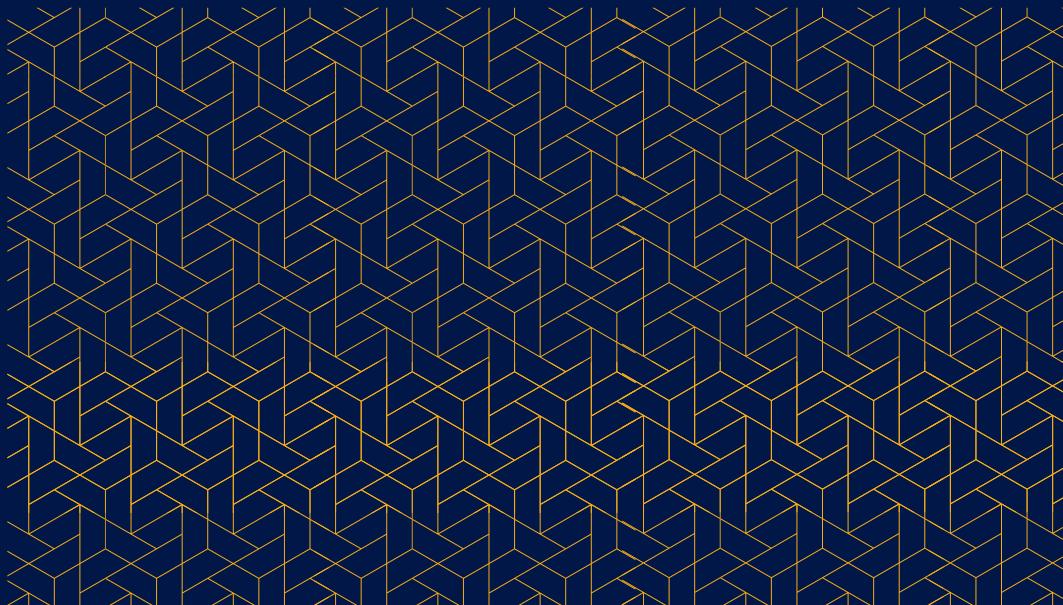


**TEMATSKI INFORMATIVNI DOKUMENT**

**IZLAZNE STRATEGIJE  
I PENZIONE ŠEME ZA  
BIVŠE VIŠE OBAVEŠTAJNE  
SLUŽBENIKE – PREGLED  
PRISTUPA U HRVATSKOJ,  
UJEDINJENOM KRALJEVSTVU  
I NEMAČKOJ**

**Dr Dragan Lozančić, Dejvid Votson, Dr Hans-Jakob Šindler**

**Novembar 2021.**



## **O informativnom dokumentu**

Ovaj tematski informativni dokument pripremio je Odsek za Evropu i centralnu Aziju u DCAF. DCAF je zahvalan Ministarstvu inostranih poslova Norveške na velikodušnoj podršci u omogućavanju izrade ove publikacije.

## **O DCAF**

DCAF - Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti posvećen je unapređenju bezbednosti država i ljudi u okviru demokratskog upravljanja, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i rodne ravnopravnosti. Od svog osnivanja 2000. godine DCAF doprinosi da mir i razvoj budu održiviji, pružajući podršku partnerskim državama i međunarodnim akterima koji podržavaju ove države da poboljšaju upravljanje bezbednosnim sektorom kroz inkluzivne i učesničke reforme. DCAF stvara inovativne proizvode znanja, promoviše norme i dobre prakse, pruža pravne i političke savete i podržava izgradnju kapaciteta kako među državnim, tako i među nedržavnim akterima u sektoru bezbednosti.

## **Autorska prava**

Objavio u Švajcarskoj 2021. godine DCAF - Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

[info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Twitter @DCAF\_Geneva

Navodi: Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti. 2021. Izlazne strategije i penzione šeme za bivše više obaveštajne službenike - pregled pristupa u Hrvatskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Nemačkoj. Tematski informativni dokument (Ženeva: DCAF).

## **Napomena**

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne odražavaju mišljenja ili stavove Ministarstva inostranih poslova Norveške. DCAF podržava korišćenje, prevođenje i širenje ove publikacije. Mi, međutim, tražimo da priznate i citirate materijale i da ne menjate sadržaj.

Design & layout: DTP Studio

ISBN: 978-92-9222-634-3

---

## **Sadržaj**

Uvod, Dr Dragan Lozančić.....	4
Izlazne strategije i penzione šeme za više obaveštajne službenike - iskustvo Hrvatske, Dr Dragan Lozančić .....	5
Izlazne strategije i penzione šeme za više obaveštajne službenike - iskustvo Ujedinjenog Kraljevstva, David Watson.....	12
Izlazne strategije i penzione šeme za više obaveštajne službenike - iskustva Nemačke, Dr Hans-Jakob Schindler.....	19
Završne napomene, David Watson .....	26

---

## Uvod

### Dr Dragan Lozančić

Obaveštajne službe posebno vode računa kada njihovi visoki službenici napuštaju službu ili odlaze u penziju. Bez obzira na okolnosti i razloge za napuštanje službe, ostaje briga da bi takvi pojedinci mogli da predstavljaju ozbiljan rizik po nacionalnu bezbednost. Vlade žele da spreče bivše obaveštajne službenike da otkrivaju tajne ili da koriste svoje stečene veštine, lične mreže kontakata ili znanja u korist (neprijateljskih) stranih aktera, organizovanih kriminalnih grupa ili drugih nezakonitih aktivnosti (npr. korupcije). Kao opšte pravilo, obaveštajne službe uvek treba da preduzmu posebne mere predoštrožnosti kada zaposleni odlaze. S obzirom na pristup visoko poverljivim informacijama, jedinstvenim uvidom u tajne operacije i poznavanje posebnih mera i tehnika, viši obaveštajni službenici zahtevaju posebnu pažnju.

Privatne korporacije takođe brinu kada zaposleni sa vrednim informacijama i znanjem napuste kompaniju. Poslovne tajne treba da budu zaštićene od konkurenčije. Kompanije obično imaju potpisane ugovore o poverljivosti podataka sa svojim zaposlenima, obezbeđuju finansijske podsticaje i primenjuju druge mere u cilju zaštite korporativnih interesa. Organizacije javnih službi, posebno one koje čuvaju državne tajne, nisu nimalo drugačije.

Razlozi za odlazak obaveštajnih službenika, kao i okolnosti, mogu da budu veoma različiti. Sa jedne strane, neki od njih će otići u penziju nakon duge i uspešne karijere ili možda nakon isteka mandata. Takvi odlasci su generalno manje zabrinjavajući. Sa druge strane, neki mogu da budu prisiljeni ili zamoljeni da napuste službu protiv svoje volje. Pojedini ipak mogu da budu nezadovoljni svojim položajem i jednostavno žele da odu. Neki možda žele da potraže druge profesionalne prilike i mogućnosti. Takvi odlasci bi opravdano bili razlog za veću zabrinutost. Ulozi su veći kada je uključeno osoblje na višim funkcijama.

Rizici po nacionalnu bezbednost do kojih može da dovede odlazak viših obaveštajnih službenika su opšte prepoznati kao ozbiljni izazovi. Nivo propisa, planova i politika može znatno da se razlikuje. Njujork Tajms je objavio da je neobičan imejl šefa kontraobaveštajne službe CIA-e poslat penzionisanim službenicima agencije u januaru 2021. godine.<sup>1</sup> U belešci su bivši zaposleni upozorenji da ne rade direktno ili indirektno za strane vlade. Takođe im je skrenuta pažnja da pažljivo razmisle o svojim javnim komentarima. Mnogi su smatrali da je

---

1 "C.I.A. Warns Former Officers About Working for Foreign Governments," by Julian E. Barnes and Maggie Haberman, The New York Times, 26. januar 2021.

---

ovo upozorenje preventivna mera osmišljena da se podigne svest. Ozbiljnost ove poruke će kasnije biti jasno potkrepljena kada su tri bivša operativca priznala da su sprovodila hakerske operacije u ime strane vlade.<sup>2</sup>

Rizici po nacionalnu bezbednost ne bi trebalo da budu naša jedina briga kada visoki obaveštajni službenici napuste službu. Način na koji se služba uopšteno govoreći odnosi prema zaposlenima koji odlaze, posebno viši službenici, govori mnogo o našim vrednostima, etici i organizacionoj kulturi. Ako je sve kako treba da bude, može da posluži kao preventivna mera, usmeravajući ponašanje bivših obaveštajnih službenika kada napuste službu. Isto tako, bilo bi pogrešno potceniti uticaj svega ovoga na moral aktivnih oficira. Pažljivo se prati kako se postupa sa starijim zaposlenima koji odlaze, znajući da bi jednog dana mogli da budu u istoj situaciji. Kao rezultat toga, obaveštajnim službama se savetuje da pažljivo osmisle svoju politiku izlaska.

Cilj ovog rada je da pruži uvid u pristupe izlaznim strategijama i penzionim šemama za visoke obaveštajne službenike na osnovu studija slučaja iz Hrvatske, Ujedinjenog Kraljevstva i Nemačke.

