



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

СУД (ГОЛЕМ СОВЕТ)

**Случај VOGT против ГЕРМАНИЈА**

*(Апликација бр. 17851/91)*

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

26 септември 1995

**Во случајот Vогt против Германија<sup>1</sup>,**

Европскиот суд за човекови права, заседавајќи, согласно Правилото 51 од Деловникот на Судот А<sup>2</sup>, во Голем совет составен од следниве судии:

Г-дин R. RYSSDAL, *Претседател*,

Г-дин R. BERNHARDT,

Г-дин F. GÖLCÜKLÜ,

Г-дин F. MATSCHER,

Г-дин L.-E. PETTITI,

Г-дин R. MACDONALD,

Г-дин A. SPIELMANN,

Г-дин J. DE MEYER,

Г-дин S.K. MARTENS,

Г-ѓа E. PALM,

Г-дин I. FOIGHEL,

Г-дин A.N. LOIZOU,

Г-дин J.M. MORENILLA,

Г-дин M.A. LOPES ROCHA,

Г-дин G. MIFSUD BONNICI,

Г-дин D. GOTCHEV,

Г-дин P. JAMBREK,

Г-дин K. JUNGWIERT,

Г-дин P. KURIS,

и г-дин H. PETZOLD, *Регистратор*,

Заседавајќи без присуство на јавноста на 25 февруари и 2 септември 1995 година,

Ја донесе следнава пресуда, усвоена на последната дата:

---

<sup>1</sup> Случајот е означен со бројот 7/1994/454/535. Првиот број ја означува позицијата на предметот на листата на случаи упатени до Судот во релевантната година (втората цифра). Последните две бројки ја покажуваат позицијата на предметот на листата на случаи упатени до Судот од неговото формирање и на листата на соодветните апликации до Комисијата.

<sup>2</sup> Правилата А се применуваат на сите случаи упатени до Судот пред влегувањето во сила на Протоколот бр. 9 (П9) а по тоа само за случаите кои се однесуваат на држави што не се врзани со тој протокол (П9). Тие кореспондираат со Правилата кои влегоа во сила на 1 јануари 1993 година, изменети подоцна неколку пати.

## ПОСТАПКА

1. Случајот беше упатен до Судот од страна на Европската комисија за човекови права („Комисијата“) на 11 март 1994 година и од германската Влада („Владата“) на 29 март 1994 година, во рамките на тримесечниот период утврден со членот 32 став 1 и членот 47 (чл.32-1 и чл.47) од Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи („Конвенцијата“). Тој беше покренат со апликација (бр. 17851/91) против Сојузна Република Германија поднесена пред Комисијата според член 25 (чл. 25) од страна на германската државјанка Доротеа Фогт, на 13 февруари 1991 година

Барањето на Комисијата упатуваше на членовите 44 и 48 (чл.44, чл.48) и на декларацијата со која Германија ја призна задолжителната надлежност на Судот (член 46) (чл.46); Владината апликација упатуваше на членот 48 (чл.48). Предмет на барањето и на апликацијата беше да се добие одлука за тоа дали фактите на случајот упауваат на повреда од страна на тужената Држава на нејзините обврски според членовите 10 и 11 (чл.10, чл.110 од Конвенцијата и, според барањето на Комисијата, на членот 11 (чл.11)).

2. Во одговор на обраќањето согласно Правилото 33 став 3 д) од Правилата на Судот А, апликантката укажа дека таа сака да земе учество во постапката и назначи адвокати што ќе ја застапуваат (Правило 30); Претседателот дозволи нејзините адвокати да го употребуваат германскиот јазик (Правило 27 став 3).

3. Советот што требаше да биде оформен ги вклучуваше по службена должност г-дин R. Bernhardt, избраниот судија со германско државјанство (член 43 од Конвенцијата (чл.43)), и г-дин R. Ryssdal, претседателот на Судот (Правило 21 став 3 б). На 24 март 1994 година, во присуство на Регистраторот, претседателот со ждрепка ги

извлече имињата на останатите седум членови, имено г-дин F. Matscher, г-дин L.-E. Pettiti, г-дин S.K. Martens, г-дин J.M. Morenilla, г-дин G. Mifsud Bonnici, г-дин P. Jambrek и г-дин Mr K. Jungwiert (член 43 од Конвенцијата и Правилото 21 став 4 (чл.43)).

4. Како Претседател на Советот (Правило 21 став 5), г-дин Ryssdal, преку Регистраторот, го консултираше Владиниот агент, адвокатите на апликантката и Делегатот на Комисијата за организацијата на постапката (Правило 37 став 1 и 38). По налогот даден последователно, Регистраторот ги прими опсервациите на апликантката на 9 и 11 август 1994 година и Владиниот меморандум на 17 август 1994 година.

На 19 август 1994 година Комисијата достави различни документи, на барање од Регистраторот, според инструкциите на Претседателот.

5. Со писмо од 4 ноември 1994 година Агентот на Владата побара да му се дозволи да достави дополнителен поднесок и бараше расправата првобитно закажана за 23 ноември, да биде одложена. Откако уште еднаш, преку Регистраторот, беа консултирани Агентот на Владата, адвокатите на апликантката и Делегатот на Комисијата за организација на постапката (Правило 38) г-дин Ryssdal ги одобри овие барања. Согласно наредбата од 16 ноември 1994 година, Регистраторот го прими дополнителниот поднесок на 5 јануари 1995 година и опсервациите на апликантката во одговор на него на 3 февруари 1995 година. На 15 февруари 1995 година Секретарот на Комисијата го информираше Регистраторот дека Делегатот ќе се изјасни на судењето.

6. На 26 јануари 1995 година Советот одлучи да ја отстапи надлежноста во полза на Големиот совет (Правило 51). Големиот совет беше составен од Претседателот и заменик-претседателот по службена должност, г-дин Bernhardt, кој во случајот веќе учествуваше како национален судија, заедно со другите членови на Советот. Имињата на останатите десет судии беа избрани со ждрепка од страна на

VOGT v. GERMANY JUDGMENT

Претседателот на 27 јануари 1995 година, имено г-дин F. Gölcüklü, г-дин R. Macdonald, г-дин A. Spielmann, г-дин J. De Meyer, г-дин I. Foighel, г-дин A.N. Loizou, г-дин F. Bigi, г-дин M.A. Lopes Rocha, г-дин D. Gotchev и г-дин P. Kuris (Правило 51 став 2 (а) до (с)). Последователно, г-ѓа E. Palm го замени г-дин Bigi, кој не беше во можност да учествува во понатамошното разгледување на случајот.

7. Во согласност со одлуката на Претседателот, кој му дозволи на Агентот на Владата да го користи германскиот јазик (Правило 27 став 2) судењето се одржа во присуство на јавноста во Зградата за човекови права, во Стразбур на 22 февруари 1995 година. Судот одржа подготвителен состанок претходно.

Пред Судот се појавија:

(а) за Владата

Г-дин MEYER-LADEWIG, Раководител на Министерство,  
Сојузно министерство за правда *Агент,*  
Г-дин H. WURM, Советник во министерство,  
Сојузно министерство за внатрешни работи,  
Г-дин V. FEUERHERM, Советник во министерство, Министерство  
за културни прашања на Државата Долна Саксонија  
*Советници;*

(b) за Комисијата

Г-дин S. TRECHSEL, *Делегат;*

(c) за апликантот

Г-дин K. DAMMAN,  
Г-дин P. BECKER,  
Г-дин O. JÄCKEL, Адвокати, *Бранител.*

Судот ги слушна обрќањата на г-дин Trechsel, г-дин Becker, г-дин Jäckel, г-дин Damman и г-дин Meyer-Ladewig, и одговорите на прашањата поставени од него.

## ФАКТИ

### I. ПОСЕБНИ ОКОЛНОСТИ НА СЛУЧАЈОТ

8. Г-ѓа Dorothea Vogt, германска државјанка родена во 1949 година, живее во Јевер, Покраина Долна Саксонија.

9. По завршувањето на студиите по литература и јазици на Универзитетот во Марбург/Лан за шест години, во кој период таа станала член на Германската комунистичка партија (Deutsche Kommunistische Partei - "ДКР"), во ноември 1975 година таа полагала испит за да стане наставник во средно училиште (wissenschaftliche Prüfung für das Lehramt an Gymnasien). Практичната обука за настава (Vorbereitungsdienst für das Lehramt) ја остварила од февруари 1976 до јуни 1977 година во Фулда, во Покраината Хесе. Во јуни 1977 година го полагала вториот државен испит за наставник во средно училиште (zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien) и добила работно место почнувајќи од 1 август 1977 година како наставник (Studienrätin), со статус на државен службеник на проба (Beamtenverhältnis auf Probe), во едно државно средно училиште во Јевер. На 1 февруари 1979 година, пред крајот на нејзината пробна работа, таа била назначена за постојан државен службеник (Beamtin auf Lebenszeit).

10. Г-ѓа Vogt предавала германски и француски јазик. Во извештајот за оцена на нејзината работа изготвен во март 1981 година нејзините способности и работа биле опишани како целосно задоволителни и било назначено дека таа била високо почитувана од страна на нејзините ученици и нивните родители и од страна на колегите.

## **A. Дисциплинска постапка**

### *1. Пред регионалниот совет на Весер-Емс*

11. По прелиминарната истрага, Регионалниот совет на Весер-Емс (Bezirksregierung Weser-Ems) на 13 јули 1982 година донел наредба (Verfügung) со која била покрената дисциплинска постапка против апликантката поради непочитување на нејзината обврска за лојалност кон Уставот ("duty of political loyalty" - politische Treuepflicht) што ја има како државен службеник согласно членот 61 став 2 од Законот за државната служба на Долна Саксонија (Niedersächsisches Beamten-gesetz – види став 28 подолу). Било кажано дека таа била инволвирана во повеќе политички активности во име на ДКП од есента 1980 и особено дека била кандидат на ДКП на изборите во 1982 година за Парламентот (Landtag) на Покраината Долна Саксонија.

12. Во „обвинението“ (Anschuldigungsschrift) од 22 ноември 1983 година, изготвено во врска со дисциплинската постапка, биле наведени 11 јавни активности во кои што била ангажирана апликантката за ДКП, како што биле растурање памфлети, претставување на ДКП на политички состаноци, била партиски претставник во изборната единица и била кандидирана за сојузните избори на 6 март 1983 година.

13. На 15 јули 1985 година постапката била запрена со цел истрагата да се прошири и да ги вклучи и другите случаи на политичка активност на апликантката кои биле обелоденети во меѓувреме.

14. Во дополнителното "обвинение" од 5 февруари 1986 година г-ѓа Vogt била обвинета за тоа дека не ги почитува нејзините обврски како државен службеник поради тоа што таа:

(а) била член на "Извршниот комитет" (Vorstand) на Бремен/Север на регионалниот огранок на ДКП за Долна Саксонија (Bezirksorganisation) од крајот на 1983 година, и

(b) зела учество и се обратила на Седмиот партиски конгрес на ДКП од 6 до 8 јануари 1984 година во Нирмберг како претседавач (Kreisvorsitzende) на локалниот огранок на партијата во Вилхемшавен/Фрисланд.

15. По повторниот прекин на постапката од 23 јуни 1986 година, на 2 декември 1986 година било изготвено второ "обвинение" во кое биле утврдени четири други политички активности кои се сметале за некомпатибилни со статусот на апликантката како државен службеник, имено:

(a) нејзината кандидатура за ДКП за изборите на Парламентот на Покраината Долна Саконија на 15 јуни 1986 година;

(b) фактот дека таа била сеуште член на "Извршниот комитет " на Регионалниот огранок на ДКП за Бремен/Север на Покраината Долна Саконија;

(c) фактот дека таа сеуште била претседавач со Локалниот огранок на ДКП во Вилхемшавен/Фрисланд; и

(d) нејзиното учество на Осмиот партиски конгрес на ДКП од 2 до 4 мај 1986 година во Хамбург како делегат на партијата.

