

Dr Aleksandra Rabrenović
naučni saradnik
Institut za uporedno pravo, Beograd

**OSNOVNI ELEMENTI PRAVNOG POLOŽAJA DRŽAVNIH
SLUŽBENIKA SAVEZNE REPUBLIKE NEMAČKE – WEBEROVA
BIROKRATIJA U NOVOM RUHU**

Apstrakt

U radu se analiziraju osnovni elementi pravnog položaja državnih službenika Savezne Republike Nemačke, kao što su: dug period pripreme za obavljanje poslova pre zasnivanja radnog odnosa; stalnost zaposlenja do kraja radnog veka državnog službenika; jasno utvrđeni karijerni razvoj; odgovarajuća naknada za rad; politička nepristrasnost i zabrana prava na štrajk; i, pre svega, profesionalnost, lojalnost i posvećenost ostvarenju javnog interesa. Autor zaključuje da celokupan sistem nemačke državne uprave i dalje u velikoj meri počiva na Veberovom idealnom tipu birokratije, čiji elementi i dalje mogu poslužiti za primer kako zemljama članicama EU, tako i onima koje se pripremaju da postanu njene članice u skorijoj budućnosti.

Ključne reči: pravni položaj, državni službenici, Savezna Republika Nemačka

1. Uvod

Nemački sistem državne uprave karakteriše klasični sistem birokratkog modela uprave sa jakim naglaskom na poštovanju zakonitosti rada. Ovaj model zasniva se na Veberovom idealnom tipu birokratije sa strogom hijerarhijom radnih mesta, funkcionalnom specijalizacijom, jasnim i strogim pravilima ponašanja i visokim nivoom formalizma.¹

Iako se pojam državne uprave u Nemačkoj vremenom menjao od shvatanja uprave kao autoritativne vlasti ka shvatanju uprave kao javne službe, sistem državne uprave se nije značajnije promenio. Osnovni tradicionalni principi na kojima se službenički sistem Nemačke zasniva još od kraja XVIII veka još usvek su duboko usađeni u službenički sistem Nemačke. Ti principi su: stalno zaposlenje tokom čitavog radnog veka, lojalnost i posvećenost radu u državnoj upravi i ostvarenju javnog interesa,

¹ Weber, M. (1946), *Essays in Sociology*, ed. H.H. Gerthe and C.W.Mills.

politička neutralnost, odgovarajuća zarada i nepostojanje prava na štrajk.² U skladu sa »legalističkom« upravnom kulturom, koja je zasnovana na strogom poštovanju i primeni propisa, personalnu strukturu državnih službenika i dalje karakteriše jaka dominacija pravnika, poznata kao *juristen-monopol*.³ U nauci i praksi se sve češće javljaju sumnje da li su ovi strogi tradicionalni pravni principi dobra osnova za razvoj državne uprave koja bi pre svega trebalo da ima ulogu regulatora društvenih tokova i pružaoca usluga građanima, a ne striktnog izvršioca propisa.⁴

U ovom radu razmotriće se osnovni elementi pravnog položaja državnih službenika koji su zasnovani na pomenutim principima. Radi boljeg razumevanja pravnog okvira službeničkog sistema, najpre će biti analizirane osnove državnog uređenja Savezne Republike Nemačke, a zatim predstavljen kratki istorijski razvoj nemačkog službeničkog sistema. Fokus rada biće stavljen na analizu osnovnih elemenata nemačkog službeničkog sistema, kao što su: pojam državnog službenika, prijem u radni odnos, osnovna prava i obaveze državnih službenika, mogućnosti profesionalnog razvoja, sistem plata i nagrađivanja i prestanak radnog odnosa.

2. Osnove državnog uređenja Savezne Republike Nemačke

Državno uređenje Savezne Republike Nemačke pravno je utemeljeno na Ustavu, tj. Osnovnom zakonu koji je donet 23. maja 1949. godine. Savezna Republika Nemačka predstavlja federaciju Federalnih jedinica (Länder), koje imaju suverena prava i obaveze, koja im nisu preneti od strane federacije već garantovana Osnovnim zakonom.

Državna ovlašćenja podeljena su između Saveznog nivoa i Federalnih jedinica u poglavlju VII Osnovnog zakona. Osnovni zakon pravi razliku između oblasti koje su u isključivoj nadležnosti Savezne države (kao što su na primer spoljni poslovi, odbrana, carina itd.)⁵ i oblasti koje su predmet zajedničke nadležnosti Saveznog nivoa i Federalnih jedinica (kao što su na primer krivično pravo, organizacija sudova, organizacija advokatske profesije, evidencija građanskih stanja itd.).⁶ Na saveznom nivou i u Federalnim jedinicama velika većina upravnih delatnosti obavlja se od strane »direktne državne uprave«, tj. od strane organa uprave saveznog nivoa i

² Reichard C, Rober M (2010), »Inertia of Education and Recruitment in the German Civil Service«, rad predstavljen na konferenciji EGPA u Tuluzu, 8-10.9.2010, str. 3.

³ Derlien, Hans-Ulrich (1991). »Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service«, *International Review of Administrative Sciences* 57, str. 385-401.

⁴ Derlien, H. U. (2008), »The German public service: between tradition and transformation.« Derlien, H. U. / Peters, B. G. (Hrsg.): *The State at Work: Public Sector Employment in Ten Western Countries*. Cheltenham, S. str. 170-195.

⁵ Član 73. Osnovnog zakona.