## Izlazne strategije i penzije Šeme za više obaveštajne službenike - iskustvo Hrvatske

**Dr Dragan Lozančić**

Hrvatska ima dve bezbednosno-obaveštajne agencije: Sigurnosno-obaveštajnu agenciju (SOA) i u okviru Ministarstva odbrane Vojnu sigurnosno-obaveštajnu agenciju (VSOA). Zaposleni su državni službenici i imaju prava i obaveze po Zakonu o državnim službenicima<sup>3</sup> i Zakonu o bezbednosno-obaveštajnom sistemu. Osim civilnog osoblja, VSOA takođe zapošljava aktivna vojna lica. Ovi i drugi propisi koji se odnose na ostvarivanje univerzalnih prava na odlazak u penziju i prava na prevremenu penziju predstavljaju osnovni pravni okvir za odluke o odlasku viših obaveštajnih službenika.

Agencije redovno procenjuju svoje kadrovske potencijale, razvijaju planove i politike i donose izvršne odluke o zapošljavanju i otpuštanju obaveštajnih službenika. O izlaznim strategijama za visoke obaveštajne službenike razgovara se na najvišim nivoima. SOA ima Odbor za planiranje ljudskih resursa, kojim predsedava pomoćnik direktora, zadužen za pripremu ključnih izvršnih odluka. Prethodni reformski napori bili su usmereni na razvijanje rešenja za problem

---

2 "Three former US officials charged in UAE hacking scheme," by Eric Tucker and Alan Suderman, Associated Press, 15. septembar 2021.

3 Zakon o državnim službenicima.

---

starenja radne snage kao i nedostatka sredstava za modernizaciju. Usvojena je šema odlaska/zapošljavanja „dva za jedan“. Ipak uprkos transparentnosti šeme i ranom planiranju, pokazalo se da je ovo mnogo teže izvodljivo nego što se u početku mislilo.

Svi zaposleni koji napuštaju obaveštajne agencije u Hrvatskoj, bilo zbog odlaska u penziju ili iz nekog drugog razloga, to čine u skladu sa zakonima, internim propisima i odlukama izvršne vlasti. Postoje takođe planovi i politike koje obezbeđuju izvesnu fleksibilnost kod rešavanja pitanja odlazaka osoblja pre redovnog penzionisanja. Osim redovnog penzionisanje i otpuštanje zbog nedoličnog ponašanja, disciplinskih ili drugih ekstremnih mera, postoje četiri opšte kategorije prema kojima viši obaveštajni službenici odlaze: (1) prevremeno penzionisanje, (2) premeštaj, (3) sporazumno raskid i (4) po osnovu tehnološkog viška. Svaka opcija je posebna i povlači za sobom određene specifične probleme. Pokazalo se da su odlasci zaposlenih vrlo ozbiljni organizacioni izazovi.

## (1) Prevremeno penzionisanje

Prevremeno penzionisanje je jedno od najčešćih rešenja u slučaju kada se visoki službenici suočavaju sa neizvesnim izgledima za budućnost u agenciji. Direktan uticaj na pojedinačne zaposlene varira od slučaja do slučaja, iako je u celini posmatrano ovo veoma efikasna mera. Uprava za ljudske resurse SOA-a igra važnu ulogu kod određivanja odgovarajućih kriterijuma i procedura za prevremeno penzionisanje. Ranija iskustva i razmena najboljih praksi sa pouzdanim međunarodnim partnerima je znatno uticala na politiku napuštanja SOA-e.

Prema opštim propisima o socijalnom osiguranju, hrvatski državlјani imaju pravo na penziju sa navršenih 65 godina života i nakon najmanje 15 godina radnog staža. Opšti uslov za prevremeno penzionisanje sa napunjenih 60 godina života zahteva najmanje 35 godina staža. Obavezno penzionisanje u državnoj službi nastupa kada zaposleni napuni 65 godina života uz 15 godina radnog staža, osim ako se rukovodilac državne institucije i zaposleni drugačije ne dogovore.<sup>4</sup>

Dve mogućnosti prevremenog penzionisanja u hrvatskim obaveštajnim agencijama komplementarno su iskazane u Zakonu o bezbednosno-obaveštajnom sistemu (članovi 86. i 102.) i u Zakonu o penziji vojnih lica, policijskih službenika i ovlašćenih službenih lica (članovi 6. i 6.a). Ovo poslednje se posebno odnosi na „ovlašćena službena lica“ koja rade u bezbednosno-obaveštajnom sektoru.

---

4 Član 137. Zakona o državnoj službi. Ovaj sporazum uzima u obzir uslove i zahteve odgovarajućih organizacija javne službe.

- 
- Prva opcija: Obaveštajni službenici, bez obzira na godine, ostvaruju pravo na penziju nakon 30 godina rada, od kojih je najmanje 15 stečeno kao beneficirani radni staž.
  - Druga opcija: Obaveštajni službenici mogu da budu prevremenno penzionisani nakon najmanje 20 godina zaposlenja, na osnovu procesa sistemske evaluacije.<sup>5</sup>

Odluku o prevremenom penzionisanju donosi direktor agencije. Zaposleni imaju pravo na isplatu naknade prilikom prevremenog penzionisanja, a takođe mogu da imaju pravo na punu ili delimičnu penziju čak i ako se kasnije ponovo zaposle u privatnom sektoru.

Prva opcija podrazumeva da kandidat koji ispunjava uslove podnese formalni zahtev za penzionisanje. Obaveštajna služba obično razmatra gubitak određenog zaposlenog u odnosu na odbijanje zahteva i zadržavanje zaposlenog koji želi da napusti službu. U nastojanju da se istaknuti zaposleni ubede da ostanu, može se ponuditi unapređenje ili novo zaposlenje. Sa druge strane, manje cenjeni zaposleni mogu da budu podstaknuti da se penzionišu.

Drugu opciju pokreće sama agencija kroz proces interne evaluacije ocenjujući zaposlenog kao nekoga ko nema mogućnosti da se „dalje profesionalno razvija“. Stalna komisija razmatra potencijalne kandidate na osnovu internih propisa i strogih kriterijuma za ocenjivanje. Ukoliko zaposleni koji se ocenjuju ispunjavaju kriterijume za prevremenno penzionisanje po prvoj opciji (30 godina), mogu formalno da zatraže prevremenno penzionisanje. Obaveštajna služba će u skladu sa svojom politikom da odobri zahteve kao obostrano dogovorene uz traženje rešenja. Pošto se ova druga opcija ponekad doživljava kao instrument prinude, agencija se dosledno trudi da svede rizike od neželjenih posledica na minimum.

## (2) Premeštaji

Obaveštajni službenik može takođe da bude premešten u drugo ministarstvo ili državni organ. Transferi mogu biti privremeni, da traju određeni vremenski period ili trajni. Sve dok bivši obaveštajni službenici ostaju u sistemu javne uprave, rizici su manji u poređenju sa prelaskom u privatni sektor ili inostranstvo. Beneficije za rad u državnoj službi i sigurnost posla su zagarantovani. Potreban je samo formalni dogovor o premeštaju između dva državna organa. Iako poželjna, saglasnost zaposlenog nije neophodna.

Zakon o državnoj službi (čl. 76-81.) uređuje premeštaje iz jednog državnog organa u drugi. Uz određena ograničenja i prava na zaštitu, od državnih službenika se najčešće traži saglasnost za premeštaj.

---

5 Ibid, član 6a.

---

Viši obaveštajni službenici mogu da žele da nastave da obavljaju državnu službu u nekoj drugoj državnoj instituciji (npr. Ministarstvu spoljnih poslova). Pošto je premeštaj sporazumno dogovoren može se smatrati situacijom u kojoj „svi pobeđuju“.

Zakon o bezbednosno-obaveštajnom sistemu takođe omogućava prinudni premeštaj u druge državne institucije bez saglasnosti zaposlenih (član 96.). Ovakve odluke nisu uobičajene, mogu da budu sporne i često predstavljaju „poslednju opciju“ izlazne strategije agencije. Institucija koja je primalac ovog lica bi se verovatno pridržavala jednog od dva rešenja. Prvo, preseljenje bi moglo da zadovolji njihove potrebe i zahteve. Uprkos spremnosti agencije da se rastane sa zaposlenim, institucija primalac smatra ovaj prelazak kao dodatnu vrednost. Drugo, na preseljenje se gleda kao na ustupak za veće javno dobro. To „pomaže“ drugoj državnoj instituciji sa većim odgovornostima. U praksi, takve transakcije često nastaju nakon otvorenih diskusija na višim nivoima upravljanja u obe organizacije.

### **(3) Sporazumni raskid**

Zakon o državnoj službi (član 135.) predviđa sporazumni raskid radnog odnosa. U većini slučajeva, državni službenik može da bude nezadovoljan ili da odluči da se zaposli na drugom mestu. Politika SOA-a je dosledno bila takva da pozitivno odgovori na takve zahteve, trudeći da održi zdrave odnose sa bivšim zaposlenima čak i nakon što su napustili službu. U slučaju istaknutih službenika koji odlaze iz razumljivih razloga, agencije mogu da sprovode politiku „otvorenih vrata“ za njihov povratak u službu ukoliko se okolnosti promene. Međutim, u retkim slučajevima, izvršno rukovodstvo agencije i zaposleni koji je podvrgnut disciplinskim ili drugim merama mogu da dođu do zaključka da je u najboljem interesu obe strane da potpišu sporazumni raskid. Ovakvi odlasci bi verovatno predstavljali veći rizik, te zahtevaju oprez tokom i nakon raskida radnog odnosa.