16. Со наредба од 12 август 1986 година Регионалниот совет на Весер/Емс ја известил апликантката дека таа била привремено суспендирана од нејзиното работно место, со укажување на следново:

"И покрај тоа што ги знаете ставовите на вашите претпоставени и судската практика на дисциплинските судови, вие сепак во еден значаен период на време, свесно ја кршевте вашата обврска за лојалност. За постојан државен службеник ове е исклучително тешка повреда на обврските. Државните службеници, чиј статус се темели на посебна врска на доверба со Државата и кои со давање на заклетва, се заколнале да ги подржуваат правото и слободата, ја уништуваат оваа основа на довербата, која е основа за продолжување на нивната врска со работодавачот [Dienstverhältnis], доколку тие намерно подржуваат партија чии



## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

што цели се некомпатибилни со слободниот, демократскиот уставен систем. Ова е ставот за овој случај“.

17. Од октомври 1986 година на г-ѓа Vogt и била исплатена само 60% од нејзината плата (Dienstbezüge).

### *2. Постапка пред дисциплинскиот оддел на Управниот суд во Олденбург*

18. Пред дисциплинскиот оддел на Управниот суд во Олденбург (Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts) апликантката, која самата потврдила дека била член на ДКП од 1972 година, тврдела дека нејзиното однесување не може да претставува пропуштање на обврските како државен службеник. Со тоа што била член на партија и вршела активност во нејзино име таа го остварувала нејзиното право на учество во политички активности, кое што право го имаат и сите граѓани. Тие активности таа секогаш ги остварувала во рамките на законот и во границите утврдени со Уставот. Нејзиното делување за унапредување на мирот помеѓу Сојузна Република Германија и нејзините наадворешни односи и нејзината борба против неофашизмот во никој случај не укажувале на противуставен став. Партијата ДКП чии што цели секогаш погрешно биле сметани (но никогаш не биле докажани) како противуставни, во согласност со законот земала учество во процесот на формирањето на политичкото мислење во Сојузна Република Германија. Крајно, според извештајот на Анкетната комисија на Меѓународната канцеларија за трудот од 20 февруари 1987 година, покренувањето на дисциплинска постапка против државен службеник поради неговите политички активности во име на партија што не е збаранета, претставува повреда на Конвенцијата бр. 111 на Меѓународната организација на трудот (ILO) за дискриминација во поглед на вработувањето и занимањето. Тоа исто

така е повреда на членот 10 (чл.10) од Европската конвенција за човекови права.

19. Во пресудата од 15 октомври 1987 година Дисциплинскиот оддел го отфрлил барањето на г-ѓа Vogt постапката да се запре и да се сослушаат сведоци.

Одделот наредил сите „обвиненија“ против г-ѓа Vogt да се одбијат, освен оние кои се однесуваат на нејзиното членство во ДКП и во "Извшниот комитет" на Регионалниот огранок за Бремен/Север во Покраината Долна Саксонија, нејзиното претседавање со огранокот на ДКП во Вилхемшавен и нејзината кандидатура за изборите во Парламентот на Долна Саксонија на 15 јуни 1986 година.

20. По однос на суштината на работата, дисциплинскиот оддел утврдил дека апликантката не ја почитувала нејзината обврска за политичка лојалност и наредил како дисциплинска мерка, таа да биде отпуштена од работа. И бил досуден износ во висина на 75% од нејзиното право на пензија што би го имала во тој момент, што требала да и се исплатува во период од шест месеци.

Одделот утврдил дека ниту Конвенцијата на МОТ бр. 111, ниту пак препораките на Анкетната комисија во извештајот од 20 февруари 1987 година, не претставувале пречка за покренување на дисциплинска постапка.

Одделот сметал дека активното членство во политичка партија што имала противуставни цели не е во согласност со обврската за политичка лојалност на државните службеници. Целите на ДКП, опишани во програмата од Мајнхајм од 21 октомври 1978 година (види став 22 подолу), биле јасно спротивни на слободниот демократски уставен систем на Сојузна Република Германија. Една партија може да се смета за противуставна дури и ако не е забранета од страна на Сојузниот уставен суд (Bundesverfassungsgericht) според членот 21 став 2 од Основниот закон (Grundgesetz – види став 25 подолу). Преку

нејзината активна улога во рамките на ДКП, апликантката јасно поддржувала цели кои биле спротивни на Уставот.

Дисциплинскиот оддел додал дека правилото утврдено во првата реченица од членот 48 став 2 од Основниот закон (види став 25 подолу), според кое никој не смее да биде спречен да стане член на парламент, не може да го оправда кандидирањето на апликантката за КПД на регионалните избори. Ова правило не се применува на мерките, како што е дисциплинска постапка, кои првобитно имале поинаква цел и кои ја ограничувале слободата на кандидирање на избори и за членство во парламент само како индиректна и неизбежна последица од нивната примена.

Обврската за политичка лојалност, која мора да се признае ги ограничува правата на државните службеници, претставува еден од традиционалните принципи на државната служба и има уставен статус по силата на членот 33 став 5 од Основниот закон (види став 25 поолу). Произлегува дека оваа обврска има предност над одредбите од меѓународните инструменти како што е Европската конвенција.

Дотолку повеќе што апликантката ги остварувала нејзините политички активности, иако и била позната судската практика согласно која активното членство во ДКП е инкомпатибилно со обврската за политичка лојалност. Таа морала да биде свесна, штом на 24 јуни 1985 година, била објавена пресудата на Дисциплинскиот суд на Долна Саксонија (Niedersächsischer Disziplinarhof) која што била и објавена во официјалниот циркулар на образовниот орган и која лично била доставена до апликантката, дека нејзиното однесување претставувало повреда на нејзините обврски (pflichtwidriges Verhalten). Оттука г-ѓа Vogt била отпуштена поради тоа што ја изневерила врската на доверба помеѓу неа и нејзиниот работодавач. Во текот на дисциплинската постапка таа повеќепати укажувала дека има намера да продолжи со нејзините политички активности за ДКП и покрај

предупредувањата што ги добивала. Околноста дека таа ја вршела својата работа на задоволителен начин во текот на многу години и дека била почитувана од страна на учениците и нивните родители немала материјално значење.

Дисциплинскиот оддел конечно наредил дека г-ѓа Vogt треба да добие 75% од нејзиното пензиско примање за период од шест месеци. Ова било направено како еден вид признавање на фактот дека настрана од нејзината повреда на обврската за лојалност, г-ѓа Vogt секогаш ги извршувала нејзините обврски без исклучок и со ентузијазам и дека овој приход ù бил потребен за да ја заштити од непосредна тешка финансиска состојба.

### *3. Во Дисциплинскиот суд на Долна Саксонија*

21. На 18 март 1988 година, апликантката поднела жалба против наведената пресуда до Дисциплинскиот суд на Долна Саксонија во која ги повторила своите претходни аргументи (види го ставот 18 погоре).

22. Со пресуда од 31 октомври 1989 година Дисциплинскиот суд ја отфрлил жалбата на г-ѓа Vogt и ја потврдил пресудата на Управниот суд во сите нејзини аспекти.

Тој укажал дека преку остварување на активностите во име на ДКП, апликантката ја повредила обврската за политичка лојалност што ја имала во согласност со членот 33 став 5 од Основниот закон, во врска со член 61 став 2 од Законот за државна служба на Долна Саксонија. Според овие одредби, државните службеници мораат во секое време да посведочат за слободниот демократски уставен систем во рамки на значењето на Основниот закон и да го подржуваат тој систем. Тие мора јасно да се дистанцираат себеси од групите што ја критикуваат, водат кампања и клеветат против Државата, нејзините институции и постојниот уставен систем. Како резултат на нејзините активности

како член на ДКП апликантката пропуштила да ги задоволи овие барања. Политичките цели на ДКП биле некомпатибилни со тој систем.

Фактот што Уставниот суд не ја забранил ДКП не ги спречува другите судови да најдат дека таа партија е противуставна, како што убедливо го направиле тоа Сојузниот управен суд и Дисциплинскиот суд во пресудите од 1 февруари 1989 и 20 јули 1989 година. Анализата на сè уште важечката програма од Манхајм на Mies и Gerns во нивната книга за методите и целите на ДКП (*Weg und Ziel der DKP*, 2nd edition, 1981) покажала дека партијата која што има за цел да воспостави режим сличен на оној што постоел во комунистичките земји во 1980тите, продолжува да биде водена од принципите на Маркс, Енгелс и Ленин. Членот 48 став 2 од Основниот закон и соодветното законодавство на Покраината Долна Саксонија кои го гарантираат правото да се кандидира за функција член на парламентот не утврдува ограничувања на обврската за политичка лојалност, бидејќи овие одредби не се применуваат на оние попречувања што произлегуваат од дисциплинска постапка. Судот утврдил дека упатувањето од страна на апликантката на членот 5 став 1 од Основниот закон кој го гарантира правото на слобода на изразување, не било од значење поради тоа што одредбите кои се однесуваат на државната служба споменати во членот 33 став 5 од Основниот закон треба да се сметаат за општи правила во рамки на значењето на членот 5 став 2 од Основниот закон (види став 25 подолу). Слично Европскиот суд за човекови права одлучил дека одлуката на надлежниот орган за прием во државна служба не претставува вмешување во слободата на изразувањето. Истиот пристап се применува и во случаи кога лицето е веќе назначено на постојано работно место во државната служба.

Однесувањето на г-ѓа Vogt било незаконско. Со тоа што таа имала високо политичко место во рамките на ДКП, таа нужно се залагала за

## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

противуставни цели поради што се смета дека таа се спротивставила на самиот Устав, иако изјавила дека ќе се придржува на Основниот закон. Не е можно во исто време да се поддржуваат обата системи.

Иако г-ѓа Vogt се залагала за остварување на некои од кратокорочните цели на ДКП, како што се намалување на невработеноста, унапредување на мирот и елиминирање на т.н. Berufsverbote (забраните за вршење на определени професии), тоа не значи дека нејзиното однесување не било казниво. Целите на ДКП несомнено не биле сите противуставни, некои биле во согласност со Основниот закон. Меѓутоа државните службеници не можат како средство за остварување на нивните политички цели, да користат Партија која има противуставни цели и да и помагаат да дојде на власт. Во врска со ова, Дисциплинскиот суд упатил на следните укажувања на Сојузниот управен суд (Bundesverwaltungsgericht) во пресудата од 20 јануари 1987 година, додавајќи дека на нив се повикал убеден дека и во конкретниот случај пред нив може да се примени истото резонирање:

"Можно е да се прифати ставот на Сојузниот дисциплински суд [Bundesdisziplinargericht] дека службеникот за кој станува збор не бара да го промени системот на владеење на Сојузна Република Германија со употреба на сила и дека оваа изјава не може да се отфрли едноставно како „празни зборови“. Исто така е можно да се прифати неговото барање дека тој главно е заинтересиран за поправање на она што смета дека претставува дискрепанца помеѓу принципите утврдени во Уставот и нивната примена во практиката на Сојузна Република Германија и дека тој е во суштина искрен во неговата желба да востанови општество кое е поправедно, особено во економската сфера. Но, спротивно на ставот на Сојузниот дисциплински суд, ова не значи дека тој има право во ДКП да ја види таа политичка групација преку која што тој верува дека може да се оствари неговиот идеален политички поредок. Се чини сомнително дали погледот на Уставот за кој што се залага службеникот и опишан погоре ги рефлектира точно принципите утврдени во Основниот закон. Не е неопходно ова прашање да се расчисти тука. Во својата пресуда со која ја забрани

## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

поранешната Комунистичка партија (КПД) (BVerfGE 5, p. 85), Сојузниот Уставен суд укажал дека не само „тактиката на конфликт“ што ја користела поранешната КПД, туку исто така и различните фази од процесот што воделе до остварување на конечната цел на „социјалистичко владеење [sozialistische Herrschaft], имено пролетерска револуција со мирни или насилни средства и триумфот на работничката класа..., се некомпатибилни со слободниот уставен систем. Судот исто така укажал дека интензивната пропаганда и постојаниот немир насочен кон воспоставување – дури и ако тоа не требало да се оствари во блиска иднина – на политички режим кој е јасно спротивен на слободниот демократски уставен систем неизбежно предизвикува директна и непосредна штета на тој систем... Сојузниот уставен суд според тоа без сомнение сметал дека преодните фази на тој процес кои биле од неограничено траење (и коишто партијата настојувала да ги наметне) преку интензивна пропаганда и постојани немири, биле некомпатибилни со слободниот и демократски уставен систем (BVerwGE 47, ставови. 365 и 374). Оттука, спротивно на ставот на Сојузниот дисциплински суд, тврдењето на државниот службеник дека тој немал намера да го смени политичкиот систем на Сојузна Република Германија со насилни средства, што е во согласност со многуте изјави на неговата партија, нема правна важност. (BVerwGE 76, став 157)."