⁶ Član 74. Osnovnog zakona.

nivoa Federalnih jedinica, ali takođe i od strane »indirektne« državne uprave, tj. organa koji su samo delimično predmet državne kontrole, ili potpuno nezavisne institucije, kao što je na primer Nemačka centralna banka (Bundesbank).⁷

Nemačka ima 16 Federalnih jedinica koje su načelno podeljene u dve grupe:

- 1) Teritorijalne jedinice (Baden-Württemberg, Bavaria, Brandenburg, Hesse, Mecklenburg Western-Pomerania, Lower Saxony, North-Rhine/Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saxony, Saxony-Anhalt, the Saarland, Schleswig-Holstein, Thuringia)
- 2) Gradovi-države (Berlin, Bremen and Hamburg).

Za razliku od uprave saveznog nivoa koja ima značajnu ulogu u vođenju politike, državna uprava Federalnih jedinica se prvenstveno bavi sprovođenjem politike. Iako Federalne jedinice imaju značajnu autonomiju u vezi sa svojom organizacijom, njihove uprave su organizovane na veoma sličan način, što je posledica njihove duge, dvestogodišnje tradicije. Većina Federalnih jedinica sa velikom površinom ima trodelnu upravnu strukturu, na čijem su vrhu Ministarstva, zatim Vladine komisije ili regionalne Vlade, kao srednji nivo, i niže organe uprave, koji ponekad čine sastavni deo lokalne samouprave.⁸ Neke manje teritorijalne Federalne jedinice, kao i gradovi-države nemaju srednje upravne nivoe, već kombinuju organe državne i lokalne samouprave. U svim Federalnim jedinicama, najveći broj zaposlenih radi u sektoru organizovanja (u školama i na univerzitetima) u policiji i finansijskoj administraciji⁹ (na pr. poreskoj upravi).

Pored federalnog nivoa i nivoa federalnih jedinica, aktivnosti od lokalnog značaja obavljaju se samostalno od strane organa lokalne samouprave. Osnovni zakon garantuje lokalnim samoupravama pravo da samostalno regulišu sve lokalne aktivnosti u skladu sa zakonom.¹⁰ Lokalne samouprave čine opštine/gradovi i seoske oblasti. U Nemačkoj postoje 330 seoskih oblasti i gradova koji nisu deo okruga i oko 13,800 opština.¹¹

⁷ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 12.

⁸ Ibid, str. 13.

⁹ Ibid, str. 14.

¹⁰ Član 28. stav 2. Osnovnog zakona.

¹¹ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 16.

3. Istorijski razvoj službeničkog sistema Nemačke

Nemačka javna uprava nastala je u XVIII veku u vreme kada je osoblje monarha počelo da obavlja poslove u javnom, državnom interesu. Iako su državni službenici toga vremena i dalje bili podređeni monarhu, ideja pravne države postaje dominantna, što je pogodovalo stvaranju službeničkog sistema čije su aktivnosti usmerene na ostvarenje javnog interesa.¹² U XIX veku dolazi do značajne profesionalizacije uprave, nakon sprovođenja Stein-Hardenbergovih reformi celokupnog državnog aparata, čime su stvoreni temelji moderne javne uprave.¹³

Nakon pada monarhije, Vajmarski Ustav iz 1919. godine ustanovio je obavezu neutralnosti državne uprave i postavio osnovna prava državnih službenika u članu 130. koji je glasio:

"Državni službenici će biti službenici društva, a ne partije. Svim državnim službenicima biće garantovana prava političkog mišljenja i sloboda udruživanja«.

Interesantno je primetiti da su upravo ova prava i slobode bili pogaženi od strane nacističkog režima između 1933. i 1945. godine. Osnovni zakon iz 1949. godine ponovo je uspostavio temelje profesionalne javne uprave, posebno kroz davanje prava državnim službenicima da imaju suverena ovlašćenja¹⁴ i putem uspostavljanja principa profesionalne javne uprave.¹⁵

4. Pravne osnove položaja državnih službenika

Status državnih službenika saveznih organa državne uprave regulisan je saveznim Zakonom o državnim službenicima (Bundesbeamtenengesetz). Savezna država ima takođe ovlašćenje da donosi »okvirne« propise koji sadrže uputstva za donošenje propisa Federalnih jedinica u oblasti službeničkog zakonodavstva. Ovi okvirni propisi moraju biti specificirani i implementirani od strane parlamenata Federalnih jedinica da bi mogli da se primenjuju kako u državnoj upravi Federalnih jedinica, tako i u organima lokalne samouprave. Iz tog razloga, status državnih službenika je gotovo identičan na saveznom nivou i u Federalnim jedinicama, iako svaka

¹² Ibid, str. 36.

¹³ Goodnow F.J., (1903), *Comparative Administrative Law*, (Beard Brooks, Washington DC), str. 296.

¹⁴ Član 33, stav 1 Osnovnog zakona.

¹⁵ Član 33, stav 5 Osnovnog zakona.

Federalna jedinica ima svoj poseban Zakon o državnim službenicima (ukupno 16 Zakona o državnim službenicima).¹⁶

Savezni nivo takođe ima nadležnost za donošenje zakona iz oblasti plata državnih službenika i penzija. Iz tog razloga se Zakon o platama državnih službenika (Bundesbesoldungsgesetz) i Zakon o penzijama i beneficijama državnih službenika (Beamtenversorgungsgesetz) direktno primenjuju na sve državne službenike, uključujući i nivo Federalnih jedinica i lokalnih samouprava, a ne kao »okvirni« propisi koje donosi Federalni nivo.¹⁷