### **(4) Tehnološki višak**

Zakon o državnoj službi (čl. 127-137.) predviđa da državni službenici, posebno nakon organizacionih promena, mogu da postanu tehnološki višak, nakon čega mogu da budu razrešeni. Ovo važi i za hrvatske obaveštajne agencije. Otpušteni zaposleni imaju pravo da se žale na ove odluke, iako sam proces žalbe ne može da zaustavi proces raskida radnog odnosa. Zaposleni koji su otpušteni kao tehnološki višak imaju pravo na otpremninu, čiju visinu određuju interne politike agencije i raspoloživa sredstva. U većini slučajeva, ako su uključeni viši državni službenici, oni mogu da budu prebačeni na niže položaje ili da im bude ponuđeno prevremeno penzionisanje. U svakom slučaju, preporučuje se poseban oprez kada su u pitanju visoki obaveštajni službenici.

---

## **Direktor i zamenik direktora**

Direktore hrvatskih obaveštajnih agencija na četvorogodišnji mandat imenuju predsednik i premijer zajednički potpisanim ukazom. Nakon imenovanja, direktori se smatraju „državnim funkcionerima“ sa pravima i privilegijama regulisanim Zakonom o pravima i obavezama državnih funkcionera. Zakonom o bezbednosno-obaveštajnom sistemu propisano je da direktoru može da prestane mandat pre isteka mandata od četiri godine (član 66.). Razrešenje sa funkcije može da nastupi samo ako direktor podnese ostavku, trajno izgubi mogućnost obavljanja funkcije ili zbog nepravilnog postupanja, zloupotrebe službenog položaja ili nedoličnog ponašanja. Za razrešenje sa funkcije su potrebni zajednički potpisi predsednika i premijera. Isti uslovi važe i za zamenike direktora.

Direktori i zamenici direktora takođe imaju pravo na naknadu nakon isteka mandata, čak i ako su razrešeni dužnosti pre isteka mandata. Prema članu 15. Zakona o pravima i obavezama državnih funkcionera, direktor koji je na funkciji najmanje godinu dana ima pravo na punu mesečnu zaradu prvih šest meseci od napuštanja funkcije i pola mesečne zarade u narednih šest meseci. Ako je funkcija trajala manje od godinu dana, ali duže od tri meseca, bivši direktori imaju pravo na punu mesečnu platu prva tri meseca i pola mesečne plate u naredna tri. Pravo na isplatu naknade takođe nije bezuslovno. Naknada se može dobiti samo dok je pojedinac nezaposlen. Podnošenje ostavke sa manje od godinu dana na funkciji ili presuda za krivično delo ih diskvalifikuju i nemaju pravo na isplatu odštete. Bivši direktori koji su pre imenovanja bili državni službenici imaju pravo da se vrate u državnu službu.

## **Upravljanje rizicima pri raskidu radnog odnosa**

Glavni instrument u sprečavanju bivših viših obaveštajnih službenika da postanu opasnost po nacionalnu bezbednost jeste njihova zakonska obaveza da štite poverljive informacije kojima su imali pristup tokom svog rada u službama. Odlazeći obaveštajni službenici se formalno podsećaju koje su njihove obaveze. Sa druge strane, postoje određena ograničenja kod sprečavanja bivših obaveštajnih službenika da svoje veštine, lične kontakte i posebna znanja koriste na neodgovarajući način ili u neovlašćene svrhe. Rizici su veći kada visoki službenici odu pod nepovoljnim uslovima. Hrvatski pristup obuhvata građenje odnosa na postojećim pozitivnim stranama i promovisanje politika koje pokušavaju da poboljšaju upravljanje rizicima u odnosu na službenike koji odlaze.

Posebna pažnja je posvećena direktorima obaveštajnih službi. U većini slučajeva, bivšim direktorima se nude druge mogućnosti na višim položajima u javnom sektoru, uključujući ambasadorska

---

i konzularna predstavništva u inostranstvu. Drugi odlaze u penziju ili idu da rade za privatni sektor. Ranije je nekoliko bivših direktora nastavilo političke karijere.

Upravljanje odlaskom viših obaveštajnih službenika uglavnom su preuzele agencije i šira obaveštajna zajednica. Ipak podrška vlade kod obezbeđivanja budžetskih sredstava za otpremnine, omogućavanja premeštaja i pružanju drugih prilika za zapošljavanje u javnom sektoru ne sme da bude potcenjena. Izlazna politika SOA-e za visoke zvaničnike je deo ukupnog procesa planiranja ljudskih resursa. Ovaj proces je fleksibilan i zasnovan na skupu čvrsto uspostavljenih principa. On se ne završava odlaskom zaposlenog. SOA teži da održi trajne odnose sa bivšim zaposlenima.<sup>6</sup>

Hrvatske obaveštajne agencije imaju različita iskustva sa odlazećim službenicima. Neke lekcije su, nažalost, naučile na teži način. Više rukovodstvo je bilo sve više ubedjeno da je način „na koji“ se postupalo prema zaposlenima koji odlaze upečatljiv prikaz koji aktivnom osoblju govori mnogo o vrednostima agencije. Kao rezultat toga, izlazne strategije su sagledavane u mnogo širem kontekstu a ne samo kao pitanje državne bezbednosti.

Odlazak viših obaveštajnih službenika se sada pažljivije planira i sprovodi. To zahteva strpljenje, razumevanje, poštovanje i otvorenu komunikaciju. Na primer, dobro dođe da se zaposleni obaveste na vreme, da im se daju opcije za izlazak i da im se institucija formalno zahvali na službi. Najviše rukovodstvo, uključujući i samog direktora, treba da bude direktno uključeno. Kad god je to moguće, agencija pruža podršku svojim bivšim zaposlenima kod pronalaženja novog posla. Sveobuhvatan proces odlaska takođe uključuje razgovore povodom odlaska i određivanje bezbednosnog rizika. Službenici koji odlaze se podsećaju na svoje obaveze nakon službe da je potrebno da zaštite sve poverljive informacije sa kojima su dolazili u kontakt. Organizovanje zvaničnih ispraćaja za visoke službenike koji odlaze u prevremenu penziju je dobar način odavanja počasti njihovoј službi. Iskazivanje poštovanja i odavanje priznanja može u velikoj meri da doprinese da se osigura njihova doživotna lojalnost agenciji što šalje snažan signal zaposlenima u aktivnoj službi na svim nivoima.

---

6 Debata koja se ponavlja uključuje formiranje udruženja penzionisanih obaveštajnih službenika. Bivši visoki obaveštajni službenici su nastavili da se bave akademskom karijerom ili se pridružuju nevladinim istraživačkim institutima; oni imaju tendenciju da budu česti gostujući komentatori u televizijskim informativnim programima, koji se obično bave pitanjima nacionalne bezbednosti. Kao takvi, oni su u jedinstvenoj poziciji da utiču na stavove i mišljenje javnosti.

---

## Preporuke iz hrvatskog iskustva

- Sledi nekoliko najvažnijih predloga za razmatranje i preporuka:
- Razviti svest o razumevanje i uvažavanje širih posledica odlaska obaveštajnih službenika. Pre svega, izlazne strategije i penzije Šeme za visoke obaveštajne službenike su od suštinskog značaja za smanjenje potencijalnih rizika po državnu bezbednost. Ipak trebalo bi uzeti u obzir i šire implikacije načina na koji se postupa sa odlascima zaposlenih, posebno na to kako bi moglo da se odrazi na obaveštajnu agenciju (tj. viđenje javnosti, moral aktivnih zaposlenih).
- Trebalo bi da se uspostavi pravni osnov za najbitnije elemente raskida radnog odnosa. Uspostaviti jasne mere prevencije rizika (tj. zaštita poverljivih informacija). Dostupne opcije za napuštanje agencije bi trebalo da budu kategorisane, omogućavajući odgovarajuću fleksibilnost pri planiranju i izlazne strategije. Prevremeno penzionisanje i premeštaj u druge javne sektore su efikasne opcije.
- Izvršna vlast i skupština mogu da imaju važnu ulogu. Vlade mogu da ponude finansijske podsticaje za prevremeno penzionisanje i mogućnosti zapošljavanja u javnom sektoru. Sa druge strane, skupština može da podigne svest i obezbedi odgovarajuću podršku izvršne vlasti. Obaveštajne agencije ne bi trebalo da budu „prepuštene same sebi“ kada rešavaju problemima ove vrste.
- Imati u vidu najbolje međunarodne prakse koje se odnose na odlazak viših obaveštajnih službenika. Usvojiti pristupe koji se smatraju primenjivim i pravilno ih prilagoditi lokalnim uslovima. Na primer (slučaj Hrvatske), obavestiti zaposlene na vreme, dati im opcije za odlazak, pokazati poštovanje, održavati otvorenu komunikaciju i formalno im odati priznanje za njihovu službu. Treba imati na umu da se način na koji se postupa prema zaposlenima koji odlaze odražava i na agenciju.
- Obaveštajne agencije treba da razgovaraju sa drugim međunarodnim partnerskim službama, posebno onima koje imaju visoke standarde, i razmenjuju iskustava po pitanju rešavanja odlazaka. Strani partneri su uglavnom spremni da podele iskustva.
- Odlazak viših obaveštajnih službenika podrazumeva pažljivo planiranje i sprovođenje. Izlazne strategije treba da se sadrže niz opštih principa, bez obzira na razloge odlaska i položaj, kao i specifične procedure koje se odnose na odlazak (tj. prevremeno penzionisanje, ostavku, prisilno proterivanje).