Судот исто така сметал дека настојувањето на апликантката да ја смени политиката на ДКП не може да ја ослободи од вина. Политичката лојалност што ја имаат државните службеници подразбира обврска да се дистанцираат себеси безусловно од групите кои ја критикуваат или клеветат Државата и постојниот уставен систем. Ставот на државните службеници кои, дури и во рамките на ДКП се залагаат за откажување од целите што се спротивни на Уставот, преку функциите што ги вршат, покажуваат надвор од партијата дека тие безрезервно ја подржуваат нејзината програма и политика, се некомпатибилни со таквата обврска.

Се додека ДКП не ги напушти нејзините противуставни цели, обврската за политичка лојалност на државните службеници ги спречува активно да работат за неа. Ова важи дури и тогаш кога тие

имаат намера партијата да ја приближат до демократските вредности. Уште повеќе, во текот на дисциплинската постапка апликантката изјавувала дека безусловно ги подржува целите на ДКП, онака како што се утврдени во Програмата од Манхајм.

Како и Управниот суд, и Дисциплинскиот суд утврдил дека г-ѓа Vogt свесно и со знаење ги повредила нејзините професионални обврски. Иако таа била свесна за судската практика и за ставовите на нејзините претпоставени по ова прашање, таа продолжила па дури и ги засилила нејзините активности во име на ДКП. Нејзиното отпуштање од работа според тоа било оправдано, бидејќи еден државен службеник кој толку упорно ги крши своите обврски и одбива да ја види причината, повеќе не е во состојба да и служи на Државата, која мора да се потпре на лојалноста на нејзините службеници кон Уставот. Судот додал дека таквата повреда на должноста била особено сериозна кога станува збор за наставник кој учениците што му се доверени треба да ги учи за основните вредности на Уставот. Родителите кои поради задолжителното образование треба да ги праќаат своите деца во државните училишта имаат право да очекуваат дека Државата ќе ги вработи само оние наставници кои безрезервно го подржуваат слободниот и демократски уставен систем. Државата е должна да ги отпусти наставниците кои играат активна улога во антиуставна организација.

Судот додал дека радикална промена на ставот на државниот службеник би можела да има влијание врз оценката на сериозноста на професионалната повреда. Меѓутоа, во текот на дисциплинската постапка, таа не само што не ги прекинала активностите во името на ДКП, туку истите всушност ги интензивирала. Од тука произлегува дека една поблага дисциплинска мерка со цел таа да се убеди да ги напушти нејзините политички активности во рамките на ДКП, би била осудена на неуспех. Според тоа, не е можно да продолжи нејзиното



вработување како државен службеник и нејзиното отпуштање од работа е неизбежно. Нејзиното неприговорно однесување во остварувањето на нејзините задачи како наставник не ја менува ситуацијата на ниту еден начин, со оглед на тоа што недостасува основата за доверба што е суштинска таа да продолжи да работи како државен службеник.

## **В. Постапка пред Сојузниот уставен суд**

23. На 22 декември 1989 година апликантката поднела уставна жалба (Verfassungsbeschwerde) пред Сојузниот уставен суд.

Заседавајќи во совет од тројца судии, судот на 7 август 1990 година одлучил да не ја разгледува уставната жалба, врз основа на тоа што таа немала доволно изгледи за успех.

Според ставот на Уставниот суд, анализата на надлежните судови се темелела на убедувањето дека, со нејзиното членство во ДКП и со нејзината активна улога во рамките на таа партија, апликантката ги повредила нејзините обврски како државен службеник. Овој заклучок е добро поткрепен и во никој случај не е арбитрарен. По отпочнувањето на дисциплинската постапка, г-ѓа Vogt самата укажала дека не постои ниту една точка, член или дел од Програмата на ДКП со кои таа не се согласува, со што таа безусловно ги прифатила партиските цели утврдени во Програмта од Манхајм. Дисциплинските судови со право нашле дека целите на ДКП се противуставни, без оглед на одредбите од членот 21 став 2 од Основниот закон. Имајќи ја предвид непопустливоста на апликантката во поглед на нејзината политичка лојалност, дисциплинските судови правилно сметале дека недостасува основот на довербата неопходна за да г-ѓа Vogt продолжи да работи како државен службеник, иако таа изјавила дека е за тоа да

се смени политиката на партијата и дека нејзините професорски задачи ги извршувала на начин на кој немало што да се приговори. Отпуштањето од работа на апликантката според тоа не претставувало повреда на принципот на пропорционалност во поглед на нејзините уставни права. Оттука, нема повреда на членот 33 ставовите 2, 3 и 5 од Основниот закон.

### **С. Подоцнежни случувања**

24. Од 1987 до 1991 година апликантката работела како драмски писател и учител по глума во регионалниот театар (Landesbühne) во Вилхелмсхауен, во северна Долна Саксонија.

Од 1 февруари 1991 година таа била вратена на местото наставник за образовните власти во Долна Саксонија. Покраинската влада претходно го имала укинато Декретот за вработување на екстремисти во државната служба во Долна Саксонија (Ministerpräsidentenbeschluss – исто така познат под името Radikalenerlaß – види став 32 подолу) и издала правилник кој ги регулирал "претходните случаи" (види став 33 подолу).

## **II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАШНО ПРАВО**

### **A. Основниот закон**

25. За овој случај од значење се следните одредби од Основниот закон (Grundgesetz):

#### **Член 5**

"(1) Секој има право слободно да ги изразува и пренесува неговите/нејзините мислења преку говор, пишан текст и слики и слободно да добива информации од изворите што се општо достапни. Слободата на печатот и слободата за известување на радио и на филм се гарантираат. Нема цензура.

## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

(2) Овие права ќе бидат предмет на ограничувања утврдени со одредбите од општото право и со законски одредби со цел да се заштитат младите како и обврската за заштита на личната чест.

(3) Постои слобода на уметноста, науката, истражувањето и наставата. Слободата на наставата не ги ослободува граѓаните од нивната обврска на лојалност кон Уставот. "

### Член 21

"(1) Политичките партии земаат учество во формирањето на политичкото мислење на луѓето. Тие можат слободно да се основаат. Нивната внатрешна организација мора да биде во согласност со демократските принципи. Тие мора да даваат јавен отчет за потеклото на нивниот имот, на нивните приходи и расходи.

(2) Партиите кои преку своите цели или преку однесувањето на нивните членови, настојуваат да му наштетат или да го симнат слободниот демократски уставен систем или да го доведат во опасност опстанокот на Сојузна Република Германија ќе се сметаат за противуставни. Сојузниот уставен суд ќе одлучува за прашањето за противуставноста.

(3) Со сојузни закони ќе бидат утврдени детални правила."

### Член 33

"...

(2) Сите Германци имаат еднакво право на прием во државна служба според нивната погодност, способности и стручни квалификации.

(3) Уживањето на граѓанските и политичките права, приемот во државна служба и правата стекнати во рамките на државната служба не можат да бидат условени со религиозното убедување. Никој не може да биде ставен во понеповолна положба поради неговот/нејзиното припаѓање или неприпаѓање на некое религиско убедување [Bekanntnis] или на 'идеологија' [Weltanschauung].

...

(5) Одредбите за државната служба мора да ги земат предвид нејзините традиционални принципи."

**Член 48 став 2**

"Никој не смее да биде спречен во тоа да добие служба како член на парламентот ниту пак да биде спречен во вршењето на обврските кои произлегуваат од неа. Ниту еден договор за вработување не може да престане, ниту пак некој може да биде отпуштен од работа по овој основ. "

**В. Законодавството за државната служба**

26. Според член 7 (1) (2) од Сојузниот закон за државна служба (Bundesbeamtengesetz) и член 4 (1) (2) од Законот за општите принципи на државната служба на Покраините (Beamtenrechtsrahmengesetz) назначувањата во државната служба се предмет на условот според кој сите засегнати лица треба да ги „задоволат властите дека тие во секое време ќе го подржуваат слободниот демократски уставен систем во смисла на значењето во Основниот закон ".

27. Според член 52 (2) од Сојузниот закон за државна служба и членот 35 (1), трета реченица, од Законот за општите принципи на државната служба на покраините, "државните службеници мораат со целокупното свое однесување да сведочат за слободниот демократски уставен систем во рамки на значењето на Основниот закон и истиот да го подржуваат ".

28. Овие одредби се репродуцирани во законодавството за државната служба на покраините и особено во членот 61 (2) од Законот за државна служба на Долна Саксонија (Niedersächsisches Beamtengesetz), кој исто така предвидува дека „државните службеници со целокупното свое однесување мораат да сведочат за слободниот демократски уставен систем во смисла на Основниот закон и истиот да го подржуваат ".

29. Дисциплинскиот кодекс на Долна Саксонија (Niedersächsische Disziplinarordnung) ги содржи следниве релевантни одредби:

**Член 2 став 1**

"Согласно овој закон, може да се преземат мерки против:

(1) службениците што ги прекршиле нивните професионални обврски додека имале статус на државни службеници ..."

**Член 5 став 1**

"Дисциплински мерки се: ... отпуштање од работа ..."

**Член 11 став 1**

"Отпуштањето од работа опфаќа губење на правото на плата и пензиски права ..."

**С. Декрет за вработување на екстремисти во државната служба**

30. На 28 јануари 1972 година Сојузниот канцелар и премиерите на Покраините го усвоија овој декрет за вработување на екстремисти во државната служба (Ministerpräsidentenbeschluss) (Билтен на Владата на Сојузна Република Германија, бр. 15 од 3 февруари 1972 година, стр. 142, кој одново ја повторува обврската за лојалност на државните службеници кон слободниот и демократски уставен систем и кој го предвидува следното:

"... членството на државните службеници во партии или организации кои се спротивставуваат на уставниот систем – и каква и да било поддршка на овие партии или организации – по правило води до конфликт на лојалноста. Доколку тоа има за резултат повреда на обврската [Pflichtverstoß], секој работодавач во секој поединечен случај ќе одлучи за тоа каква мерка ќе превземе. "

31. Со цел да се имплементира декретот, Владата на Покраината Долна Саксонија на 10 јули 1972 година усвои одредби за „политичката активност на кандидатите за работните места во државната служба и на државните службеници насочени против слободниот демократски уставен систем ".

32. Слично законодавство било донесено и во сите други покраини. Но од 1979 година тоа повеќе не се применувало, или се применувало делумно, а во некои покраини таквото законодавство било дури и укинато.

Во 1990 година, како дел од коалициониот договор за основање на новата Влада на Покраината Долна Саксонија, Социјалдемократската партија и „зелените“ партии одлучиле да го укинат Декретот за вработување на екстремисти во државната служба; декретот бил укинат со одлука на министерот на 26 јуни 1990 година.