Prilikom donošenja propisa Federalna Vlada ima obavezu da se konsultuje sa velikom brojem sindikata i profesionalnih asocijacija, kao što su na primer, Nemačka asocijacija državnih službenika, Nemačka federacija sindikata, Hrišćanska federacija sindikata. Pošto pomenute organizacije nemaju pravo na kolektivno pregovaranje, taj nedostatak se kompenzuje davanjem aktivnog prava na učestvovanje u pripremi nacrtu zakona i podzakonskih propisa, putem komentara ili sopstenih predloga. Ukoliko njihovi predlozi nisu uzeti u obzir, njihovi komentari zakona i podzakonskih akata se unose u anekse nacrtu propisa i dostavljaju zakonodavcu. Konačna odluka o sadržini propisa je, naravno, uvek na zakonodavcu, tj. Saveznom parlamentu.¹⁸

Međutim, nedavne inicijative za ustavne promene otvorile su vrata za mnogo razruđeniji i diferencijarniji službenički sistem, jer su dale veća ovlašćenja Federalnim jedinicama da uredi status državnih službenika. Imajući u vidu da su ove izmene učinjene nedavno, još je rano govoriti o njihovim efektima i uspehu.¹⁹

5. Pojam državnog službenika

Član 33, stav 4. Osnovnog zakona predviđa da se vršenje javnih ovlašćenja poverava »pripadnicima javnog sektora koji se nalaze u posebnom odnosu poverenja i lojalnosti koji se regulišu propisima javnog prava«. Na taj način državni službenici su definisani kao lica koje se prvenstveno nalaze u posebnom odnosu poverenja i lojalnosti prema državi čija su im ovlašćenja poverena i koji su dužni da svoje poslove obavljaju u cilju ostvarenja javnog interesa.

Državni službenici (*beamten*) obavljaju poslove u ključnim oblastima tradicionalne uprave, pre svega na pozicijama koja podrazumevaju vršenje

¹⁶ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 37.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid, str. 38.

¹⁹ Reichard C, Rober M, op. cit. str. 3.

javnih ovlašćenja i nadzor nad obavljanjem upravnih poslova. Međutim, pojam državnog službenika je dosta širi u odnosu na druge evropske zemlje, jer uključuje i zaposlene u obrazovanju. Nasuprot tome, zaposleni u javnom sektoru (*angestellten*) uključuju zaposlene u zdravstvu i institucijama socijalnog osiguranja. Pored toga, posebna kategorija zaposlenih, koji uključuju tehničko i pomoćno osoblje su nameštenici (*arbeiter*). Oko 40 procenata ukupnog broja zaposlenih u okviru javnog sektora čine državni službenici, dok 60 procenata čine zaposleni u javnom sektoru i nameštenici.²⁰

Za razliku od državnih službenika, status zaposlenih u javnom sektoru i nameštenika regulisan je na osnovu ugovora privatnog prava. Na njih se, kao i na celokupnu radnu populaciju privatnog sektora, primenjuju opšti propisi o radu. Međutim, specifični radni uslovi zaposlenih u javnom sektoru regulisani su kolektivnim ugovorima koji se dogovaraju između saveznih organa uprave, Federalnih jedinica ili organa lokalnih samouprava i nadležnih sindikata.²¹ Pravni status državnih službenika sa jedne strane i zaposlenih u javnom sektoru vremenom je postajao sve sličniji u mnogim aspektima. Zaposleni u javnom sektoru imaju gotovo istu sigurnost posla kao i državni službenici i veliki broj istih prava i dužnosti. Međutim, suštinska razlika u pravnom položaju ove dve grupe zaposlenih je u posebnim dužnostima i odgovornostima koje državni službenici imaju. Usled postojanja ovih važnih dužnosti i odgovornosti državnim službenicima nije dozvoljeno pravo na štrajk, kako bi se obezbedio kontinuitet obavljanja upravnih delatnosti u cilju ostvarenja javnog interesa.²²

Zakonom je predviđeno nekoliko izuzetaka u pogledu lica koja vrše javna ovlašćenja, a nemaju status državnog službenika. To su:

1) članovi savezne Vlade, tj. savezni kancelar i savezni ministri, na čiji se status primenjuju odredbe Zakona o saveznim ministrima. Kao funkcioneri koji su direktno odgovorni parlamentu, savezni ministri vode svoja ministarstva nezavisno u okviru politike koju utvrdi savezni kancelar, i na njih se ne primenjuju odredbe o disciplinskoj odgovornosti. Veoma slično je uređen i pravni položaj članova Vlade Federalnih jedinica, kao i izabranih lica u lokalnim samoupravama (gradonačelnik i druga lica izabrana ili neposredno na izborima ili od strane lokalnih skupština).

2) parlamentarni državni sekretari, koji pomažu u obavljanju poslova Saveznom sekretarijatu Vlade i ministrima u saveznoj Vladi. Ministarstima u Vladi se dodeljuju jedan do dva parlamentarna sekretara koji predstavljaju ministarstvo i pomažu mu u obavljanju tehničkih poslova i političkih

²⁰ Ibid.

²¹ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 28.