- 
- Odlazak svakog visokog obaveštajnog službenika mogao bi da se pojedinačno oceni na matrici za procenu rizika. Sa jedne strane, pristup bivšeg službenika poverljivim informacijama i drugim osetljivim izvorima mogao bi da se upari sa mogućom štetom po državnu bezbednost. Sa druge strane, pojedinac se procenjuje na osnovu verovatnoće stvarnog izazivanja štete. Dakle, izuzetno rizičan odlazak bi se odnosio na bivšeg visokog službenika sa znanjem o najosetljivijim pitanjima, a koji na primer napušta agenciju osećajući se veoma ogorčeno. Ali bivši službenik sa ograničenijim pristupom (uglavnom nevažnim informacijama) koji je napustio agenciju pod veoma prijemčivim uslovima bi predstavljaо veoma nizak rizik.
  - Nastaviti sa negovanjem odnosa sa bivšim visokim obaveštajnim službenicima. Istražiti načine za održavanje tih odnosa (tj. obezbediti finansiranje raznih događaja i aktivnosti; razmisli o osnivanju udruženja penzionisanih visokih obaveštajnih službenika).

## Izlazne strategije i penzione šeme za više obaveštajne službenike – iskustvo Ujedinjenog Kraljevstva

**Dejvid Votson**

Generalni pristup strategijama odlaska osoblja na višim položajima u agencijama u Ujedinjenom Kraljevstvu je usklađen sa osnovnim procedurama za odlazak ostatka javnog sektora Ujedinjenog Kraljevstva i, mada su smernice sveobuhvatne, postoji određena fleksibilnost kod ovog pristupa. Ovo takođe zavisi i od spremnosti centralne vlasti da izdvoji posebna finansijska sredstva (posebno za prevremeno penzionisanje ili viškove) za odlazak višeg osoblja u bilo kojoj situaciji. Osim pristupa koji se primenjuju u UK-u, ovo poglavlje govori i o pristupima u drugim zemljama, kako bi prikazali širu sliku.

### (1) Prevremeno penzionisanje

Prevremeno penzionisanje je verovatno najčešća izlazna politika koju bi trebalo usvojiti. Zavisi od okolnosti u datom trenutku, dužine radnog staža pojedinca i od toga koliko je britansko Ministarstvo finansija (koje plaća državne penzije) spremno da bude fleksibilno u bilo kojoj situaciji. Uopšteno govoreći, penzionalni plan mora da se poštuje, ali izuzeci mogu da postoje pod određenim okolnostima. Pojedinac stiče penziju za svaku godinu radnog staža. Dakle, ključni kriterijum za penzionisanje su godine službe i plata koju je zaposleni imao.

U prošlosti, određene starosne granice za odlazak u penziju (obično

---

60 godina života) značile su da je najpopularniji način odlaska bio prevremeno penzionisanje. S obzirom da su na višim položajima bili karijerni službenici, viši rukovodioci su najčešće imali između 45 i 60 godina. Penzioni plan je dozvoljavao da se, kada se izvrši reorganizacija u organizaciji javnog sektora (što se obično dešavalo nakon imenovanja novog šefa agencije), višem osoblju je bilo omogućeno da se prevremeno penzionisu. Agenciji je bilo omogućeno da nadoknadi preostale godine do starosne granice za penzionisanje. Rukovodioci su tada mogli da odu u penziju kao da su ispunili redovnu starosnu granicu za penzionisanje.

Na primer, u slučaju 50-godišnjeg rukovodioca, agencija bi nadoknadila 10 godina koje nedostaju. Rukovodilac je u tom slučaju mogao odmah da ode u penziju kao da je navršio 60 godina života. Otkazni rokovi mogu da budu kratki i često je viši rukovodilac odlazio u roku od nedelju dana, ali mu se isplaćivala puna plata duži period pre nego što počne penzija.

**Prednosti:** Ovo je brzo rešenje i korisno je kako za organizaciju tako i za pojedinca. Rukovodilac ima zagarantovan doživotni prihod i biće u prednosti ukoliko nađe novi posao jer će tada imati dva primanja. Ovo sve može da se izvede uz relativno malo pregovaranja s obzirom da su pravila isplaćivanja već uspostavljena. To takođe znači da rukovodilac može relativno brzo da ode, tako da organizacija ne pati.

**Nedostaci:** Ovo ne odgovara uvek pojedincu koji može biti nezadovoljan mogućnošću da prima samo procenat svoje trenutne plate kada bi mogao da dobija punu platu narednih 10 godina. To će takođe da utiče na sam status rukovodioca. Ovo posebno važi za one pojedince koji vide svrhu i smisao svog života u svom poslu i statusu. Takođe, može da izazove ogorčenost kod drugih zaposlenih ako veruju da viši rukovodioci imaju poseban tretman.<sup>7</sup>

Pored toga, ako viši rukovodilac ima samo ograničena dodatna primanja uz penziju, onda ovo može da dovede do toga da viši rukovodioci ne smatraju da su pravedno nagrađeni. To je bio slučaj sa službenikom MI5-a, Piterom Rajtom, čija je knjiga „Lovac na špijune“ navodno napisana da nadoknadi malu i nepotpunu penziju.

Zakonodavstvo koje uređuje starosnu diskriminaciju u UK-u kaže da je obavezno penzionisanje na osnovu godina zabranjeno, iako je ljudima dozvoljeno da se penzionisu u određenim godinama u zavisnosti od programa. Za većinu ljudi to znači da mogu da dobiju punu penziju sa navršenih 50 godina starosti, ali sa umanjenjem za rano penzionisanje ili sa 60 ili 67 godina sa pravom na punu penziju. Ovo je otežalo mogućnost ponude prevremenog penzionisanja s

---

7 Daily Mail: 30. januar 2011: „Fury as MI6 “dirty dozen” get cutback busting pay offs“

---

obzirom da rukovodilac ima mogućnost da radi i duže vreme nakon što napuni 60 godina života. Ovo dovodi do problema kod obračunavanja naknade.

## (2) Tehnološki višak

Zakonodavstvo Ujedinjenog Kraljevstva omogućava da zaposleni bude proglašen viškom što prema zakonu zapravo znači otpuštanje pojedinca). Pravila su složena, ali efektivno navode da svaki poslodavac može da zaposlenog proglaši viškom (tj. za njega nema posla u okviru reorganizovane agencije) sve dok za to postoje razumna osnova. Zaposleni ima određena prava u pogledu toga koliko poslodavac mora da bude „razuman“, ali se to u velikoj meri zasniva na prethodnim slučajevima. Razlozi mogu da budu sistemske promene u agenciji, ukoliko zaposleni više nema potrebne veštine ili ako neko određeno radno mesto više ne postoji. Zaposlenom će biti isplaćena otpremnina koja se obračunava prema godinama radnog staža, ali se može dopuniti po nahođenju agencije.

**Prednosti:** Kao i prevremeno penzionisanje, ovo je relativno jednostavno za agenciju. Uslovi otpuštanja su standardni i može se lako postupati po njima bez složenih pregovora.

**Nedostaci:** Ova metoda često nije najomiljenija ni za pojedinca ni za agenciju. Pojedincu se može dati jednokratna suma novca, ali nema zagarantovan prihod u budućnosti. Tehnološki višak je obeležen u društvu i često je povezan sa udaljavanjem sa položaja zbog toga što se smatra da nije odgovarajuća osoba za posao. Ponekad se povezuje i sa disciplinskim slučajevima. Potrebno je vreme da se reše svi problemi u vezi sa viškom zaposlenih, a to znači da zaposleni može ostati na mestu i naneti moguću štetu organizaciji dok je još uvek na funkciji. Ukoliko je rukovodilac suspendovan, to bi moglo da dovede do dodatnih pravnih problema i optužbi za nerazumno ponašanje. Ovo je takođe štetno po moral, jer će mlađi kada da smatra da ukoliko se tako nešto dogodilo starijem kolegi, onda se može dogoditi bilo kome.

## (3) Premeštaj

Zaposleni u agencijama se sve više podstiču da provode vreme u drugim državnim i privatnim organizacijama. Ovo povećava njihovo iskustvo i obogaćuje bazu veština. Omogućava zaposlenom da se lakše kreće iz jedne organizacije u drugu budući da ima širi spektar iskustava i veština. Sve ovo može da bude korisno kada osoblje napušta agenciju.

U Ujedinjenom Kraljevstvu (barem u teoriji), sve više rukovodeće pozicije u vlasti su otvorene za više rukovodioce iz drugih državnih

---

ministarstava sa odgovarajućim kvalifikacijama i/ili iskustvom. Zaposleni na višim položajima koji odlaze mogu da budu usmereni na radna mesta u drugim ministarstvima ili da im se da preporuka da se prijave za određena radna mesta. Iako je veoma verovatno da će morati da prođu kroz dalji proces selekcije, to im pruža priliku da zadrže puno radno vreme i zaposlenje. Ovaj pristup veoma dobro funkcioniše u UK-u i viši rukovodioci rado prihvataju nove izazove, ponekad na višim položajima nego kada su bili u prvobitnim agencijama.

**Prednosti:** Pojedinac ostaje u punom radnom odnosu i onima koji svoje samopoštovanje zasnivaju na zaposlenju ovo može da predstavlja najbolju opciju. To takođe znači da vlada ne gubi dragocenog stručnjaka. U prošlosti je ovo funkcionisalo iznenađujuće dobro.