33. На 28 август 1990 година, покраинската влада презела бројни мерки за постапување со „претходните случаи“ односно случаите на лицата кои биле исклучени од државна служба или на кои им бил забранет пристапот во државна служба поради нивните политички активности. Со оваа одлука беше дадена можност – и тоа се случило во овој случај (види став 24 погоре) – оние државни службеници кои биле отпуштени поради дисциплинската постапка, да бидат вратени на нивните места, под услов ако ги исполнуваат условите за вработување и квалификации, без право на обештетување и без право на исплата на заостанатите плати.

#### **D. Судска практика за државната служба**

34. Во својот водечки случај од 22 мај 1975 година, Сојузниот уставен суд ја појаснил специјалната обврска за лојалност на германските државни службеници кон Државата и нејзиниот Устав:

"...

Задачите на модерната државна администрација се толку разновидни колку што се и комплексни и тие мора да бидат остварувани на соодветен, ефикасен и брз начин за да може политичкиот и општествениот систем да функционира, а групите, малцинствата и поединците да можат да водат пристоеен живот. Таквата

## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

администрација мора да може да смета на државните службеници кои се обединети и лојални, кои верно ги остваруваат нивните обврски и кои темелно се посветени на Државата и на Уставот. Доколку не може да се смета на државните службеници, општеството и Државата немаат шанса во ситуација на криза.

...

Доволно е да се согледа дека обврската за политичка лојалност што ја имаат државните службеници е во суштината на должноста на лојалност на државните службеници. Тоа не значи обврска да се идентификуваат со целите или со посебната политика на Владата што е на власт. Тоа значи да бидат подготвени да се идентификуваат со идејата на Државата за која службеникот треба да служи и со слободниот и демократски уставен поредок на таа Држава заснован на владеењето на правото и социјалната правда.

...

Не е во интерес на Државата и на општеството да има државни службеници кои се целосно некритични. Меѓутоа, основно е државниот службеник да ја одобрува Државата – независно од нејзините недостатоци – и постојниот уставен поредок што е во сила и да знае дека тие заслужуваат заштита, да посведочува за нив и да биде активен во нивно име.

...

Обврската за политичка лојалност – лојалност кон Државата и Уставот – бараат повеќе од став кој иако е формално коректен, фактички е безитнересен, индиферентен и дистанциран во однос на Државата и Уставот.

Таа опфаќа, меѓу другото, обврска за државните службеници да се дистанцираат себеси безусловно од групи и движења што критизираат, водат кампања против или ја клеветат Државата, нејзините институции и постојниот уставен систем....

[Обврската за лојалност што ја има државниот службеник] се однесува на секој вид на назначување во државната служба, назначување со фиксно траење, пробно именување или именување што подложи на разрешување како и на именување на постојано работно место. Тука не може да постои разлика во

третманот во овој поглед во зависност од природата на обврските на државниот службеник.

...

Фактот што Сојузниот уставен суд не го употребил своето овластување да ја прогласи партијата за противуставна не значи дека е невозможно да се има убедување и да се изрази таквото убедување – дека партијата за која што станува збор има противуставни цели и дека поради тоа мора да биде оспорена во политичката арена. Партијата која во својот манифест пропагира диктатура на пролетеријатот или која заговара употреба на сила за да се смени уставниот систем, има противуставни цели...

..."

35. Во пресудите од 29 октомври 1981 година и 10 мај 1984 година Сојузниот управен суд утврдил дека државните службеници кои имале активна улога во ДКП, на пример, преку тоа што имале функција во партијата или биле нејзини кандидати на изборите, би ја повредиле нивната обврска на политичка лојалност, бидејќи тие нужно би се идентификувале со противуставните цели на таа партија. Слично резонирање било дадено во пресудата од 20 јануари 1987 година (види став 22 погоре).

#### **Е. Извештајот на Анкетната комисија на меѓународната канцеларија за трудот**

36. Во својот извештај од 20 февруари 1987 мнозинството на членови на Анкетната комисија на Меѓународната канцеларија на трудот заклучиле дека „мерките што биле превзмени во примената на обврската за верност кон слободниот и демократски базиран поредок, во повеќе аспекти ги надминале лимитите на ограничувањата допуштени со членот 1 став 2 од [Конвенцијата бр. 111 за дискриминација при вработувањето и занимањата] Комисијата исто така формулирала и бројни препораки.



Во одговор на овој извештај, германската Влада укажала дека мерките преземени со цел да се обезбеди државните службеници да останат лојални кон Уставот не се во спротивност со релевантните одредби од Конвенцијата бр. 111 и дека во секој случај препораките на Анкетната комисија не се задолжителни за германската Држава за целите на домашното право.

## ПОСТАПКАТА ПРЕД КОМИСИЈАТА

37. Апликацијата на г-ѓа Vogt до Комисијата била поднесена на 13 февруари 1991 година. Потпирајќи се на членовите 10 и 11 (чл.10 и чл.11) од Конвенцијата и на членот 14 во врска со членот 10 (чл.14 +10) таа се жалела дека нејзиното право на слобода на изразување и на слобода на здружување биле повредени.

38. Комисијата ја прогласи апликацијата (бр.17851/91) за допуштена на 19 октомври 1992 година. Во својот извештај од 30 ноември 1993 година (чл.31) (чл.31) таа изрази мислење со 13 гласа спрема 1, дека има повреда на членовите 10 и 11 (чл.10, чл.11) од Конвенцијата и дека не е неопходно да се разгледа апликацијата исто така и во однос на членот 14 (чл.14) од Конвенцијата. Целосниот текст од мислењето на Комисијата и на спротивставеното мислење содржано во извештајот е дадено во анекс на оваа пресуда<sup>3</sup>.

## КОНЕЧНИ БАРАЊА ДО СУДОТ

39. Во својот поднесок Владата бараше Судот да утврди дека „во овој случај Сојузна Република Германија не го повреди членот 10 и 11

<sup>3</sup> Забелешка од регистраторот: од практични причини овој анекс ќе се појави само со печатената верзија на пресудата (volume 323 of Series A of the Publications of the Court), но копии од извештајот на Комисијата може да се добие од регистраторот.

(чл.10, чл.11) од Конвенцијата (или) членот 14 во врска со членот 10 (чл. 14+10)".

40. Апликантката бараше од Судот

"да утврди дека има повреда на членовите 10 и 11 (чл.10, чл.11) од Конвенцијата".

## ПРАВО

### I. НАВОДНА ПОВРЕДА НА ЧЛЕН 10 (ЧЛ.10) ОД КОНВЕНЦИЈАТА

41. Г-ѓа Vogt тврдела дека нејзиното отпуштање од државната служба поради нејзините политички активности како член на ДКП го повредило нејзиното право на слобода на изразување гарантирано со членот 10 (чл.10) од Конвенцијата, кој гласи:

"1. Секој има право на слобода на изразување. Ова право опфаќа слобода на мислење и слобода за примање и пренесување на информации и идеи без мешање од страна на јавните власти и независно од границите. Овој член не ги спречува Државите да доделуваат лиценци на претпријатијата за радиодифузија, телевизиски пренос и кината..

2. Остварувањето на овие слободи, со оглед на тоа што со себе носи обврски и одговорности, може да биде подложено на такви формалности, услови, ограничувања или казни кои се пропишани со закон и се неопходни во едно демократско општество, во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната сигурност, за заштита од немири или кривично дело, на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за заштита од откривање на доверливи информации или за одржување на авторитетот и непристрасноста на правосудството.“

#### **A. Дали имало вмешување**

42. Владата не ја оспори примената на членот 10 (чл.10). Но, на судењето тие бараа Судот одново да го разгледа ова прашање внимателно.

43. Судот повторува дека правото на регрутирање во државна служба намерно било испуштено од Конвенцијата. Поради тоа, одбивањето лице да се именува како државен службеник не може како такво да биде основа на жалба според Конвенцијата. Но, ова не значи дека лицето кое е именувано како државен службеник не може да се жали поради отпуштањето доколку таквото отпуштање ги повредува неговите права од Конвенцијата. Државните службеници не се надвор од опфатот на Конвенцијата. Во членовите 1 и 14 (чл.1, чл.14) Конвенцијата предвидува дека „секој во рамките на јурисдикцијата“ на договорните страни мора да ги ужива правата и слободите од Делот I „без дискриминација по било кој основ“.

Уште повеќе, член 11 став 2 (чл.11-2), кој им допушта на државите да наметнат посебни ограничувања во остварувањето на слободите на собирање и здружување за „припадниците на вооружените сили, полицијата или администрацијата на државата“, потврдува дека како општо правило гаранциите од Конвенцијата се однесуваат и на државните службеници (види ги пресудите *Glaserapp and Kosiek v. Germany*, 28 август 1986, Series A nos. 104, стр. 26, став 49, и 105, стр. 20, став 35). Според тоа, статусот на постојан државен службеник што го стекнала г-ѓа Vogt со именувањето за наставник во средно образование, не ја лишува од заштитата согласно членот 10 (чл.10).

44. Судот смета, како и Комисијата, дека овој случај треба да се разграничи од случаите *Glaserapp and Kosiek*. Во тие случаи Судот го анализираше дејствието на властите кои одбиле пристап во државната служба на апликантите поради тоа што не поседувале една од

потребните квалификации. Пристапот до државната служба според тоа бил во средиштето на прашањето поднесено до Судот, кој заклучил дека нема вмешување во правото заштитено со ставот 1 на членот 10 (чл.10-1) (види ги претходно цитираните пресуди *Glaserapp and Kosiek* стр. 27, став 53, и стр. 21, став. 39).

Г-ѓа Vogt, од своја страна била постојан државен службеник од февруари 1979 година. Таа била суспендирана во август 1986 година и отпуштена од работа во 1987 (види ги ставовите 16 и 20 погоре), како дисциплинска казна, за наводно непочитување на обврската која ја има секој државен службеник да го поддржува слободниот демократски систем согласно значењето на Основниот закон. Според властите, со своите активности во име на ДКП и со одбивањето да се дистанцира од партијата, таа изразила ставови кои се спротивни на погореспоменатиот систем. Произлегува дека има вмешување во остварувањето на правото заштитено со членот 10 (чл.10) од Конвенцијата.

## **В. Дали вмешувањето било оправдано**

45. Таквото вмешување претставува повреда на членот 10 (чл.10) освен ако е „пропишано со закон“ заради една или повеќе легитимни цели дефинирани во ставот 2 (чл.10-2) и било „неопходно во демократско општество“ заради нивно остварување.

### *1. "Пропишано со закон"*

46. Владата се согласува со Комисијата дека вмешувањето било засновано на членот 61 (2) од Законот за државна служба на Долна Саксонија (види го ставот 28 погоре), како што било толкувано во судската практика на релевантните судови, па според тоа било пропишано со закон.

47. Апликантката завзема спротивен став. Таа сметала дека во никој случај обврската за политичка лојалност пропишана со членот 61(2) од Законот за државна служба на Долна Саксонија не значело дека државните службеници може да бидат отпуштени од работа, како што била таа, поради нејзините политички активности. Ниту судската практика ниту законодавството не биле доволно јасни и предвидливи по тоа прашање. Во поглед на судската практика, апликантката настојувала да покаже дека пресудата на Уставниот суд од 22 мај 1975 (види го ставот 34 погоре) во никој случај не ја утврдувала потребната јасност за заинтересираните бидејќи таа пресуда била толкувана прилично различно од страна на Сојузниот управен суд и Сојузниот суд за работни односи. Во однос на законодавството, самиот факт што таа била вратена на работа во 1991 година, а сè уште била член на ДКП (види го ставот 24 погоре), иако законот не бил изменет, покажува дека формулацијата на законодавството била далеку од јасна и прецизна. Нејзиното отпуштање реално било базирано на политичка одлука што ја донел Сојузниот канцелар и премиерите на покраините во форма на Декрет од 28 јануари 1972 година за вработување на екстремистите во државната служба (види став 30 погоре).