²² Ibid, str. 30.

obaveza, posebno na sednicama parlamenta i u radu komiteta Bundestaga, kao i u radu Vlade. Rad kabineta Parlamentarnih državnih sekretara je takođe regulisan odredbama javnog prava.²³

3) politički postavljena lica (*politische beamte*), kao što su administrativni državni sekretari i pomoćnici ministra, koja obavljaju veoma odgovorne poslove vođenja državne politike. Položaj administrativnog državnog sekretara u Nemačkoj odgovara položaju sekretara ministarstva u Srbiji, ili britanskog stalnog sekretara (British Permanent Secretary). Interesantno je primetiti da se u Nemačkoj smatra da zbog odgovornosti posla koji obavljaju, administrativni državni sekretari i pomoćnici ministra moraju uvek biti saglasni sa politikom koju sprovodi Vlada, i da, ukoliko to nije slučaj, mogu biti penzionisani u bilo kom trenutku bez navođenja ikakvih razloga.²⁴ Ukupan broj administrativnih državnih sekretara, pomoćnika ministra i drugih politički postavljenih lica je relativno mali.²⁵ Pored administrativnih državnih sekretara i pomoćnika ovaj status ima i predsednik Savezne kancelarije policije, kao i rukovodeći državni službenici u Ministarstvu spoljnih poslova i bezbednosnim službama.²⁶

6. Proces zapošljavanja i klasifikacija državnih službenika

Zapošljavanje u državnoj upravi Nemačke zasnovano je na principu meritornosti. Član 33. stav 2. Osnovnog zakona predviđa da svaki građanin Savezne Republike Nemačke može biti primljen u radni odnos u državnoj upravi na osnovu svojih sposobnosti, kvalifikacija i profesionalnih dostignuća. To se odnosi kako na državne službenike, tako i na zaposlene u javnom sektoru i nameštenike.

Državljeni drugih država koje su članice Evropske unije takođe mogu biti primljeni u radni odnos u nemačkoj državnoj upravi. U skladu sa odredbama prava EU o slobodi kretanja, državljani drugih država članica EU mogu biti primljeni u radni odnos u nemačkoj državnoj upravi ukoliko imaju potrebne kvalifikacije.²⁷

Nemačka državna uprava nema centralizovano telo koje vrši selekciju kadrova, već su individualni organi državne uprave slobodni da vrše selekciju po sopstvenim procedurama.²⁸ U svim organima, sprovođenje

²³ Ibid, str. 29.

²⁴ Meny Y, Knapp A, (1998), *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, (Oxford University Press), str. 301.

²⁵ Od ukupnog broja od oko 130,000 zaposlenih na saveznom nivou samo oko 400 službenika ima ovaj status.

²⁶ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 39.

²⁷ Postoje i izuzeci od ovog pravila, koji se odnose na radna mesta koja su rezervisana samo za nemačke državljane. Vidi: Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 34.

²⁸ Reichard C, Rober M, op. cit. str. 5.

javnog konkursa i testiranja je obavezno za popunjavanje slobodnih radnih mesta,²⁹ ali ne postoje opšta obavezujuća pravila o tome kako će se procedura sprovesti. Ovaj način decentralizovanog popunjavanja radnih mesta proizilazi iz principa nezavisnosti ministarstava, koji nalaže da svaki ministar ima pravo i odgovornost za samostalno upravljanje svojim ministarstvom.³⁰

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa su veoma slični u svim organima državne uprave. Pored opštih uslova, kao što su lični integritet i poštovanje Opšteg zakona, državni službenici moraju da imaju odgovarajuće obrazovne kvalifikacije i moraju da prođu utvrđen sistem obuke da bi mogli da rade na određenim karijernim nivoima u različitim upravnim oblastima.

U nemačkoj državnoj upravi postoje četiri osnovna karijerna nivoa/ karijerne klase. To su: administrativna klasa (*höherer Dienst*), izvršna klasa (*gehobener Dienst*), referentska klasa (*mittlerer Dienst*) i pod-referentska klasa (*einfacher Dienst*). Svaka klasa ima bar pet različitih razreda radnih mesta. Da bi se obezbedilo poštovanje principa meritornosti, ulazak u određenu klasu je vezan za određene kvalifikacije državnog službenika.³¹

Za razliku od drugih evropskih zemalja u kojima se zapošljavanje vrši gotovo neposredno nakon procesa selekcije, u nemačkoj državnoj upravi puno se ulaže u prethodnu obuku lica koja će dobiti status državnog službenika. Preduslov za zasnivanje radnog odnosa za radna mesta svih klasa jeste pohađanje tzv. pripremlne službe i polaganje stručnog ispita. U pripremlnoj službi lica koja se prvi put primaju u radni odnos u državnoj upravi dobijaju praktičnu i teoretsku obuku za rad u organima državne uprave i dužna su da na kraju polažu stručni ispit. Prijem u pripremlnu službu moguć je do tridesetdruge godine, ili maksimalno do četrdesete godine u slučaju osoba sa invaliditetom. Posebni propisi postoje za kandidate čije je konkurisanje za radno mesto bilo odloženo iz razloga staranja o detetu ili zbog neophodne nege bliskog srodnika.³²

Obrazovne kvalifikacije potrebne za prijem u pripremlnu službu razlikuju se u zavisnosti od klase radnog mesta za koje su kandidati zainteresovani. Uslovi su sledeći:

- 1) za radna mesta pod-referentske klase - uspešan završetak tradicionalne srednje škole ili priznati ekvivalent;
- 2) za radna mesta referentske klase - uspešan završetak opšteg obrazovanja (10 godina) ili završetak savremene srednje škole, kao i prateće profesionalne obuke ili priznati ekvivalent;

²⁹ Pusic E. (1973), *Nauka o upravi*, Školska knjiga Zagreb, str. 205.

³⁰ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 35.

³¹ Reichard C, Rober M, op. cit. str. 4.

³² Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 45.

- 3) za radna mesta izvršne klase - uspešni završetak politehničkog obrazovanja (Fachhochschule) ili druge vrste obrazovanja koje omogućava prijem na univerzitet ili priznati ekvivalent;
- 4) za radna mesta administrativne klase - uspešan završetak master ili osnovnih univerzitetskih studija u odgovarajućoj oblasti.