**Nedostaci:** Može da dođe do značajnih problema pri ponovnom zapošljavanju potencijalno nezadovoljnog osoblja u drugim državnim ministarstvima, kako zbog nastalog prekida rada, tako i zbog produktivnosti. Ovo takođe može da naruši moral u ministarstvu koje prima ovog zaposlenog gde može da smatra da se nekome spolja daje prednost u odnosu na zaposlene u datom ministarstvu.

#### (4) Ostali pristupi

Neke agencije širom sveta su preraspodelile više osoblje u okviru iste agencije na niže položaje, pri čemu su oni zadržali svoje plate i privilegije. Iako ovo može da ima prednost u smislu zadržavanja iskustva u agenciji, takođe ima i mnogo nedostataka, posebno u pogledu morala mlađeg osoblja, recimo u odnosu na neujednačenu platu. Takođe, postavlja se pitanje podobnosti starijih kolega koje se vraćaju na radna mesta, a da nisu unapredili svoje veštine.

Drugi pristup je jednokratna isplata. Ovo je slično otpuštanju, pri čemu se isplaćuje ex-gratia, nadoknada, ali bez obaveza bilo organizacije ili pojedinca. Ovo je često omiljeni pristup u privatnom sektoru jer smanjuje rizik od naknadnih pravnih postupaka. Iako ovaj sporazumno raskid bez obaveza ima svoje prednosti može da nanese štetu moralu ukoliko je omogućen samo zaposlenima na višim položajima. Takođe, u zavisnosti od sume koja je u pitanju, ne mora uvek da predstavlja odgovarajuću naknada za nekoga ko ima višegodišnji staž. Priče iz prakse pokazuju da neretko viši rukovodioci pokušaju da se vrati u agenciju kako bi dobili više novca, jer su shvatili da je naknada bila nedovoljna.

#### Posebni budžeti

U Ujedinjenom Kraljevstvu ne postoje posebni budžeti koji su isključivo namenjeni za odlazak rukovodilaca. Ovo su uglavnom jednokratna izdvajanja. Iako sve organizacije javnog sektora izdvajaju sredstva za

---

upravljanje ljudskim resursima, ovde se uzima u obzir samo finansiranje redovnog upravljanja zaposlenima, kao i nekih nepredviđenih slučajeva. U okviru budžeta postoji stavka za finansiranje otpremnina, ali se to odnosi na redovne odlaske zaposlenih, ne i na skupe odlaske viših rukovodilaca kao posledicu reorganizacije. Organizacija mora da zatraži od Ministarstva finansijsa dodatna sredstva koja su izvan planiranih troškova u okviru upravljanja ljudskim resursima (engl.HR). Međutim, nije neuobičajeno da centralna vlada dozvoli finansiranje u slučaju smanjenja broja zaposlenih ili strukturalnih promena u organizacijama javnog sektora.

### **Dodatna pomoć za više rukovodioce**

Prepoznato je da odlazak viših rukovodilaca može da bude traumatično iskustvo kako za pojedinca tako i za organizaciju. Stoga je logično, etički i praktično gledano, da se postaraju i vode računa o zaposlenima čak i nakon njihovog odlaska iz službe.

U Velikoj Britaniji zaposleni imaju pravo na pristup internim službama za ljudske resurse koje se bave prelaskom u život van agencija. Ovo može da obuhvati pomoć pri pisanju CV-ja, pripremu za razgovor za posao i upoznavanje sa zaposlenima koji su prešli iz rada u agencijama na druga radna mesta. Pored toga, ponekad ima sredstava na raspolaganju za eksternu prekvalifikaciju (ali ne u onom obimu koji se nudi pripadnicima koji odlaze iz britanskih oružanih snaga). Agencije, kao i druga ministarstva u kojima rade državni službenici objavljaju biltene za penzionere i održavaju konvencije za penzionisano osoblje.

Međutim, ništa od ovoga nije namenjeno samo višim rukovodiocima s obzirom da se smatra da su to beneficije koje bi trebalo da budu dostupne svim zaposlenima. Veruje se da je važno da se osoblje i bivši zaposleni osećaju kao deo porodice profesionalaca u agencijama. Ovo održava lojalnost i šalje snažnu poruku sadašnjem osoblju da će agencije uvek brinuti o njihovoј dobrobiti. Stoga je važno da se ova pomoć pruži svima.

### **Zakonski okviri**

Ne postoje posebni zakonski okviri koji uređuju zapošljavanje osoblja u agencijama osim onih koje se bave opštim odredbama zakona o radu. Glavni zakoni u UK-u su Zakon o radu iz 1996. godine, Zakon o reformi socijalne zaštite i penzijama iz 1999. godine, kao i Zakon o diskriminaciji iz 2010. godine. Svi ovi zakoni su generičke prirode i poslednjih godina su pretrpeli mnoge izmene i dopune. Kada su u pitanju izlazne politike i zakonitost, mnogo zavisi od same organizacije i njenih pravila koja se tiču penzija i odlazaka (izuzev u slučaju viška zaposlenih i otpuštanja koji su uređeni zakonom iz 1996. godine).

---

## Preporuke iz ugla Ujedinjenog Kraljevstva

Sledi nekoliko predloga koji mogu da budu uzeti u razmatranje i preporuka iz ugla UK-a:

- **Ukoliko se usvaja zakon onda je najbolje da se to učini veoma pažljivo** i usredsredi na penzije. Potrebno je da se obezbedi da zaposleni u agencijama dobiju adekvatnu nadoknadu kao i da postoji mogućnost prevremenog penzionisanja. Svaki penzioni plan treba da uzme u obzir godine staža i poziciju. Najbolje je ako se to učini manje-više u skladu sa drugim vladinim institucijama i vladinim organizacijama slične prirode. Isto tako, ukoliko nije obuhvaćeno drugim zakonodavstvom, zakoni koji uređuju viškove bi trebalo da budu razmotreni ali da budu generički po prirodi. Važno je da se zaposlenima u agencijama ne dodeljuju dodatna radna prava. Njima može da se ponudi veća zarada (penzije, plate, itd.) na osnovu važnosti njihove uloge u društvu, ali u okviru definisanih granica koje bi društvo smatralo prihvatljivim.
- **Imati vrlo jasno razumevanje lokalnog zakona o radu i dobrih primera iz sličnih organizacija.** Pre nego što počnete da se bavite bilo kakvim izlaznim strategijama, važno je da uključite stručnjaka za radno pravo koji će da vas uputi u detalje u okviru lokalnog zakona o odlasku zaposlenih. Agencije često prave grešku koristeći svoje interne pravnike za ovo koji su samo uopšteno upoznati sa ovim pitanjima. Moguće je da će biti potrebno malo više vremena da prođu bezbednosne provere i dozvole, ali vredi truda. Takođe, važno je pogledati šta i kako rade druge slične agencije u zemlji kao što su Ministarstvo odbrane, Policija ili Ministarstvo unutrašnjih poslova i videti šta je funkcionalo, a šta nije. Velika je verovatnoća da su pravila zapošljavanja slična, kao i da se i oni suočavaju sa istim problemima.
- **Pre donošenja bilo kakve odluke trebalo bi da se sagleda strateški plan.** Svaka agencija treba da ima strateški plan koji sadrži projektovanu buduću strukturu kao i buduće operativno planiranje. Ovo će da omogući agenciji da odluči koja znanja i broj osoblja joj je potreban. Iz ovoga će biti moguće da odredi koja mesta treba da ostanu i koje veštine su neophodne. Moguće je da na osnovu plana, premeštaj višeg osoblja i dalje biti uzet u razmatranje.
- **Razmotriti niz opcija za izlazak.** Nije preporučljivo da se oslanjate samo na jednu šemu. Možda bi bilo najbolje da se ponudi ograničen niz opcija onima kojima bi trebalo da odu. Ovo sve zavisi od pojedinaca u pitanju i njihovih motiva.