48. Судот повторува дека степенот на прецизност кој се бара од домашното законодавство – кој не може во секој случај да ги предвиди сите случаи – зависи во значителна мерка од содржината на инструментот за кој станува збор, областа на која што се однесува и бројот и статусот на лица на кои се однесува. Уште повеќе од значење за националните власти е интерпретацијата и примената на домашното право (види ја пресудата *Chorherr v. Austria* од 25 август 1993, Series A no. 266-B, стр. 35-36, став 25). Во тој случај Сојузниот уставен суд и Сојузниот управен суд јасно ја дефинирале обврската за политичка лојалност што на сите државни службеници им била наметната со релевантните одредби од сојузното законодавство и законодавството

на Покраините, вклучувајќи го член 61(2) од Законот за државна служба на Долна Саксонија (види ги ставовите 26 до 28 погоре). Тие меѓу другото, сметале дека секое активно ангажирање од стана на државниот службеник во политичка партија со противуставни цели како што била ДКП е некомпатибилно со нивната должност. Во материјалото време – а тоа е во текот на дисциплинската постапка – г-ѓа Vogt морала да биде свесна за таквата судска практика. Според тоа таа била во позиција да ги предвиди ризиците од нејзините политички активности во име на ДКП и од нејзиното одбивање да се дистанцира од таа партија. Дури и да има, како што се наведува, разлики во мислењата помеѓу Сојузниот управен суд и Сојузниот суд за работни односи – која што разлика Судот не можеше да ја утврди – таа не би била од материјално значење со оглед на тоа што дисциплинските судови треба да ја следат судската практика на Сојузниот управен суд. Што се однесува до аргументите на г-ѓа Vogt базирани на нејзиното враќање на работа, последната мерка не води до заклучок што таа сака да го извлече, бидејќи самиот факт што правната одредба може да се толкува на повеќе од еден начин, не значи дека таа не го исполнува условот содржан во поимот „пропишан со закон“.

Судот според тоа го дели мислењето на Владата и на Комисијата дека вмешувањето било „пропишано со закон“.

## *2. Легитимна цел*

49. Како и Комисијата, и Владата сметаше дека вмешувањето било со легитимна цел. Владата оспоруваше дека ограничувањето на слободата на изразување што произлегува од обврската на државните службеници на политичка лојалност било со цел за заштита на националната безбедност, за спречување на нереди и за заштита на правата на другите.

50. Апликантката не се изјасни по ова прашање.

51. Судот укажува на тоа дека бројни Договорни држави на своите државни службеници им наметнуваат обврска на дискреција. Во овој случај обврската на германските државни службеници да водат сметка и активно во секое време да го подржуваат слободниот демократски уставен систем во рамките на значењето во Основниот закон (види ги ставовите 26-28 погоре) се темели на ставот дека државната служба е гарант на Уставот и на демократијата. Овој поим има посебно значење во Германија поради искуството на таа земја во Вајмарската Република, која кога се формираше Сојузна Република по ноќната мора на нацизмот, доведе до тоа нејзиното конституирање да се темели на принципот на „демократија способна самата да се брани“ (wehrhafte Demokratie). Во позадина на ова Судот не може а да не заклучи дека отпуштањето на апликантката било со легитимна цел во рамките на значењето на ставот 2 од членот 10 (чл. 10-2).

### *3. "Неопходно во демократското општество"*

#### **(а) Општи принципи**

52. Судот одново ги повторува основните принципи утврдени во неговите пресуди во врска со членот 10 (чл. 10):

(i) Слободата на изразувањето претставува еден од основите на демократското општество и еден од основните предуслови за неговиот напредок и за себеисполнувањето на секој поединец. Според ставот 2 на членот 10 (чл.10-2), тој се применува не само на „информациите“ или „идеите“ кои се позитивно примени, или кои се сметаат за ненавредливи или кои се прашање на индиферентност, туку и на оние што се навредливи, што шокираат или вознемируваат. Такви се барањата на плурализмот, толеранцијата и широкоумноста без кои што нема „демократско општество“. Слободата на изразувањето, утврдена

## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

со членот 10 (чл.10) е предмет на исклучоци, но тие мораат да се толкуваат строго, и потребата од секое ограничување мора да биде убедливо утврдена. (види ги следниве пресуди: *Handyside v. the United Kingdom*, 7 декември 1976, серија А no. 24, стр. 23, став 49; *Lingens v. Austria*, 8 јули 1986, Series A no. 103, стр. 26, став 41; и *Jersild v. Denmark*, 23 септември 1994, Series A no. 298, стр. 26, став 37).

(ii) Придавката „неопходно“, според значењето на членот 10 став 2 (чл.10-2), имплицира постоење на „итна општествена потреба“. Договорните страни имаат определена граница на оценка при оценувањето дали таква потреба постои, но тоа оди рака под рака со европската контрола, која ги опфаќа како законодавството така и одлуките за неговата примена, дури и оние што се донесени од страна на независен суд. Судот, според тоа, има право да даде конечна одлука за тоа дали „ограничувањето“ е во согласност со слободата на изразувањето заштитена со членот 10 (чл.10). (види *Lingens*, цитирана погоре, с. 25, § 39, и *Janowski v. Poland* [GC], бр. 25716/94, § 30, ECHR 1999-I).

(iii) При вршењето на контролната надлежност, задача на Судот не е да го завземе местото на надлежните национални власти, туку повеќе да ги ревидира од аспект на членот 10 (чл.10) одлуките што тие го донеле согласно нивното право на проценка. Ова не значи дека контролата е ограничена на утврдување дали тужената Држава го вршела дискреционото право разумно, внимателно и во добра вера: она што Судот треба да го направи е да го анализира спорното вмешување во светлината на целиот случај и да определи дали тоа било „пропорционално на легитимната цел“ и дали причините што ги дале националните власти како оправдување на истото биле „доволни и релевантни“. (види *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2) пресуда од 26 ноември 1991, серија А бр.217, стр. 29, став 50). Притоа Судот треба да биде убеден дека националните власти примениле



стандарди кои се во согласност со принципите втемелени во членот 10 (чл.10) и дека тие ги базирале своите одлуки на прифатлива оценка на релевантните факти (види ја погореспоменатата пресуда Jersild, стр.26, став 31).

53. Овие принципи исто така се применуваат и на државните службеници. Иако е легитимно Државата, поради нивниот статус, да им наметнува на државните службеници обврска за дискреција, државните службеници се поединци и како такви, имаат право на заштитата од членот 10 (чл.10) од Конвенцијата. Оттука останува на Судот, водејќи сметка за околностите на секој случај, да определи дали бил воспоставен фер баланс помеѓу основното право на поединецот на слобода на изразување и легитимниот интерес на демократската Држава која треба да обезбеди нејзината државна служба правилно да ги остварува целите содржани во членот 10 став 2 (чл.10-2). При вршењето на оваа контрола, Судот ќе има предвид дека секогаш кога станува збор за правото на слобода на изразување на државните службеници, „обврските и одговорностите“ на кои упатува членот 10 (чл.10-2) добиваат посебно значење, поради што е оправдано оставањето определена граница на процена на националните власти за тоа дали оспореното вмешување е пропорционално со наведената цел.

**(b) Примена на наведените принципи на конкретниот случај**

54. Според Владата, ширината на маргината на проценка што ја ужива Државата во овој случај мора да се оценува со упатување на свесната намера на дел од Договорните страни кои признаваат право на вработување во државната служба според Конвенцијата и нејзините Протоколи. Тие укажуваат дека условите што кандидатот за државна служба треба да ги исполни се тесно поврзани со оние што се однесуваат на државниот службеник кој веќе работи на постојано работно место. Сојузна Република Германија има посебна одговорност

во борбата против сите видови на екстремизам, било да се од десното крило, било од левото крило. Токму од тие причини, и во светлината на искуството со Вајмарската Република, била воведена обврската за политичка лојалност на државните службеници. Државната служба е темелник на „демократијата способна да се брани себеси“. Нејзините членови според тоа не можат да играат активна улога во партиите кои имаат противуставни цели, каква што била ДКП. Г-ѓа Vогt имала високи места во оваа партија, чии што цели во материјалното време биле да се сруши слободниот демократски поредок на Сојузна Република Германија и која своите инструкции ги добивала од источно германските и советските комунистички партии. Иако немало критика за начинот на кој таа фактички ги вршела нејзините должности, таа сепак, како наставничка имала посебна одговорност за пренесувањето на фундаменталните вредности на демократијата. И покрај предупредувањето што ги добила, апликантката континуирано ги зајакнувала нејзините активности во рамките на ДКП. Токму поради тоа германските власти немале избор освен да ја суспендираат од должноста.

55. Апликантката ја оспорувала неопходноста од вмешувањето. Бидејќи ДКП не била забранета од страна на Сојузниот уставен суд, нејзините активности во име на таа партија, кои биле основа за „обвиненијата“ против неа (види став 19 погоре), биле законити политички активности за законитата партија и не можеле да се сметаат дека претставуваат пропуст во исполнувањето на нејзината обврска на политичка лојалност. Исполнувањето на таа обврска треба да се оценува не во смисла на апстрактните цели на партијата, туку со упатување на поединечното однесување. Од оваа гледна точка таа секогаш била без приговор, како во вршењето на нејзините обврски, при што таа никогаш не настојувала да ги индоктринира своите ученици, така и надвор од нејзините професионални активности, со

оглед на тоа што таа никогаш не дала каква и да било изјава што би можела да се смета за противуставна. Напротив, нејзината активност во рамките на ДКП била израз на нејзината желба да работи за мирот како внатре така и надвор од Сојузна Република Германија и да се бори против нео-фашизмот. Таа била цврсто убедена дека таа може најдобро да служи за каузата за демократијата и човековите права преку нејзините активности во името на ДКП; барањето таа да се откаже од таквото убедување врз основа на тоа што државните органи сметаат поинаку, било спротивно на самата суштина на слободата да има мислење и истото да го изразува. Во секој случај изрекувањето на најстрогата санкција било целосно непропорционално. Уште повеќе, продолжената природа на дисциплинските постапки во овој случај и значителните разлики во начинот на кој се применувале одредбите за обврската за политичка лојаност на државните службеници од една покраина до друга, покажувало дека не можело да се каже дека постоеле неопходни причини таа да биде отпуштена од работа.

56. Комисијата во основа го зазела истиот став како и апликантката. Според нејзиното мислење, решавачко било прашањето дали личното однесување и личните изјави на апликантот биле спротивни на уставниот поредок. Толку сериозно дисциплинско казнување со отпуштање од работа морало да биде оправдано со упатување на нејзиниот личен став како државен службеник.

57. Во конкретниот случај, задача на Судот е да определи дали отпуштањето од работа на г-ѓа Vogt било во согласност со „неопходна општествена потреба“ и дали тоа било „пропорционално со легитимната цел“. За таа цел Судот ќе ги анализира околностите на случајот во светлината на ситуацијата каква што била во Сојузна Република Германија во материјалното време.

58. Г-ѓа Vogt станала член на ДКП во 1972 година. Неспорно дека тоа им било познато на властите во 1979 година, кога и пред крајот на

нејзината пробна работа, таа била назначена за постојан државен службеник. Меѓутоа, по истрагата во нејзините политички активности, во 1982 година против неа била покрената дисциплинска постапка (види став 11 погоре). Оваа постапка била прекинувана повеќе пати заради понатамошна истрага, но г-ѓа Vogt била конечно отпуштена на 15 октомври 1987 година заради повреда на нејзината обврска за политичка лојалност. Критиката против неа се однесувале на нејзините различни политички активности во рамките на ДКП, местата што ги заземала во партијата и нејзината кандидатура на изборите за покраинскиот Парламент (види став 19 погоре).