Interesantno je primetiti da je većina službenika koji zasnivaju radni odnos u administrativnoj klasi ima završen Pravni fakultet. Takođe, broj zaposlenih u pojedinim klasama konstantno se menja, sa povećanjem broja zaposlenih na radnim mestima izvršne klase i administrativne klase i smanjenjem broja zaposlenih na radnim mestima referentske i pod-referentske klase.³³

Pripremna služba ima i različito vreme trajanja u zavisnosti od klase kojoj radno mesto pripada. Tako, pripremna služba traje:

- 1) šest meseci za radna mesta pod-referentske klase;
- 2) dve do dve i po godine za radna mesta referentske klase;
- 3) tri godine za radna mesta izvršne klase;
- 4) dve do dve i po godine za radna mesta administrativne klase.

Nakon uspešnog pohađanja pripreme službe i polaganja stručnog ispita, državni službenici moraju proći i period probnog rada da bi bili primljeni u radni odnos. Po pravilu, period probnog rada traje oko godinu dana za radna mesta pod-referentske klase, oko dve godine za radna mesta referentske klase, oko dve godine i šest meseci za radna mesta izvršne klase i čak oko tri godine za radna mesta administrativne klase.³⁴

Nakon uspešnog završetka probnog rada, državni službenici, ukoliko imaju najmanje dvadesetsedam godina života, konačno se primaju u stalni radni odnos koji, po pravilu, traje do kraja radnog veka. Za nemački službenički sistem je karakteristična stalnost radnog odnosa u državnoj upravi, jer su razlozi za prestanak radnog odnosa veoma ograničeni, a najčešći je, kako ćemo kasnije videti, odlazak u penziju. U ovom aspektu se

³³ Oko 65 procenata svih pripadnika administrativne klase ima završen Pravni fakultet. Takođe, broj zaposlenih državnih službenika u pojedinim klasama u poslednjih nekoliko decada se značajno promenio. Tako je na primer, 1960. godine broj zaposlenih u najnižim klasama (referentskoj i pod-referentskoj) iznosio je 65.7 procenata ukupnog broja zaposlenih, broj zaposlenih u izvršnoj klasi 25.6 procenata, a broj zaposlenih u najvišoj administrativnoj klasi 8.7 procenata. 2009. godine ova proporcija se značajno izmenila sa 24.1 procentom zaposlenih u dve najniže klase, 53.8 procenata zaposlenih u izvršnoj klasi i 22.1 procentom zaposlenih u administrativnoj klasi. To gotovori i o značajnoj promeni obrazovne strukture državne uprave Nemačke. Vidi: Reichard C, Rober M, op. cit. str. 4.

³⁴ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 47.

pravni položaj državnog službenika u Nemačkoj u mnogome razlikuje od Srbije i drugih zemalja u regionu, ali i drugih zapadno evropskih zemalja.³⁵

7. Osnovna prava i obaveze

Osnovna dužnost državnog službenika je da bude u službi građanima što podrazumeva visok nivo profesionalnosti, odgovornosti i kontinuiran rad na ostvarenju javnog interesa. Obaveza državnog službenika da radi u javnom interesu mora imati prioritet u odnosu na sopstveni interes službenika i sve druge interese koje zastupaju specifične interesne grupe. To znači da du državni službenici dužni da obavljaju svoj posao pravično, bez pristrasnosti i da uvek imaju u vidu ostvarenje opšteg umesto individualnog interesa.³⁶

Dužnost službenika da radi u javnom interesu predstavlja osnov radnog odnosa, koji daje garanciju da će državni službenik izvršavati demokratski utvrđenu volju građana. Službenici mogu uključivati u politički život, ali ne smeju izražavati svoja politička ubeđenja u obavljanju svog posla.³⁷

Kao i ostali građani, državni službenici imaju pravo na organizovanje i udruživanje, ali nemaju pravo na štrajk.³⁸ Pravo na štrajk zabranjeno je već Osnovnim zakonom Nemačke. Razlog za to je uverenje da je državnim službenicima povereno obavljanje važnih državnih funkcija i da bi pravo na štrajk bilo u suprotnosti sa obavezom državnih službenika da rade u opštem interesu. Zabrana prava na štrajk, međutim, ne znači da će pitanja koja budu postavljena od strane sindikata biti ignorisana. Naprotiv, uloga sindikata državnih službenika je veoma značajna, kako u pripremi predloga propisa koji se odnose na položaj državnih službenika, tako i na njihovu implementaciju.³⁹

Pored navedenih opštih dužnosti, državni službenici imaju i prava koja im omogućavaju da obavljaju utvrđene dužnosti na odgovarajući način. Da bi mogli da obavljaju dužnosti u javnom interesu, bez uplitanja politike i drugih pojedinačnih interesa, državni službenici moraju imati pravnu i ekonomsku autonomiju. Ta autonomija se garantuje državnim službenicima pre svega pravom na stalnost radnog odnosa, odgovarajućom zaradom i penzionim povlasticama, kao i njihovim pravom da budu postavljeni na odgovarajuće radno mesto. Pored toga, državni službenici imaju pravo na

³⁵ Tako, na primer, u Velikoj Britaniji, državni službenik može biti razrešen dužnosti po diskrecionoj odluci Krune, što čini pravni status državnog službenika mnogo slabijim od njegovog kolege u Saveznoj Republici Nemačkoj. Vidi: H. Tasse, »Civil Service Law in Germany«, *Journal of Comparative Legislation and Comparative Law*, Third Series, Vol 19, No 4 (1937), str. 260-263.

³⁶ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 40.

³⁷ Ibid.

³⁸ Meny Y, Knapp A, (1998), *op. cit.* str. 291.