- 
- **Obezbediti dodatno finansiranje.** Preporučljivo je obezbediti dodatna finansijska sredstva kako bi se omogućila određena fleksibilnost prilikom davanja ponuda.
  - **Delovati brzo.** Kada se odredi osoba, preporučuje se da se deluje vrlo brzo. Sa dotičnim licem treba da se razgovara i da mu/joj se iznese ponuda. Ukoliko ima više opcija u ponudi, pojedincu ne treba dati previše vremena da ih razmotri. Idealno je da neki viši rukovodilac ode što je pre moguće pod ovim okolnostima (idealno je u roku od nedelju dana ili manje), čak i ako to znači da osoba ostaje na punoj plati (ali ne u kancelariji) tokom dužeg vremenskog perioda dok se svi detalji ne usaglase. Ovo može da bude fleksibilno, ali zavisi od datog pojedinca. Takođe treba uzeti u obzir ograničavanje pristupa pojedincu bazama podataka ili osetljivom materijalu.
  - **Razmotriti plan komunikacije u službi.** Važno je ne dozvoliti onima koji odlaze iz službe da popune praznine u komunikaciji. Važno je da se višem rukovodiocu zahvalimo i istaknemo vredan doprinos koji je dao službi. Ukoliko je moguće, trebalo bi da se organizuje ispraćaj za pojedinca (samo ako je obostrano dogovoren). Ovo će pomoći da se ublaži bilo kakav loš uticaj na moral.
  - **Prevremeno penzionisanje je obično najbolja opcija.** Neki oblik prevremenog penzionisanja se u velikoj većini pokazao kao najbolja opcija u većini okolnosti za osoblje sa dugim stažem u agencijama ili javnom sektoru.
  - **Pomoći kod pronalaženja novog posla.** Uvek je najbolje ukoliko zaposleni ode srećan. Ovo delom može da se odnosi na pomoći kod pronalaženja budućeg zaposlenja. Može takođe da bude u obliku plaćanja dodatne obuke ili pomoći.
  - **Izvršiti isplatu u skladu sa određenim uslovima.** Možda bi bilo dobro da se određeni uslovi uvrste u konačnu ponudu.. Na primer, dogovor da se ne objavljuje bilo kakav materijal o agenciji jedan određeni vremenski period (ili ikada) bez dozvole ili da se ne prihvati bilo koje mesto na kome pojedinac ima pristup privilegovanim informacijama kao što je rad za kompanije koje pružaju usluge ili robu agenciji (ili generalno vladinim agencijama).
  - **Razmotriti mogućnost oproštajnog razgovora sa pojedincem.** Ovo će im dati poslednju priliku da izraze svoje stavove, ali takođe mogu da podele neke korisne uvide za agenciju.
  - **Nemojte ponovo zapošljavati osoblje koje je napustilo službu.** Postoji bezbroj primera osoblja koje je napustilo obaveštajne/ bezbednosne službe, a zatim se kasnije ponovo zaposlilo. Ovo

---

šteti moralu službe jer zaposleni vide da ljudi dobijaju isplate, a kasnije budu ponovo zaposleni. U najgorem slučaju, daje pojedincu priliku da ošteti organizaciju kao osvetu za neko prošlo nezadovoljstvo, npr. Edvard Snouden.

## Izlazne strategije i penzione šeme za više obaveštajne službenike – iskustva Nemačke

**Dr Hans-Jakob Sindler**

### Pregled

Ova kratka studija slučaja daje pregled procedura za penzionisanje i odlazak visoko pozicioniranih pripadnika saveznih obaveštajnih službi u Nemačkoj. Budući da je BND kao sveobuhvatna obaveštajna služba jedina savezna obaveštajna služba koja uključuje sve tri moguće statusne kategorije pripadnika nemačke državne administracije (zaposleni, državni službenik, pripadnik vojske), prvenstveno ćemo se baviti primerima iz ove službe.

Iako postoji veliki broj procedura koje nemačka savezna vlada može da primeni kako bi upravljala penzionisanjem ili odlaskom pripadnika nemačkih obaveštajnih službi, one se ne razlikuju od onih koje se odnose na javne službenike i službenike koji rade za druge delove savezne vlade. Štaviše, procedure vanrednog penzionisanja, kao što je takozvano privremeno penzionisanje (nem. einstweiliger Ruhestand) se u praksi retko primenjuju kada su u pitanju tri savezne obaveštajne službe (BND, BfV, MAD) i uglavnom se odnose na direktore (predsednike) ove tri službe. Ovo je sve u cilju da se izbegne signaliziranje nedovoljnog poverenja vlade u odnosu na obaveštajnu zajednicu.

Studija slučaja završava se preporukama iz ugla Nemačke koje imaju za cilj da dopune preporuke iznete u poglavljima gore, a koje se odnose na iskustva iz Hrvatske i Ujedinjenog Kraljevstva.

### Odredbe u vezi sa penzionisanjem i izlaskom iz službe u Saveznoj Vladi Nemačke

Osnovni princip je da svi pojedinci koji rade za savezne obaveštajne agencije (BND, BfV i MAD) imaju isti status kao i svi ostali državni službenici savezne vlade Nemačke. Svi specifični zahtevi, kao što su bezbednosne provere, dozvole, procedure za penzionisanje, i dr. su deo opštih odredbi za zaposlene, državne službenike i pripadnike vojske nemačke savezne vlade i nisu regulisani posebnim zakonima, već posebnim odredbama u okviru opštih zakona. Shodno tome, na

---

primer, zakon koji reguliše delatnost Bundesnachrichtendienst-a (BND Gesetz) ne uključuje odredbe koje se odnose na kadrovska pitanja.

Kao sveobuhvatna obaveštajna agencija, BND podrazumeva sva tri pravna statusa koja pojedinci koji rade za saveznu vladu mogu da imaju: zaposleni (njihov status je sličan državnim službenicima sa manjim izuzecima), državni službenici i pripadnici vojske. Smatra se da više rukovodstvo BND-a ima tzv. „suverena ovlašćenja“ (nem. hoheitliche Aufgaben). Dakle, član 33. Odeljak 4 nemačkog Ustava ograničava ovu vrstu odgovornosti na državne službenike i pripadnike vojske (nem. Funktionsvorbehalt) jer se smatra da imaju poseban odnos poverenja i dužnosti prema vlasti.

Shodno tome, napredovanje u karijeri saveznih službenika koji nisu ni državni službenici ni pripadnici vojske ograničeno je uglavnom na nivo načelnika grupe, što se smatra nižim rukovodstvom sa samo ograničenim brojem odgovornosti. Dakle, samo pojedinci koji steknu status državnih službenika ili pripadnika vojske mogu da napreduju do viših rukovodećih pozicija, čime se ovaj rad i bavi. Shodno tome, ovde će biti reči o procedurama penzionisanja i odlazaka koje se odnose na ove dve kategorije.

## (1) Opšte procedure za penzionisanje

Opšta penzija je obavezna za državne službenike i oficire kada navrše određene godine života. Za državne službenike ovo je trenutno 67 godina. Za pripadnike vojske starosna granica zavisi od njihove uloge i čina u nemačkoj vojsci. Za oficire u činu pukovnika i više, to je starosna granica od 65 godina. Obračun ove penzije je veoma složen i zavisi od toga da li su državni službenici/oficiri bili u službi minimalan broj godina kako bi ispunili uslov za punu penziju. Ako je to slučaj, penzija iznosi nešto više od 71% plate na poziciji koju su imali najmanje tri godine pre penzionisanja.<sup>8</sup>

Prepostavka je da će i visoki državni službenici i oficiri BND-a automatski da odu u penziju kada dostignu maksimalnu starost. Ne postoje zakonske opcije za produžetak. Međutim, postoje određene ograničene mogućnosti da se ovo vreme skrati ako pojedinac odluči za posao sa skraćenim radnim vremenom (pola radnog vremena). Ovo je moguće ukoliko državni službenik navrši 60 godina života.

---

8 Obračun penzije je toliko složen da su razvijeni javno dostupni onlajn alati koji omogućavaju pojedincima da izračunaju svoju penziju. Vidi na primer: [http://www.vdata.de/vdata-rechner/av\\_beamte.jsp](http://www.vdata.de/vdata-rechner/av_beamte.jsp). Ovo takođe omogućava dodatnu transparentnost, s obzirom da je ovaj obračun isti za državne službenike koji rade u bezbednosnim agencijama kao i za državne službenike koji rade u drugim delovima savezne vlade.

Ništa manje komplikованo nije ni za oficire. Evo primera formulara koji se koristi u ovim slučajevima: <https://www.oeffentlichen-dienst.de/wissenswertes-fuer-beamtinnen-und-beamte/907-pension-berufssoldaten.html>

---

Ova opcija nije data oficirima a do sada je nisu primenjivali ni visoki državni službenici BND-a.

## **(2) Dobrovoljno istupanje iz službe**

Svaki državni službenik ili oficir koji radi za saveznu administraciju i oružane snage Nemačke, uključujući i BND, može u bilo kom trenutku dobrovoljno da odluči da podnese ostavku na svoju poziciju. U ovom slučaju, on/ona prima penziju zarađenu godinama provedenim u službi do trenutka dostizanja redovne starosne granice za penzionisanje. Shodno tome, što ranije dođe do podnošenja ostavka tokom karijere pojedinca, to će penzija biti manja. Ovo je posebno slučaj ukoliko data osoba još nije dostigla minimalni staž koji omogućava punu penziju.