Обврската за политичка лојалност на која се подложени германските државни службеници, дефинирана од страна на Сојузниот уставен суд во неговата пресуда од 22 мај 1975 година, подразбира за сите државни службеници обврска да се дистанцираат безусловно од групите што ја напаѓаат и што ја клеветат врз Државата и постојниот уставен систем. Во тоа време, германските судови сметале – врз основа на официјалната програма на ДКП – дека нејзините цели биле да ги симне социјалните структури и уставниот поредок на Сојузна Република Германија и да воспостави политички систем сличен на оној во Демократска Република Германија.

59. Судот поаѓа од основата дека демократската Држава има право да бара државните службеници да бидат лојални на уставните принципи врз кои таа се темели. Во врска со тоа го зема предвид искуството на Германија под Вајмарската Република и за време на горчливиот период што следел по колапсот на тој режим се до усвојувањето на Основниот закон во 1949 година. Германија сакала да го избегне повторувањето на тоа искуство со формирање на нова Држава врз идејата дека таа треба да биде „демократија способна самата да се брани“. Не треба да се заборава ниту Германската позиција во политичкиот контекст на тоа време. Овие околности

разбирливо даваат дополнителна тежина на овој централен поим и соодветната обврска за политичка лојалност на државните службеници.

Дури и така, апсолутната природа на таквата обврска, онака како што ја толкувале германските судови, е зачудувачка. Таа ја поседува секој државен службеник, независно од неговиот/нејзиниот ранг. Таа подразбира дека секој државен службеник, без оглед на неговото мислење за прашањето, мора недвојбено да се откаже од сите групи или движења за кои надлежните органи сметаат дека се спротивни на Уставот. Таа (лојалност) не допушта разлики помеѓу службата и приватниот живот; таа обврска се поседува секогаш, во секој контекст.

Друг релевантен момент е тоа што во материјалното време слична строга обврска за лојалност се чини дека не била наметната во ниту една друга држава членка на Советот на Европа, па дури и во рамките на Германија обврската не била толкувана и применувана на ист начин низ целата земја; значителен број од покраините не ги сметале споменатите активности за несоодветни со таа обврска.

60. Но Судот не е повикан да го оценува системот како таков. Тој според тоа, ќе се сконцентрира на отпуштањето на г-ѓа Vogt.

Во тој контекст тој укажува на почетокот дека постојат повеќе причини поради кои отпуштањето на наставник во средно училиште, како форма на дисциплинската санкција за повреда на должноста, може да се смета за мошне строга мерка. Како прво, поради ефектот на таквата мерка врз репутацијата на засегнатото лице, и второ поради тоа што наставниците од средно образование што се отпуштени на овој начин ги губат средствата за живот, барем во принцип, бидејќи дисциплинскиот суд може да им дозволи да задржат дел од нивната плата. Конечно, за наставник од средно училиште во ваква ситуација речиси е невозможно да најде друга работа како наставник, бидејќи во

Германија се ретки местата за наставници кои се надвор од државната служба. Како последица на тоа тие речиси сигурно ќе бидат лишени од можноста да ја остваруваат единствената професија за која се повикани, за која биле обучувани и за која се стекнале со вештини и искуство.

Вториот аспект на кој треба да се укаже е дека г-ѓа Vogt била наставник по германски и француски јазик во средно образование, место кое само по себе не вклучувало каков и да било безбедносен ризик.

Ризикот би се состоел во можноста, спротивно на посебните обврски и одговорности кои ги имаат наставниците, таа да ја користи својата позиција за да ги индоктринира или да врши несоодветно влијание на друг начин врз нејзините ученици во текот на наставата. Сепак, по ова прашање не постоела каква и да било критика спрема неа.

Од друга страна, работата на апликантката во училиштето била сметана за целосно задоволителна од страна на нејзините претпоставени и таа била високо ценета од страна на нејзините ученици и нивните родители, како и од страна на нејзините колеги (види став 10 погоре); дисциплинските судови признале дека таа секогаш ги исполнувала своите обврски на начин на кој не можело да се приговори (види ставови 20 и 22 погоре). И навистина властите ја суспендирале апликантката дури по четири години по покренувањето на дисциплинската постапка (види ги ставовите 11 до 16 погоре), што покажува дека тие не сметале дека е итно потребно да ги отргнат учениците од нејзиното влијание.

Со оглед на тоа што наставниците се авторитетни фигури за нивните ученици, нивните посебни обврски и одговорности во определена мера се однесуваат и на нивните активности надвор од училиштето. Меѓутоа, не постојат докази дека г-ѓа Vogt самата, дури и

## VOGT v. GERMANY JUDGMENT

надвор од нејзината работа во училиштето, дала противуставни изјави или имала противуставен став. Единствената критика против неа се однесувала на нејзиното активно членство во ДКП, местата што ги имала во таа партија и нејзината кандидатура за избори во Парламентот на покраината. Г-ѓа Vogt постојано го одржувала нејзиното лично убедување дека овие активности се во согласност со поддржувањето на принципите на германскиот уставен поредок. Дисциплинските судови потврдиле дека нејзиното убедување е вистинско и искрено, иако сметале дека тоа е правно без значење (ирелевантно) (види став 22 погоре). Дури ни пролонгираната истрага што траела неколку години очигледно не ја довело г-ѓа Vogt до ситуација да даде одделни изјави што би биле спротивни на нејзиното категорично тврдење дека ги поддржува вредностите на германскиот уставен поредок. И конечно, нешто што треба да се има предвид е дека ДКП не била забранета од страна на Сојузниот уставен суд па, според тоа, активностите на апликантката биле целосно во согласност со законот.

61. Во светлината на претходното, Судот заклучува дека иако причините истакнати од страна на Владата со цел да се оправда вмешувањето во слободата на изразување на г-ѓа Vogt се секако релевантни, од нив не може доволно убедливо да се утврди дека нејзиното отпуштање од работа било неопходно потребно во демократско општество. Дури и да се допушти определена граница на проценка, мора да се заклучи дека отпуштањето на г-ѓа Vogt по пат на дисциплинска санкција од местото наставник во средно училиште било непропорционално на легитимната цел. Според тоа постои повреда на членот 10 (чл.10).

## II. НАВОДНА ПОВРЕДА НА ЧЛЕНОТ 11 (ЧЛ. 11) ОД КОНВЕНЦИЈАТА

62. Апликантката исто така се жалеше на повреда на нејзиното право на здружување гарантирано со членот 11 (чл.11) од Конвенцијата, кое е формулирано на следниот начин:

"1. Секој има право на слобода на мирно собирање и слобода на здружување со другите, вклучувајќи го и правото да основа или да пристапи кон синдикати за заштита на неговите интереси.

2. Никакви ограничувања нема да има во остварувањето на овие права, освен оние кои се пропишани со закон и се неопходни во демократското општество во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, за спречување на немири и кривични дела, за заштита на здравјето или моралот или за заштита на правата и слободите на другите. Овој член (чл.11) нема да спречи наметнување на законски ограничувања во вршењето на овие права од страна на членовите на вооружените сили, полицијата или администрацијата на Државата. "

### A. Дали имало вмешување

63. Како што беше случај со членот 10 (чл.10) Владата не ја оспори примената на членот 11 (чл.11) иако на судењето тие побараа Судот одново внимателно да го разгледа ова прашање.

64. Без оглед на неговата автономна улога и посебната сфера на примена, членот 11 (чл.11) мора во овој случај да се разгледува во светлината на членот 10 (чл.10) (види ги *Young, James and Webster v. the United Kingdom* пресуда од 13 август 1981, Series A no. 44, стр. 23, став 57, и *Ezelin v. France* пресуда од 26 April 1991, Series A no. 202, стр. 20, став 37). Заштитата на личните мислења, гарантирана со членот 10 (чл. 10), е една од целите на слободата на собирање и здружување утврдена со членот 11 (чл. 11).



65. Согласно принципите утврдени во поглед на членот 10 (чл. 10) (види ги ставовите 43 и 44 погоре), г-ѓа Vogt, како постојан државен службеник, има исто така право на заштита согласно членот 11 (чл. 11).

Апликантката била отпуштена од нејзиното работно место на државен службеник поради тоа што упорно одбивала да се дистанцира себеси од ДКП поради тоа што според нејзиното лично мислење членството во таа партија не било компатибилно со нејзината обврска за лојалност.

Според тоа постоело вмешување во остварувањето на правото заштитено со ставот 1 на членот 11 (чл. 11-1).

#### **В. Дали вмешувањето било оправдано**

66. Таквото вмешување претставува повреда на членот 11 (чл. 11) освен ако ги задоволува барањета на ставот 2 (чл. 11-2), кои се идентични со оние утврдени во ставот 2 на членот 10 (чл. 10-2), со исклучок онаму каде што се применува последната реченица од ставот 2 на членот 11 (чл. 11-2).

67. Во тој поглед Судот се согласува со Комисијата дека поимот "администрација на Државата" треба да се толкува тесно, во светлината на местото што го имал заинтересираниот службеник.

68. Меѓутоа, дури и ако наставниците се сметаат дека претставуваат дел од "администрацијата на Државата" за целите на членот 11 став 2 (чл.11-2) – прашање за кое што Судот не смета дека е неопходно да се утврди во конкретниот случај – отпуштањето на г-ѓа Vogt било непропорционално со легитимната цел, од причини дадени претходно во врска со членот 10 (чл.10) (види ги ставовите 51 до 60 погоре).

Според тоа имало повреда на членот 11 (чл.11).

### III. НАВОДНА ПОВРЕДА НА ЧЛЕНОТ 14 ОД КОНВЕНЦИЈАТА ВО ВРСКА СО ЧЛЕНОТ 10 (чл. 14+10)

69. Пред Комисијата апликантката се жалеше на повреда на членот 14 од Конвенцијата во врска со членот 10 (чл. 14+10), но таа не го покрена ова прашање пред Судот.

70. Судот не смета дека е неопходно да го разгледа ова прашање по службена должност.

### IV. ПРИМЕНА НА ЧЛЕНОТ 50 (чл. 50) ОД КОНВЕНЦИЈАТА

71. Според членот 50 (чл. 50) од Конвенцијата,

"Доколку Судот најде дека одлуката или мерката на правниот орган или друг орган на Високата страна договорничка е целосно или делумно во спротивност со обврските кои произлегуваат од Конвенцијата, и ако внатрешното право на наведената Страна дозволува само делумна репарација за последиците од оваа одлука или мерка, со одлуката на Судот, доколку е потребно, ќе биде доделено правично обештетување на повредената страна"

72. Г-ѓа Vogt побара обештетување на материјалната и нематеријалната штета и надомест на нејзините трошоци и издатоци

73. Владата и делегатот на Комисијата сметаа дека повеќето од бараните износи се прекумерни.

74. Според мислењето на Судот, прашањето не е спремно за одлучување. Според тоа потребно е истото да се воздржи и да се утврди понатамошната постапка, при што ќе се земе предвид можноста за договор помеѓу тужената Држава и апликантката (Правило 54 ставови 1 и 4 од Деловникот на Судот А).

## ОД ОВИЕ ПРИЧИНИ, СУДОТ

1. Утврдува со седумнаесет гласови спрема два дека членот 10 (чл.10) е применлив во овој случај;
2. Утврдува со десет гласа спрема девет дека има повреда на членот 10 (чл. 10);
3. Утврдува едногласно дека членот 11 (чл. 11) од Конвенцијата е применлив во овој случај;
4. Утврдува со десет гласа спрема девет дека има повреда на членот 11 (чл. 11);
5. Утврдува едногласно дека не е неопходно случајот да се разгледува согласно членот 14 од Конвенцијата во врска со членот 10 (чл. 14+10);
6. Утврдува со седумнаесет гласови спрема два дека прашањето за примената на членот 50 (чл.50) не е спремно за решавање; и поради тоа,
  - (a) става резерва на споменатото прашање;
  - (b) ги повикува Владата и апликантката да достават, во рамките на наредните шест месеци, нивни писмени опсервации по ова прашање, и особено да го известат Судот за каква и да било спогодба што можат да ја постигнат;
  - (c) става резерва на натамошната постапка и му го делегира овластувањето на Претседателот истото да го утврди доколку има потреба.