³⁹ Ibid.

socijalno i zdravstveno osiguranje i imaju pravo da zahtevaju zaštitu za njih i njihovu porodicu od strane poslodavca tokom i nakon zaposlenja.⁴⁰

8. Mogućnosti profesionalnog razvoja

Imajući u vidu veliki broj različitih funkcija koje državna uprava vrši na saveznom i regionalnom nivou, državni službenici mogu izabrati različite vrste karijernog razvoja. Mogućnosti karijernog razvoja se razlikuju na saveznom nivou i nivou federalnih jedinica. Tako, na primer, karijerni razvoj u oblasti spoljnih poslova i vojsci je moguć samo na saveznom nivou, dok pripremna služba za nastavnike osnovnih i srednjih škola postoji samo na nivou Federalnih jedinica.

Razvoj karijere i napredovanje državnih službenika regulisano je Saveznom Uredbom o razvoju karijere i napredovanju državnih službenika (Bundeslaufbahnverordnung). Aneks ove Uredbe sadrži kompletnu listu svih vrsta razvoja karijere na saveznom nivou, koji uključuju, između ostalog: carinsku službu, meterološku službu, arhivsku službu, službu za zaštitu Ustava, bezbednosnu službu, bibliotečku službu, tehničku i pravnu službu u upravi za savezne vojne snage itd.⁴¹ Specifični karijerni razvoj je regulisan putem posebnih propisa kojima se utvrđuju pravila o karijernoj strukturi. Ove specifične uredbe tako regulišu uslove zasnivanja radnog odnosa, proceduru selekcije kadrova, obuke koje je potrebno pohađati u toku pripreme službe, ispite koje je potrebno položiti i sve druge korake koje je neophodno napraviti za kontinuirani razvoj karijere.

Napredovanje u službi zasnovano je takođe na principu meritornosti, tj. na osnovu obrazovnih kvalifikacija i profesionalnih dostignuća. Pošto je nemački službenički sistem zasnovan na principu pozicije, potrebno je da postoji slobodno radno mesto da bi državni službenik mogao da napreduje. Ukoliko slobodno radno mesto postoji, a državni službenik ispunjava sve uslove za napredovanje, on/ona se najpre postavlja na više radno mesto na probni vremenski period, da bi se uvidelo da li može odgovoriti zahtevima datog radnog mesta. Ukoliko uspešno završi probni period, državni službenik će biti promovisan na više radno mesto.⁴²

Rad državnih službenika redovno se ocenjuje da bi se dobila objektivna slika o rezultatima rada. Ocenjivanje se vrši na osnovu Uputstva za ocenjivanje. Rezultati ocenjivanja služe kao osnov za donošenje personalnih odluka, posebno u vezi napredovanja i utvrđivanja potreba za profesionalnim razvojem.

Pod uticajem ideja novog javnog menadžmenta iz anglo-saksonskih zemalja, Zakon o državnim službenicima iz 1997. pretrpeo je određene izmene i dopune u cilju unapređenja efikasnosti i kompetitivnosti rada

⁴⁰ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str 41.

⁴¹ Ibid, str. 44.

⁴² Ibid.

državne uprave. Između ostalog, unete su izmene u postupak ocenjivanja i uvedene su kvote za ocenjivanje.⁴³ U tom smislu, državnim organima se preporučuje da najviše 15 procenata državnih službenika ocene sa najvišom ocenom i maksimum 35 procenata službenika ocene drugom po redu najvišom ocenom, kako bi se izbegla praksa dodeljivanja najviših ocena najvećem broju službenika.⁴⁴

Sistem obučavanja državnih službenika nemačke je decentralizovanog tipa, što znači da svaki upravni nivo ima sopstvene kapacitete za obrazovanje i obuku službenika. veoma dobro razvijen. Savezna akademija za javnu upravu u Brühl (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*) je centralna institucija za obuku državnih službenika na saveznom nivou, dok Federalne jedinice imaju svoje sopstvene obrazovne institucije i akademije za javnu upravu gde vrše edukaciju i obuke svojih državnih službenika. Najzad, i lokalne samouprave imaju svoje kapacitete za trening državnih službenika, koje kombinuju sa kapacitetima privatnog sektora.⁴⁵

9. Sistem plata i nagrađivanja

Sistem plata državnih službenika regulisan je Zakonom o platama državnih službenika (*Bundesbesoldungsgesetz - BBesG*). Ovaj zakon takođe reguliše i plate sudija i zaposlenih u vojsci. Zakon o platama državnih službenika primenjuje se na sve državne službenike na saveznom nivou, nivou Federalnih jedinica, lokalnom nivou, a takođe i na sva tela i institucije koja su osnovana na osnovu propisa javnog prava. To znači da u Nemačkoj postoji jedinstveno zakonodavstvo za zaposlene u javnom sektoru na svim nivoima. Specifične karakteristike službenika pri određivanju plate mogu biti uzete u obzir u Federalnim jedinicama, ali samo ukoliko to dozvoljava savezni zakon.⁴⁶

Osnovni princip sistema plata jeste princip odgovarajuće naknade za rad (*alimentationsprinzip*), koji je i jedan od osnovnih principa profesionalne državne uprave garantovan Osnovnim zakonom.⁴⁷ Ovaj princip predviđa da je poslodavac dužan da pruži odgovarajuću kompenzaciju/naknadu, kako aktivnim državnim službenicima, tako i državnim službenicima sa invaliditetom ili onima koji su stekli uslove za penziju. Odgovarajuća naknada za rad državnog službenika bi trebalo da omogući da državni službenici u potpunosti mogu da se posvete poslu, jer samo finansijski

⁴³ Schaefer C, »A Review of the Public Service in Germany: intentions, chances and risks and mandatory requirements to the frameset«, http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/7_06.pdf.