## **(3) Otpuštanje iz službe**

Nemački državni službenici imaju skoro u potpunosti zagarantovan posao dok ne dostignu starosnu granicu za penzionisanje. Međutim, ukoliko ove osobe počine posebno teške prekršaje, on ili ona mogu biti udaljeni iz službe.<sup>9</sup> Slične procedure važe i za oficire.<sup>10</sup>

Iako se ova opcija prilično redovno primenjivala u prošlosti, i odnosila na dvostrukе agente postavljene unutar BND-a, na sreću, ovo se nije primenjivalo na visoke zvaničnike BND-a poslednje dve decenije.<sup>11</sup>

## **(4) Privremeno penzionisanje (nem. einstweiliger Ruhestand)**

Uzimajući u obzir da, uprkos opštem pravilu da državni službenici i oficiri imaju skoro u potpunosti zagarantovan posao, neke visoke pozicije u administraciji savezne vlade podrazumevaju poseban odnos poverenja između vlade i nosioca takve funkcije, i privremeno penzionisanje u takvim slučajevima je moguće. Na privremeno penzionisanje može da se pozove ili sam pojedinac, što je obično preferirana politička opcija, ili da ga nametne vlada bez pristanka pojedinca. Ovo se najčešće odnosi na državne službenike u platnom razredu od B9 naviše u saveznoj vladi, uključujući i državne službenike

---

9 Prema § 10 Saveznog disciplinskog zakona (nem. Bundesdisziplinargesetz). Jedan primer bi bio ako radnja dovede do presude na najmanje 12 meseci zatvora, za detaljniju raspravu, vidi: <https://www.kanzlei-hallermann.de/2020/12/wann-droht-beamten-die-entfernung-aus-dem-dienst/>

10 Prema § 63 Vojnog disciplinskog zakona (nem. Wehrdisziplinarordnung), [https://www.gesetze-im-internet.de/wdo\\_2002/BJNR209310001.html](https://www.gesetze-im-internet.de/wdo_2002/BJNR209310001.html)

11 Najozloglašeniji slučaj visokog ranga je Gabrijele Gast, koja je bila šef odseka za analizu DDR-a u BND-u dok je radila kao dvostruki agent istočnonemačke obaveštajne službe STASI, vidi: <https://www.jstor.org/stable/26202150>

---

višeg ranga, kao što su zamenici ministara (nem. Staatssekretäre).<sup>12</sup>

Međutim, u slučaju BND-a, pozicije koje se kvalifikuju za privremeno penzionisanje se odnose na pojedince sa platnim razredom B6 (načelnici odeljenja) i naviše, uključujući, naravno, predsednika BND-a, koji ima platni razred B9. Ako vlada odluči da pojedinca privremeno penzioniše, za to nije potrebno detaljno obrazloženje. U javnosti se ovo retko komentariše, a formulacija „narušeno poverenje“ se često koristi kako bi se ukazalo da osoba nije propustila da izvrši svoje dužnosti, već da je do privremene penzije došlo zbog određenih promena u vlasti. Ovo privremeno penzionisanje stupa na snagu odmah, najkasnije tri meseca nakon objave.<sup>13</sup>

Penzija se ovim licima obračunava na isti način kao da osoba odlazi u redovnu penziju. Međutim, na penziju se odobrava dodatak koji je vremenski ograničen i zavisi od vremena koje je pojedinac proveo na određenom položaju sa kojeg je otpušten. Ovaj privremeni dodatak na penziju isplaćuje se najmanje šest meseci, a najviše tri godine.<sup>14</sup>

Privremeno penzionisanje se do sada primenjivalo u slučaju šefova tri službe (BND, MAD, BfV) i to samo u malom broju slučajeva.<sup>15</sup>

Postoji mogućnost da se pojedinac ponovo pozove u službu (otud „privremeno“), čak i u okviru nekog drugog vladinog organa na položaju istog nivoa kao ranije. Međutim, izgleda da do sada ova odredba nije nikada primenjena kod slučaja privremenog penzionisanja viših rukovodilaca tri savezne obaveštajne službe.

---

12 § 54, Odeljak 1.1. Federalnog zakona o državnoj službi (BBG)

13 § 56 BBG.

14 <https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/p/politische-beamte.html> To znači da ukoliko je lice provelo na poziciji sa koje je otpušteno 19 meseci, dodatna plata će biti odobrena na period od 19 meseci. Međutim, ako je pojedinac radio na ovoj poziciji duže od tri godine, dodatna plata prestaje automatski nakon tri godine.

15 Mechanizam za privremeno penzionisanje je primenjen kod penzionisanja bivšeg predsednika BND-a Šindlera 2016. godine, vidi: <https://www.dw.com/de/bnd-chef-schindler-geht-zum-1-juli/a-19217330>, predsednik BfV-a Maser 2018. godine,

[https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-11/horst-seehofer-versetzt-hans-georg-maassen-in-einstweiligen-ruhestand?utm\\_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-11/horst-seehofer-versetzt-hans-georg-maassen-in-einstweiligen-ruhestand?utm_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com)

i predsednik MAD-a Gram 2020. godine, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/einstweiliger-ruhestand-mad-praesident-gramm-wird-abgeloest-16969594.html>. Ovaj instrument su pre i posle ovih slučajeva retko primenjivale sve savezne vlade kada su u pitanju vodeći rukovodioci tri savezne obaveštajne službe. Razlog je taj što vlada želi da izbegne iskazivanje nepoverenja u svoju obaveštajnu zajednicu. Obično, nakon završetka mandata predsednika BND-a, neki su napredovali u karijeri u državnoj službi, npr. bivši predsednik BND-a dr Haning je postao zamenik ministra unutrašnjih poslova, bivši predsednik BND-a dr Gajger je postao zamenik ministra pravde. Najdalekosežniji potez u karijeri napravio je bivši predsednik BND-a Kinkel, koji je bio nemački ministar spoljnih poslova i vicekancelar u periodu između 1992. i 1998. godine.

---

Za vojne starešine se primenjuju iste procedure od čina brigadnog generala naviše, što je u nivou platnog razreda B6 za državne službenike i više. Ovde,isto tako, nije bilo slučaja da je službenik koji radi u BND-u bio poslat u u privremenu penziju ili ponovo aktiviran iz privremene penzije.<sup>16</sup>

## **(5) Privremeno penzionisanje zbog reorganizacije**

U slučaju velikih organizacionih reformi u okviru nemačke savezne vlade, uključujući i unutar jedne organizacije, državni službenici mogu da budu privremeno penzionisani. U ovom slučaju, svi državni službenici u platnom razredu B (što znači i nivoi niži od B6) su obuhvaćeni.. Tada se od vlade se traži da razmotri da se vrate one koji su privremeno penzionisani ukoliko postanu dostupna radna mesta sa ekvivalentnim platnim razredom.<sup>17</sup>

Ova mogućnost ne postoji za oficire. Zapravo, kada su nemačke oružane snage, Bundesver, bile u procesu velikih reformi i smanjenja nakon ujedinjenja dve Nemačke, kao i tokom poslednje velike reforme Bundesvera 2012. godine, vlada je donela posebne zakone koji su predviđali određene, vremenski ograničene mogućnosti za slanje vojnika i oficira u privremenu penziju.<sup>18</sup>

U slučaju tri savezne obaveštajne službe BND-a, MAD-a i BfV-a, ova odredba još uvek nije primenjivana.

## **(6) Produceno obavljanja dužnosti pripadnika nemačkih obaveštajnih službi nakon penzionisanja ili odlaska**

Svi državni službenici, bez obzira na to da li su otišli u penziju, smenjeni ili sami otišli, , ostaju u obavezi da ne odaju poverljive informacije u vezi sa poslom kojim su se prethodno bavili tokom službe. Slične odredbe važe i za penzionisane ili bivše vojnike. Ne postoje posebne privilegije za pripadnike nemačkih saveznih obaveštajnih službi nakon što se penzionisu ili napuste službe, uključujući i najviše rukovodioce..

## **(7) Rad nakon penzionisanja ili odlaska**

Naravno, postoji mogućnost da penzionisani državni službenici i oficiri dobiju novi posao. Međutim, penzionisanim državnim službenicima i

---

16 Predsednik BND-a je uvek državni službenik. Najviši vojni oficir BND-a je u rangu potpredsednika BND-a kako bi se obezbedilo civilno upravljanje službom.

17 § 55 BBG,

18 1991: [https://www.gesetze-im-internet.de/persst\\_rkeg/PersStärkeG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/persst_rkeg/PersStärkeG.pdf)  
2012: [https://www.bgblerichterstattung.de/xaver/bgblerichterstattung?start=//%5B@attr\\_id=%27bg-bl112s1583.pdf%27%5D#\\_bgblerichterstattung%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bg-bl112s1583.pdf%27%5D\\_1634304996500](https://www.bgblerichterstattung.de/xaver/bgblerichterstattung?start=//%5B@attr_id=%27bg-bl112s1583.pdf%27%5D#_bgblerichterstattung%2F%5B%40attr_id%3D%27bg-bl112s1583.pdf%27%5D_1634304996500)

---

oficirima će u tom slučaju biti oduzet dodatak na penziju.

Nakon dobrovoljnog napuštanja ili otpuštanja iz službe, ne postoje ograničenja u pogledu alternativnih prihoda s obzirom da ovi pojedinci ne primaju penziju dok ne ispune uslov za starosnu penziju.

Obuka za posao ili pomoć kod pronalaženja novog posla nije dostupna državnim službenicima BND-a ni na jednom nivou. Obuka i pomoć kod zapošljavanja je dostupna samo onim oficirima koji su pristali na ugovor na određeno vreme sa nemačkom vojskom. S obzirom da su ovi ugovori dostupni samo nižim oficirskim činovima, oni se ne odnose na više rukovodeće činove pukovnika i iznad.