VOGT v. GERMANY JUDGMENT

Составено на англиски и француски јазик, и усвоено на јавна расправа во Зградата на човековите права, Стразбур, на 26 септември 1995 година.

Rolv RYSSDAL  
Претседател

Herbert PETZOLD  
Регистратор

Во согласност со членот 51 став 2 (чл. 51-2) од Конвенцијата и Правилото 53 став 2 од Правилата на Судот А, следните издвоени мислења се дадени во анекс на оваа пресуда:

- (a) заедничкото несогласно мислење на г-дин Bernhardt, г-дин Gölcüklü, г-дин Matscher, г-дин Loizou, г-дин Mifsud Bonnici, г-дин Gotchev, г-дин Jungwiert и г-дин Mr Kuris;
- (b) дополнителното несогласно мислење на г-дин Gotchev;
- (c) несогласното мислење на г-дин Jambrek.

Во прилог исто така е и изјавата на г-дин Mifsud Bonnici.

R. R.

H. P.

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES BERNHARDT, GÖLCÜKLÜ,  
MATSCHER, LOIZOU, MIFSUD BONNICI, GOTCHEV, JUNGWIERT AND KURIS  
ЗАЕДНИЧКО НЕСОГЛАСНО МИСЛЕЊЕ НА СУДИИТЕ  
BERNHARDT, GÖLCÜKLÜ, MATSCHER, LOIZOU,  
MIFSUD BONNICI, GOTCHEV, JUNGWIERT И KURIS

Ние сме на мислење дека дисциплинските мерки против г-ѓа Vogt, преземени или одобрени од страна на германските власти и судови, не го повредуваат членот 10 и членот 11 (чл.10, чл.11) од Конвенцијата. Нејзиното отпуштање од работа како наставник во јавната служба не само што било пропишано со закон и определено заради остварување на легитимна цел; тоа било исто така и пропорционално и би можело да се смета за неопходно во демократско општество. Тоа спаѓа во рамките на дискреционата маргина што мора да се препушти на националните власти.

1. Околностите околу отпуштањето, според наше мислење, бараат поинаков нагласок од оној содржан во оваа пресуда на Големиот совет. Г-ѓа Vogt била член на Комунистичката партија (ДКП) од 1972 година, но таа сепак била именувана на постојано работно место во 1979 година. Ова може лесно да се објасни со германската практика според која формалното членство во екстремистичка партија само по себе генерално не е пречка да се стане или остане државен службеник. Дури по нејзиното постојано именување г-ѓа Vogt ги интензивирала нејзините активности во ДКП (види ги ставовите 11-23 од пресудата). Очигледно е дека овој вид на активности мора да станат познати во училиштето и помеѓу учениците дури и ако засегнатата наставничка не ги шири своите политички убедувања во училиштето.

И според нашето мислење без какво и да било сомневање програмата на ДКП и уставниот поредок на Сојузна Република Германија утврден со Основниот закон биле некомпатибилни еден со друг. Доколку едно лице како г-ѓа Vogt пропагира дека ги поддржува сите точки од програмата на ДКП и во исто време потврдува дека го

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES BERNHARDT, GÖLCÜKLÜ,  
MATSCHER, LOIZOU, MIFSUD BONNICI, GOTCHEV, JUNGWIERT AND KURIS  
почитува уставниот поредок, овие тврдења се еднакво некомпатибилни  
едни со други.

2. Во периодот од покренувањето на дисциплинската постапка против г-ѓа Vogt до нејзиното конечно отпуштање од работа, ДКП била поддржувана од комунистичкиот режим и неговата владејачка партија во Источна Германија (во тоа време Германска Демократска Република), и ДКП секогаш сметаше дека уставниот и политичкиот поредок на Источна Германија е фундаментално различен и супериорен во однос на Сојузната Република. Едвај да може да се спори дека во релевантното време поради конфронтацијата Исток-Запад и антагонизмот помеѓу комунистичкиот режим од една страна и демократскиот поредок на Западна Германија било неопходно да се зајакне демократскиот поредок и да не се дозволи тој да биде поткопан.

Во таква ситуација и имајќи ја предвид посебната историја на Германија, особено деструкцијата на демократскиот Устав на Вајмар, Државата мора да има право да отпушта државни службеници, вклучувајќи и наставници во училишта, кои се активно ангажирани во активности во име на антидемократски партии. Ова мора да важи за сите екстремистички партии без оглед на тоа дали припаѓаат на левиот или десниот политички спектрум.

3. Оттука, отпуштањето на г-ѓа Vogt би можело да се смета дека е неопходно во демократското општество во согласност со членовите 10 и 11 (чл. 10, чл. 11). Државната служба е од најголемо значење речиси во сите држави за правилното функционирање на демократскиот поредок, и државите мора да уживаат значителна граница на оценка при регрутирањето или отпуштањето на државните службеници. Државите мора да имаат право да бараат од своите државни службеници или да се откажат од нивната активна и истакната

4

VOGT v. GERMANY JUDGMENT

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES BERNHARDT, GÖLCÜKLÜ,  
MATSCHER, LOIZOU, MIFSUD BONNICI, GOTCHEV, JUNGWIERT AND KURIS

подршка на екстремистичка партија или да ја напуштат државната  
служба.

ДОПОЛНИТЕЛНО НЕСОГЛАСНО МИСЛЕЊЕ НА  
СУДИЈАТА GOTSCHEV

Јас гласав дека нема повреда поради тоа што сум цврсто убеден дека членот 10 (чл. 10) од Конвенцијата не беше применлив.

Пресудата (став 43) потврдува дека пристапот во државната служба не е едно од правата заштитени според Конвенцијата. Меѓутоа, според судската практика на Судот, доколку забраната на пристап во државната служба резултира во повреда на некоја друга одредба од Конвенцијата, таквата одредба (чл. 10) е применлива, така што таму, како во овој случај, одбивањето на пристап во, или отпуштањето од државна служба, претставува во исто време повреда на членот 10 (чл.10), така што членот 10 (чл.10) е применлив.

Не можам да се согласам со ова резонирање. Г-ѓа Vogt не била отпуштена од работа како наставничка поради тоа што изразила мислење или идеја. Според одлуката на судовите, таа фактички била отпуштена поради нејзиното членство во ДКП, членството во регионалниот огранок на извршниот комитет, поради тоа што била претседавач со локалниот огранок и поради нејзината кандидатура на парламентарните избори како кандидат на ДКП. Не се споменува каква и да било нејзина изјава, публикација или каква и да било друга форма на изразување на мислење.

Во двата случаи цитирани во пресудата - *Glaserapp and Kosiek* – отпуштањето било како последица на изразување на мислење – писмо испратено од страна на апликантот до новинар (во првиот случај) и за две книги објавени од страна на апликантот (во вториот).

Дури и тогаш во двата случаи Судот завзел став дека немало повреда на членот 10 (чл.10).



## НЕСОГЛАСНО МИСЛЕЊЕ НА СУДИЈАТА JAMBREK

1. Се согласувам со мнозинството дека двата члена 10 и 11 (чл.10 и чл.11) од Конвенцијата се применуваат во овој случај и дека постоело вмешување. Мојот заклучок е различен од оној на мнозинството, кога станува збор за прашањето дали спорното вмешување било неопходно во демократското општество и дали тоа било пропорционално со легитимната цел. Како резултат на тоа сметам дека ограничувањето било во согласност со соодветните слободи. Исто така во целост се согласувам со заедничкото несогласно мислење на моите колеги, но би сакал кон нивното резонирање да ги додадам и следниве точки.

2. Со цел да се направи фер баланс помеѓу правата на г-ѓа Vogt и обврската на Сојузна Република Германија во материјалното време да обезбеди нејзините државни училишта покрај нивните нормални функции исто така да ги заштитуваат и легитимните интереси на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната сигурност и заштитата на правата на другите, најпрвин ќе ги анализирам околностите на случајот првин во светлината на ситуацијата која што постоела во Сојузна Република Германија, а потоа и во светлината на изборот што го имала г-ѓа Vogt, во двата случаи во материјалното време.

3. Мнозинството го зема предвид „горчливиот период на Германија по колапсот на Вајмарската Република, и исто така „нејзината позиција во политичкиот контекст на времето“. Исто така се укажува дека „ноќната мора на нацизмот... доведе до тоа нејзиното конституирање да биде втемелено на принципот на демократија способна да се брани самата“. Би сакал да додадам дека овој уставен принцип исто така во материјалното време на овој случај, претставувал легитимна цел за оправданоста на обврската за лојалност кон

вредностите на демократијата и владеењето на правото што им била наметната на државните службеници

Ситуацијата на Сојузна Република Германија во Западна Европа од 1945 до 1990 година била специфична и единствена во споредба со другите Држави членки на Советот на Европа. Тоа била ампутирана Држава со поделен народ, на фронталната линија наспроти земјите од поранешниот комунистички блок. Оттука таа неизбежно била поранлива и поекспонирана во смисла на нејзината национална безбедност, територијален интегритет и јавна сигурност, особено таа била експонирана на ризикот од инфилтрација на агенти и политичка пропаганда непријателска за нејзиниот уставен поредок. Немам причина за сомневање во овој поглед на фактите дадени од страна на Владата и на усмената презентација од страна на нејзиниот Агент.

Ниту пак гледам каква и да било причина да се сомневам во фактите и проценката на владиниот агент за карактерот и улогата на Германската комунистичка партија (ДКП), во која г-ѓа Vogt била активен член и функционер. Според мое мислење, коректно е да се претпостави дека оваа партија во материјалното време имала за цел да го симне демократскиот уставен поредок на Сојузна Република Германија со цел да се воведат таму комунистички систем дизајниран според моделот на поранешната Германска Демократска Република. Уште повеќе, ДКП имала средства на располагање за имплементација на нејзините политички цели: таа била финансирана од нејзината источно европска партија (СЕД), членовите на ДКП биле обучувани од СЕД, околку 200 членови на ДКП биле обучувани од страна на СЕД за саботажа и тероризам; дури во 1989 година таа група била расформирана. Г-дин Бекер кој зборуваше во име на апликантката, на судењето изјави дека

„Пропустот на ДКП да ги привлече луѓето не се должеше на репресијата на државата, туку повеќе на колапсот на социјалистичките режими“.

4. Г-ѓа Vogt била член на Германската Комунистичка Партија од 1972 година. Таа била именувана на постојано работно место државен службеник на 1 февруари 1979 година. Потоа, од есента 1980 година таа презема активна улога во ДКП и започнува да се ангажира во различни политички активности забележани во списите на предметот. На 13 јуни 1982 година се покренува дисциплинска постапка против неа по основ на непочитување на обврската за лојалност кон Уставот. На 31 октомври 1989 година Дисциплинскиот суд на Долна Саксонија ја одбил жалбата против дисциплинската санкција отпуштање од работа што ја изрекол Дисциплинскиот оддел на управниот суд во Олденбург. Потоа биле спроведени различни постапки и конечно Сојузниот уставен суд ја одбил нејзината уставна жалба на 7 август 1990 година.

Овие факти ги наведувам со цел да ги ставам во правилен контекст следниве точки:

- Г-ѓа Vogt била именувана за постојан државен службеник според востановената практика дека самото членство во ДКП не претставува повреда на лојалноста; - дисциплинската постапка против неа била покрената откако таа се ангажирала во поистакнати политички активности;

- погрешно е да се смета дека должината на постапката во текот на која на г-ѓа Vogt и било дозволено да продолжи да предава, било индикација за отсуство на „неопходна општествена потреба“ да се прекинат нејзините противуставни активности;

- токму спротивно, германските судови јасно укажале дека тие очекувале таа да ги напушти своите активности во рамките на ДКП; види го меѓу другото, мислењето на Дисциплинскиот суд на Долна Саксонија дека „радикалната промена на ставот на државниот службеник би можела да влијае на оценката на сериозноста на професионалната злоупотреба“ (вид став 22).