⁴⁴ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 47.

⁴⁵ Reichard C, Rober M, op. cit. str. 6.

⁴⁶ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str 73.

⁴⁷ Član 33, stav 5. Osnovnog zakona.

nezavisan državni službenik može da obavlja funkcije koje su mu dodeljene Osnovnim zakonom.

Za razliku od drugih zaposlenih u javnom sektoru, plata državnog službenika se ne smatra direktnom naknadom za individualni rad, već celokupnom kompenzacijom za rad u cilju ostvarenja javnog interesa. Drugim rečima, pošto državni službenici stavljaju svoj celokupni radni potencijal u službu opšte javnosti i izvršavaju državne poslove tokom čitavog radnog veka, oni moraju imati odgovarajuću naknadu za njihovo »služenje« društvu u celini.⁴⁸

Osnovni elementi plate su osnovna plata, dodaci na platu i bonusi. Osnovna plata se utvrđuje na osnovu platnog razreda kome pripada radno mesto na kome se službenik nalazi. Platni razredi su utvrđeni u Platnoj lestvici organa federacije (Bundesbesoldungsordnungen), i u ponekim slučajevima Platnoj lestvici organa Federalnih jedinica (Landesbesoldungsordnungen).⁴⁹ Pored osnovne plate, postoje dodaci na platu, od kojih je najvažniji porodični dodatak. Pored toga, na osnovnu platu se dodaju i bonusi za postignute rezultate rada. Posebni dodaci daju se zaposlenima koji rade u inostranstvu. Najzad, državni službenici mogu dobiti i posebne godišnje naknade i nagrade.

Postoje četiri platne lestvice – A, B, C i D. Lestvice A i B propisuju osnovnu platu državnih službenika i zaposlenih u vojsci; lestvica C reguliše osnovne plate profesora i nastavnika u visoko obrazovnim institucijama, dok lestvica R propisuje osnovne plate sudija i javnih tužilaca. Državni službenici u platnim razredima od A2 do A16 (velika većina državnih službenika i zaposlenih u vojsci) i zaposleni u platnim razredima od C 1 do C 4 (profesori i nastavnici u visoko obrazovnim institucijama) primaju osnovne plate koje omogućavaju horizontalno napredovanje putem platnih koraka, dok državni službenici u platnim razredima od B 1 do B 11 primaju fiksne plate (plate državnih sekretara, pomoćnika ministra, načelnika odeljenja, direktora organa uprave, generala itd.). Platna lestvica R (za sudije i javne tužioce) sadrži i osnovne plate koje omogućavaju horizontalno napredovanje (od R1 i R2) kao i fiksne plate (od R 3 do R 10).⁵⁰

Porodični dodatak se plaća državnim službenicima koji su u braku ili su udovci/udovice, razvedenim službenicima ako imaju dužnost da izdržavaju bračnog druga, kao i svim službenicima koji imaju decu.⁵¹ Pored toga, postoje i dodaci na platu koji su vezani za funkciju koju državni službenik obavlja, kao što su, funkcionalni dodatak i dodatak za poziciju (na

⁴⁸ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 74.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid, str. 75.

⁵¹ Porodični dodatak iznosi oko 100 evra mesečno. Za svako dete, porodični dodatak se uvećava za oko 90 evra, a preko trećeg deteta za oko 120 evra mesečno. Nezavisno od plaćanja porodičnog dodatka, državni službenici kao i drugi građani imaju pravo na socijalne dodatke za decu, koji iznose oko 150 evra (za prvo drugo i treće dete) i oko 180 evra za svako dodatno dete.

primer ukoliko državni službenik radi u ministarstvu a ne nekom drugom organu uprave, dobiće dodatak za rad u ministarstvu), dodaci za teške uslove rada, prekovremeni rad itd.⁵²

Pomenute izmene i dopune Zakona o državnim službenicima od 1997. godine omogućile su saveznim organima i organima Federalnih jedinica da uvedu bonuse na platu za državne službenike koji pokažu odlične rezultate u radu. Ovi bonusi, koji se dodeljuju pored horizontalnog napredovanja kroz platne korake, omogućavaju da državni službenici na osnovu odličnih rezultata rada budu brzo i adekvatno nagrađeni čime se poboljšava motivacija državnih službenika. Da bi se sprečilo da bonusi postanu stalni deo plate koji bi primala većina državnih službenika bez obzira na rezultate rada, postoje ograničenja u pogledu broja državnih službenika koji mogu dobiti bonuse. Tako Zakon o platama državnih službenika predviđa da samo 10 procenata državnih službenika koji nemaju fiksne plate može dobiti bonus na platu na osnovu rezultata rada.⁵³

10. Prestanak radnog odnosa

Radni odnos državnog službenika može biti prekinut samo u slučajevima predviđenim zakonom. Po pravilu, radni odnos državnog službenika prestaje kad državni službenik ispuni uslove za penziju. Državni službenici se moraju penzionisati kada napune 65 godina, što se odnosi i na muškarce i na žene. Izuzeci od ovog pravila postoje za određene vrste državnih službenika kao što su službenici koji rade u policiji i upravi za izvršenje zavodskih sankcija, koji se penzionišu nakon što dostignu 60 godina života.⁵⁴

Državni službenici se mogu penzionisati i ranije, kada napune 63 godine, ili 60 godina u slučaju ozbiljnog invaliditeta. Državni službenik takođe može biti penzionisan ukoliko nije u mogućnosti da obavlja svoje poslove iz zdravstvenih razloga, ili nije u mogućnosti da u potpunosti obavlja svoje poslove, čak i nakon pohađanja dodatnih obuka. Iznos penzije državnog službenika se smanjuje u slučaju prevremene penzije. Interesantno je primetiti da samo oko 9 procenata državnih službenika radi ceo svoj radni vek, do 65 godina života, i samo 16 procenata radi do 60 godina života, dok čak 47 procenata službenika ranije penzioniše pošto nisu u mogućnosti da u potpunosti obavljaju svoje dužnosti.⁵⁵

⁵² Ibid, str. 81.