## Preporuke iz ugla Nemačke

Pored gore navedenih preporuka u prethodnim poglavljima o iskustvima Hrvatske i UK-a, možemo da dodamo sledeće preporuke iz ugla Nemačke:

- Obaveštajne službe ne bi trebalo da se posmatraju potpuno odvojeno od drugih vladinih organa**

Gledište da su obaveštajne službe u krajnjoj liniji odvojene od drugih državnih organa, umanjuje obim strukturalne transparentnosti koju vlada obezbeđuje demokratskom društvu. Iako je najveći deo posla koji obavljaju savezne obaveštajne službe Nemačke poverljivog karaktera, činjenica da one funkcionišu na isti način kao i ostatak administracije savezne vlade doprinosi transparentnosti rada službi i pomaže njihovoj demistifikaciji od pozitivnih ili negativnih predrasuda. Stoga se preporučuje da se zakon koji uređuje rad obaveštajne službe bavi mandatom službe, njenim posebnim nadležnostima kao i mehanizmima unutrašnje i spoljašnje kontrole, ostavljajući odredbe koje se odnose na status i procedure penzionisanja/odlaska pripadnika obaveštajne službe u skladu sa zakonima i propisima koji se odnose na sve pripadnike državne uprave. Ovo ne znači da jedan određeni ograničeni broj posebnih odredbi za pripadnike obaveštajne službe neće biti uključen u te zakone. Međutim, njih treba svesti na neophodan minimum.<sup>19</sup>

- Procedure/uslovi za penzionisanje i izlazak iz službe bi trebalo da budu iste kao i u drugim delovima vlade**

Shodno shvatanju da obaveštajne službe ne bi trebalo smatrati odvojenim od drugih državnih organa, procedure/uslovi za penzionisanje i odlazak članova obaveštajnih službi bi trebalo da budu isti kao i za druge predstavnike vlade. Kao što je gore prikazano, savezna vlada Nemačke primenjuje prilično širok spektar

---

19 Kao što je, na primer, definisanje nižih nivoa državnih službenika koji mogu da odu u privremenu penziju (videti gore odeljak 2.4.).

---

različitih procedura za penzionisanje i odlazak u penziju kako bi osigurala postizanje dovoljnog nivoa fleksibilnosti u okviru vladine administracije koja kao svoju okosnicu ima profesionalne, doživotno zaposlene državne službenike i oficire.<sup>20</sup>

- **Ne postoje specijalne privilegije za penzionisane/bivše zaposlene, ali je neophodno obezbediti odgovarajuću otpremninu**

Iako može da deluje prijemčivo da se penzionisanim ili bivšim pripadnicima obaveštajne službe obezbede posebne privilegije, one mogu da dovedu do pravljenja razlike između njih i ostalih penzionisanih ili bivših državnih službenika ili oficira. Ovo može da podrije socijalno jedinstvo među državnim službenicima i oficirima u celini. Međutim, naravno, državni službenici i oficiri, bez obzira da li su radili u obaveštajnim službama ili ne, treba obezbediti penzije koje odgovaraju njihovom hijerarhijskom statusu pre penzionisanja, kao i, čak i na nižim hijerarhijskim nivoima, omogućiti da mogu da finansiraju svoj život, bez potrebe za traženjem drugog posla. Ovo je važan mehanizam kako bi se izbeglo „izloženost“ državnih službenika, tj. podložnost podmićivanju kako bi se obezbedila udobna penzija. Pored toga, ako penzioneri obaveštajnih službi ili drugih osetljivih delova državne administracije imaju potrebu za dodatnim poslom nakon penzionisanja, mogu postati lakša meta obaveštajnih službi drugih zemalja. Međutim, ako se obezbedi dovoljno dobar penzioni plan, svaki dodatni prihod nakon penzionisanja bi trebalo da se oduzme od penzije, s obzirom da se finansiraju iz državnog budžeta (tj. Od poreza) kako bi se izbegla nepotrebna potrošnja javnih sredstava.

- **Posebno zakonodavstvo može da bude neophodno za strukturalne reforme, ali je potrebno da bude vremenski ograničeno**

Kao što je gore pomenuto, da bi sprovela dve velike reforme nemačke vojske (nem. Bundeswehr), nemačka vlada je donela posebne zakone o usaglašavanju statusa kadrova. . Najvažnije je da su ovi zakoni bili vremenski ograničeni tokom sprovodenja velike reforme. Slično tome, ako se pokuša sa sprovodenjem značajne strukturalne reforme neke

---

20 Gotovo apsolutno zagarantovano zaposlenje državnih službenika u administraciji nemačke vlade se ogleda i u drugim, dodatnim prednostima, kao što je mogućnost dobijanja kredita kod banaka ili statusa preferencijalnog zakupca pri iznajmljivanju stanova, itd. Ovaj privilegovani položaj državnih službenika i oficira u Nemačkoj je važna zaštita od kriminalnih radnji, kao što je na primer korupcija. Potencijalni počinjoci moraju budu svesni kratkoročne koristi i rizika od gubitka doživotnih privilegija koje se protežu do penzije i do smrti. Na primer, porodice penzionisanih državnih službenika dobijaju isplatu odštete nakon smrti državnog službenika, uključujući i pokrivanje troškova sahrane, vidi: [https://www.vbba.de/fileadmin/user\\_upload/www\\_vbba\\_de/pdf/senioren/merkblatt/Merkblatt\\_Sterbegeld.pdf](https://www.vbba.de/fileadmin/user_upload/www_vbba_de/pdf/senioren/merkblatt/Merkblatt_Sterbegeld.pdf)

---

velike obaveštajne službe, neophodno je urediti posebne penzione šeme i odlaske. Dakle, ukoliko se usvoji ovakva zakonska regulativa, ona treba da bude osmišljena posebno u tu svrhu i da jasno odredi cilj reforme, kao i vremenski okvir u kojem će ona da se primenjuje. Na ovaj način se održava strukturalni kontinuitet unutar državne administracije tokom i nakon ove reforme.

- **Ostati fleksibilan kako bi se vremenom prilagodile procedure za penzionisanje/izlazak iz službe**

Naravno, kako se okolnosti razvijaju, procedure penzionisanja i izlaska će morati da se prilagođavaju. Međutim, obuhvatanje ovih procedura za pripadnike obaveštajnih službi opštim zakonima koji se odnose na državne službenike/oficire vlade može potencijalno da ima negativan efekat i odvrati od neograničenih reformskih procedura i restrukturiranja, koje se mogu zloupotrebiti u političke svrhe.

## Završne napomene

### **Dejvid Votson**

Izlazne strategije za više rukovodioce, bilo iz privatnog ili javnog sektora ili u obaveštajnim i bezbednosnim službama, uvek će da predstavljaju izazov za datu organizaciju. Međutim, obaveštajne i bezbednosne službe moraju da uzmu u obzir niz dodatnih komplikacija oko napuštanja službe. Osim potencijalnog narušavanja poverenja javnosti i gubitka intelektualne svojine za organizaciju, za obaveštajne i bezbednosne službe je dodatno otežavajući raniji pristup rukovodilaca državnim tajnama, vladinoj politici, kao i uticaj samog odlaska na moral agencije. Ovi faktori mogu značajno da utiču na samu zemlju ako se sa njima ne postupa pravilno.

Najbolji mogući rezultat bi bio da sve strane budu zadovoljne odlaskom i da osoba ode sa osećanjem da je otišla dostojanstveno i lojalna organizaciji. Iako je ovo važno za samog pojedinca u pitanju, podjednako je važno za moral i organizaciono zdravlje agencije.

Kao što je gore pomenuto, bilo koja politika mora da uzme u obzir koliko unapred je pojedinac obavešten, kao i pristup informacijama koji viši rukovodilac može da ima a koje se nalaze u agenciji dok se njegov odlazak ne sproveđe.

Kao što je opisano u tri studije slučaja, glavna metodologija za izlazak je obično neki oblik penzionisanja ili isplata otpremnine.. Odgovarajuće šeme će biti jedinstvene za svaku zemlju i zavisće najčešće od dva faktora, državnih zakona o radu (posebno u pogledu otpuštanja i starosne granice za odlazak u penziju) i penzionog plana agencije. Iako se u nekim zemljama daje prednost posebnim zakonima koji se odnose na zapošljavanje, penzije i odlazak osoblja agencija, to može

---

da dovede do problema u slučaju da se okolnosti promene jer zahteva novo zakonodavstvo. Njima takođe nedostaje i fleksibilnost. U velikom broju evroatlantskih zemalja ne postoji posebno zakonodavstvo, a glavni mehanizmi su pokriveni zakonima o radu koji su uglavnom vrlo uopšteni. Ovo omogućava agencijama da imaju svoja interna pravila i procedure koje mogu da se menjaju (obično nakon konsultacija sa zaposlenima).

Teško je doneti uopštenu odluku o tome šta će najbolje da funkcioniše kao izlazna politika, jer će pored lokalnog zakona o radu ovo da zavisi i od pojedinca o kome se radi i njegove ili njene spremnosti da napusti posao. Vrlo često je neophodna kombinacija različitih politika kako bi se postigli ciljevi izlaska. Ključ je u fleksibilnosti, jer neće sve okolnosti uvek biti iste. Reforme agencija u post-sovjetskim zemljama su često nailazile na teškoće zbog uverenja da kadrovska politika treba da bude sadržana u regulativi i zakonu (Ukrajina je dobar primer). Ovo je dovelo do nevoljnosti agencija da se promene, jer su smatrali da njihova prava i privilegije mogu da budu umanjene i na taj način ometale proces modernizacije.

Dakle, umesto toga da razmatrate novo zakonodavstvo, jedna od opcija može da bude jačanje postojećih internih politika i penzionih šema agencija. Određeno zakonodavstvo može da bude neophodno, ali je najbolje ako uređuje penzije šeme. Još važnije je da se ojačaju interne politike agencija kako bi bile u skladu sa zakonom o radu, ali pod kontrolom agencija.



## DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland

✉ info@dcaf.ch  
📞 +41 (0) 22 730 9400

---

**[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)**

---

 @DCAF\_Geneva