- по покренувањето на постапката против неа, г-ѓа Vogt имала доволно време да одбере како ќе ги задоволи официјалните барања: таа можела или да продолжи со нејзиното активно инволвирање во ДКП и да бара вработување надвор од германската државна служба, или да го задржи работното место, останувајќи член на ДКП но да го намали интензитетот на нејзините активности во партијата на нивното од пред 1979 година.

5. Следното клучно прашање е дали отпуштањето на г-ѓа Vogt ("вмешувањето") било навистина неопходно во смисла на тоа што претставувало „неопходна општествена потреба“, во однос на врската помеѓу начинот на кој таа ја извршувала својата работа и нејзините политички активности. Во тој поглед може да се утврдат и одбранат две спротивни хипотези.

Според првата, работа на г-ѓа Vogt била аполитична и чисто академска по својата суштина и би можела да се извршува на начин кој не вклучувал изразување на вредности. Разликата помеѓу професионалниот и приватниот (вклучително и политичкиот) живот оттука ја елиминирал опасноста дека политичката улога на г-ѓа Vogt би имала такви последици за нејзината улога на наставник кои би ја оправдале неопходна општествена потреба од нејзино отпуштање од работа.

Германските власти дадоа алтернативна оценка. Користејќи различни формулации тие тврдеа дека врската помеѓу двете улоги била доволно силна за да се оправда вмешувањето. Во тој поглед поимот на општиот „модел на однесување“ на наставникот кон неговите ученици може исто така да се разгледува, различните „суптилни“ и „скриени“ начини на кои политичките и моралните вредности „се вовлекуваат“ во академскиот јазик и логика, можностите за воннаставна комуникација помеѓу наставникот и учениците, очекувањето на професионална лојалност кон државната служба, изразена преку почитувањето на

етиката и *esprit de corps* на стручната заедница итн. Г-ѓа Vogt, во нејзиното обраќање до Судот самата изјави дека таа секогаш настојувала да ги пренесе нејзините основни убедувања

"како наставник и човечко суштество. Секогаш се трудев да правам така во училиште и надвор".

Според моето мислење, сликата е заматена и дури во конкретната ситуација тешко е да се даде одговор „да или не“. Оттука јас доаѓам до заклучок дека германските власти и судиите во овој поглед биле во подобра позиција да проценат дали вмешувањето било неопходно во одбрана на демократијата, што е една од главните причини што ги оправдува ограничувањето во интерес на националната сигурност, и дека би требало да се даде поширока дискреција во рамките на нивната маргина на проценка од онаа што им ја призна мнозинството.

б. Мнозинството од Советот го опишаа системот на обврската за политичка лојалност кон која се подложени германските државни службеници како „апсолутен по природа“. (Г-дин Трексел, зборувајќи во има на Комисијата во врска со ова, упати на „познатата Deutsche Gründlichkeit“.) Ова според мое мислење е изместен опис, кој е прилично далеку од реалноста што ја откриваат фактите содржани во списите на овој предмет.

Г-дин Бекер го информираше Судот дека само 1 до 1,5% од официјално познатите екстремно леви државни службеници фактички биле отпуштени од работа. Доколку системот бил навистина „апсолутен“ релевантниот однос би требало да биде приближно 100%.

Второ, прагот за повреда на минималната обврска за лојаност бил утврден релативно високо па дури и прилично флексибилно, да се проценува од случај до случај. Повторно, доколку системот би бил „апсолутен“ самото членство во ДКП би претставувало повреда.

Трето, како што укажува самиот случај V*ogt*, конечната санкција била изречена после активното и повторувачкото однесување што е класифицирано како нелојално. Од дисциплинските и судските постапки кои биле водени против г-ѓа V*ogt*, може дури да се извлече дека „системот“ делувал со голема воздржаност. Се гледа дека биле издавани бројни „претходни предупредувања“ на обвинетата со цел „таа да се убеди да ги напушти нејзините политички активности во рамките на ДКП“ (став 22). Отпуштањето од работа според мое мислење било санкција како крајна мерка, откако станало јасно дека сите други мерки ќе бидат без успех.

Четврто, „системот“ се чини флексибилен од временска перспектива. Тој се менувал со цел да се прилагоди на новите политички околности, од кое една од најдраматичните била падот на Берлинскиот ѕид: во Покраината Долна Саксонија, декретот за вработување на екстремисти во државната служба бил укинат со одлука на министерот на 26 јуни 1990 година и на 1 февруари 1991 година апликантката била вратена на нејзиното работно место наставик во образовните власти на Долна Саксонија.

И конечно, спорните регионални разлики во имплементацијата по мое мислење не се доказ за „апсолутната“ или „темелната“ природа на „системот“.

Погрешната перцепција на дел од мнозинството за природата на спорниот систем и неговата имплементација според мое мислење сериозно влијала врз оценката на степенот на дискреција што им се признало на германските власти, вклучувајќи ги и судовите, во оваа сфера.

Според моето мислење мнозинството најверојатно западнало во следната заблуда: со оглед на тоа што германските власти делувале во рамките на тесно дефиниран и ригиден систем, примената на тој систем во форма на вмешување во човековите права заштитени со

Конвенцијата мора да се смета за предетерминиран, неразумен без неопходната дискреција. Оттука контролата од страна на Европскиот суд се чини уште попожелна.

Јас извлекувам спротивен заклучок од фактите на случајот: „системот“ каков што бил изведен од широкиот уставен принцип дефиниран од страна на германскиот уставен суд, почива на широка правна доктрина и има свои корени во германската политичка теорија. Тој може исто така да одговори на денешните барања и е имплементиран на рационален и флексибилен начин. Случајот V*ogt* не претставува отстапување од овој принцип.

7. Во случајот *Kosiek* чии што факти според членот 10 (чл.10) се најблиски до овој случај, апликантот се жалел поради отпуштањето од работа како предавач – место на кое бил назначен со статус на државен службеник на проба – поради неговите политички активности во *Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)* и поради содржината на две книги што ги напишал; тој тврдел дека бил жртва на повреда на членот 10 (чл.10) од Конвенцијата. Со цел да го реши случајот, Судот најпрвин оценувал дали спорното отпуштање претставувало „вмешување“ во остварувањето на слободата на изразување на апликантот заштитена со членот 10(чл.10) – во форма на формалност, услов, ограничување или казна – или дали мерката спаѓа во сферата на правото на пристап кон државната служба, кое што право не е обезбедено со Конвенцијата.

Судот укажал дека една од личните квалификации која се бара од секој што се пријавува на место државен службеник во Сојузна Република Германија е да се докаже дека е спремен постојано да го подржува слободниот демократски систем во смисла на значењето од Основниот закон. Судот понатаму нашол дека „овој услов се применува при приемот во државна служба, прашање што намерно било испуштено од Конвенцијата, и не може само по себе да се смета

за некомпатибино со Конвенцијата“ (Kosiek v. Germany пресуда од 28 август 1986, Series A no. 105, стр. 21, став 38). Европскиот суд укажал дека министерството го отпуштило поради тоа што бил „истакнат функционер на НДП“, дека целите на таа партија биле „непријателски за Уставот“ и дека домашните судови имале прифатено во суштина ист пристап и додал: „Не е на Европскиот суд да ја ревидира точноста на нивните наоди“.

Судот потоа одлучил дека „пристапот до државната служба лежи во срцето на прашањето поднесено до Судот“ и од тие причини не нашол повреда на членот 10(чл.10).

Гласав во полза на применливоста на членот 10 (чл.10) во овој случај, свесен дека оваа одлука имплицира отстапување од утврдената судска практика на Судот, меѓу другото, од случајот Kosiek. Оттука по пат на согласно мислење сакам да укажам дека не се согласувам со резонот на мнозинството околу разграничувањето на случаите Glasenapp <sup>4</sup> и Kosiek (став 44 од оваа пресуда), каде што тие наведуваат дека во претходните случаи „Судот го анализираше дејствието на властите како одбивање да им се даде на апликантите пристап до државната служба“ додека г-ѓа Vogt била отпуштена откако била назначена за постојан државен службеник. Покрај тоа, во претходните случаи неопходната квалификација за пристап требало да биде во тоа „да го подржуваат слободниот демократски систем во рамки на значењето на Основниот закон“, додека отпуштањето на сегашната апликантка било дисциплинска казна за повреда на обврската која ја поседувал секој кој веќе бил именуван за државен службеник.

Оваа дистинкција не е убедлива. За целите на членот 10 (чл.10) Судот мора да одговори на две прашања:

---

<sup>4</sup> Glasenapp v. Germany пресуда од 28 август 1986, серија А бр.104.



Прво, дали апликантот остварува која и да било слобода заштитена со членот 10 став 1 (чл.10-1) или не? Во сите три случаи (Glaserapp, Kosiek, Vogt) одговорот е потврден.

Второ, дали остварувањето на наведените слободи било предмет на какви и да било формалности, услови, ограничувања или санкции? Според мое мислење, дејствијата на властите во сите три случаи спаѓаат под ист наслов било како услов, ограничување или санкција под кои било подложено остварувањето на соодветна слобода. Г-дин Kosiek бил отпуштен од работа како државен службеник на проба, додека г-ѓа Vogt била отпуштена од работа како постојан државен службеник – од истите причини, иако за Судот не смее да биде од значење тоа што во претходниот случај изразените идеи биле оние на екстремната десница, а во последниот на екстремно левото убедување.

По мое мислење ќе беше посоодветно доколку Судот признаеше јасно дека дошло до промена на судската политика во меѓувреме, помеѓу случајот Kosiek и случајот Vogt, наместо да укажува, според мое мислење, со малку успех, дека го задржува истиот принцип но со различен резултат поради разликите во фактичките ситуации.

Тогаш би била должност за Судот да ги задржи во последната пресуда релевантните суштински аргументи на претходната, барем во модифицирана форма да ги вклопи во резонирањето во овој случај: доколку пристапот кон државната служба веќе не е во средиштето на прашањето“, тогаш би требало да даде поголема тежина на балансирањето. И доколку радикалниот став дека „не е на Европскиот суд да ја ревидира точноста на наодите на домашните судови“ не може повеќе да се одржува, тогаш би требало да им се признае екстра широка дискрециона маргина во прашањата за регрутирање во државната служба, вклучувајќи го пристапот во неа и отпуштањето.

8. Како заклучок, јас дадов поинаква тежина од онаа на мнозинството на следните клучни елементи во тестот на неопходност и пропорционалност спроведени во овој случај:

- специфичната ситуација на Германија во Западна Европа од 1945-1990 со поделен народ, наспроти земјите од поранешниот комунистички блок, кои ја правеле ранлива и експонирана во смисла на нејзината национална безбедност (вклучувајќи ја одбраната на демократските вредности), територијалниот интегритет и јавната сигурност;

- улогата на ДКП како средство за инфилтрација и дисеминација на комунистичка пропаганда во Германија;

- активното политичко ангажирање на апликантката во име на таа партија од 1980 година па натаму;

- воздржаниот и флексибилен начин на кој обврската за политичка лојалност била имплементирана од страна на германските власти;

- комплицираните врски помеѓу приватниот живот во политиката и професионалниот живот во државната служба;

- важноста на широката граница на оценка што треба да ја имаат домашните судови кога се занимаваат со прашања на регрутирање во државна служба.

Оттука, сметам дека дисциплинските мерки превземени против г-ѓа Vogt биле пропорционални и може да се сметаат за неопходни во демократското општество.

## ИЗЈАВА НА СУДИЈАТА MIFSUD BONNICI

Јас гласав против применливоста на членот 10 (чл.10) во овој случај, но мнозинството сметаше спротивно. Според мое мислење применлив е само членот 11 (чл.11). Се придружив кон заедничкото несогласно мислење поради тоа што тоа го покрива овој член (чл.11).