⁵³ Savezna Uredba o bonusima na osnovu rezultata rada (Leistungsprämienverordnung), i Savezna Uredba o dodacima na platu (Leistungszulagenverordnung) od 1997. (BGBl. I, p. 1598).

⁵⁴ Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany (2000), »The Public Service of Germany«, www.bmi.bund.de, str. 55.

⁵⁵ Ibid.

11. Zaključak

Službenički sistem Savezne Republike Nemačke zasnovan je na dugoj tradiciji, koja je duboko usađena u pore savremenog nemačkog upravnog sistema. Osnovne tradicionalne odlike pravnog položaja državnih službenika, kao što su: dug period pripreme i usavršavanja za obavljanje poslova pre zasnivanja radnog odnosa, stalnost zaposlenja do kraja radnog veka službenika, jasno utvrđeni karijerni razvoj, odgovarajuća naknada za rad i, pre svega, lojalnost i posvećenost ostvarenju javnog interesa, i danas su sveprisutni u uređenju statusa državnih službenika. Celokupan sistem državne uprave i dalje počiva na egzaktnom i nepristrasnom sprovođenju velikog broja propisa, za čiju su implementaciju zaduženi službenici koji uglavnom imaju pravničko obrazovanje, koje se i dalje smatra najpoželjnijim oblikom obrazovanja za rad u organima državne uprave.⁵⁶ Ova slika u velikoj meri odgovara Veberovom idealnom tipu birokratije, koji je i koncipiran na osnovu funkcionisanja nemačke državne uprave još krajem XIX i početkom XX veka.

Ideje novog javnog menadžmenta, koje su 80-ih i 90-ih godina prošlog veka dominirale u zemljama anglo-saksonske tradicije, ostvarile su veoma mali uticaj na funkcionisanje nemačke državne uprave i njenog službeničkog sistema. Može se reći da je osnovni razlog za to različitost u osnovnoj strukturi uprave, koja u anglo-saksonskim zemljama dozvoljava mnogo veće menadžerske slobode, za razliku od mnogo »konzervativnijeg« kontinentalnog sistema, koji je zasnovan na strogoj primeni propisa. Iako se mnogi autori s pravom pitaju da li tradicionalni upravni i službenički sistem Nemačke odgovaraju potrebama savremenog društva, može se tvrditi da je ovaj sistem bolje izdržao test vremena u odnosu na anglo-saksonske upravne sisteme koji su, uz široku primenu principa iz privatnog sektora, doprineli nastanku velike ekonomske krize početkom XXI veka.

Na kraju, može se zaključiti da Nemačka državna uprava i dalje nosi duboke obrise Veberovog idealnog tipa birokratije, čiji elementi mogu biti inspiracija kako zemljama Evropske unije, tako i, još uvek krhkim, demokratijama sa jugo-istočnog dela evropskog kontinenta.

⁵⁶ Reichard C, Rober M, op. cit. str. 11-16.

Dr. Aleksandra Rabrenović
wissenschaftliche Mitarbeiterin
Institut für Rechtsvergleichung, Belgrad

**GRUNDELEMENTE DER LAGE DER STAATSBEAMTEN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND – WEBERS BÜROKRATIE
IM NEUEN GEWAND ?**

Zusammenfassung

In der Arbeit werden Grundelemente der rechtlichen Lage der Staatsbeamten der Bundesrepublik Deutschland analysiert, wie etwa: langer Zeitraum für die Vorbereitung der Ausübung der Arbeiten vor Gründung des Arbeitsverhältnisses; Ständigkeit der Beschäftigung bis zum Ende der Amtszeit eines Staatsbeamten; klar festgelegte Entwicklung der Karriere; entsprechende Vergütung für die Arbeit; politische Unbefangenheit und Verbot des Rechts auf Streik; und vor allem, Professionalität, Loyalität und Streben nach Verwirklichung des öffentlichen Interesses. Der Autor beschließt, daß das gesamte System der deutschen Staatsverwaltung weiterhin, im großen Maße, auf dem idealen Typ der Bürokratie von Weber basiert, deren Elemente weiterhin den EU-Mitgliedsstaaten, aber auch denen, die sich vorbereiten deren Mitglieder in der baldigen Zukunft zu werden, dienen können.

Schlüsselwörter: Rechtslage, Staatsbeamte, Bundesrepublik Deutschland

Aleksandra Rabrenovic, Ph.D
Research Associate
Institute of Comparative Law, Belgrade

**KEY ELEMENTS OF CIVIL SERVANTS' LEGAL STATUS IN
GERMANY –
WEBER'S BUREACRACY IN A NEW MOULD?**

Summary

The paper analyses key elements of civil servants' legal status in Germany, such as: long period of prepatory service before entering into employment; civil servants' tenure in office; well-defined career development opportunities; principle of compensation regarding civil servants pay; political neutrality and absence of the right to strike; and, above all, civil servants' professionalism, loyalty and commitment towards

achievement of public interest. The author concludes that the German civil service system still largely rests on a Weber's ideal bureaucracy model, which elements can serve as an inspiration to other EU member states as well as the countries which are getting prepared to join the EU in not so distant future.

Key words: legal status, civil servants, Federal Republic of Germany.