

## Европейски съд по правата на човека

### Косиек срещу Германия

(Kosiek v. Germany)

Жалба № 9704/82, А.105

Решение от 28 август 1986 г.

(резюме)\*

**Чл. 10:** свобода на словото

**В Конвенцията и в протоколите към нея не е гарантирано правото на достъп до държавна служба. От това обаче не следва, че в други отношения държавните служители попадат извън приложното поле на Конвенцията.**

**Не е налице намеса при упражняване на правото по чл. 10, когато е отказан достъп до държавна служба, като становищата и дейността на кандидата са взети предвид само с цел да се определи дали той притежава едно от личните качества, изисквани за длъжността.**

#### Факти по делото

Г-н Ролф Косиек следвал физика и през 1960 г. се дипломирал в университета на Хайделберг, където три години по-късно защитил докторат. От 1 септември 1962 г. до 31 октомври 1968 г. той работил в Първия институт по физика в същия университет, първоначално като чиновник, а по-късно, от 1 април 1963 г. – като научен сътрудник, със статут на държавен служител на срочен договор.

Назначението му било първоначално за 4 години, а впоследствие било продължено и било прекратено с негово съгласие, след като директорът му съобщил, че не може да очаква по-нататъшно продължение. Според правителството, тези етапи на работа целели да дадат възможност на учените да се подготвят за академична кариера. По тази причина за такива места нарочно се сключвали срочни договори, с максимална продължителност шест години.

На 26 октомври 1962 г., скоро след като встъпил в длъжност, г-н Косиек подписал декларация, с която удостоверил, че е запознат с решението на Федералното правителство от 1950 г. относно извършването на антидемократични дейности от страна на държавни служители, както и с постановлението от 1955 г., издадено от правителството на провинцията Баден Вюртенберг. Такава декларация се изисквала от правителственото постановление, според чийто първи текст кандидатите за държавна служба не трябвало “да членуват в организация, която си

---

\* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

поставя за цел да измени свободната, демократична конституционна система или да подкрепят такива тенденции по всякакъв друг начин, пряко или непряко”.

Третата алинея на този текст постановявала, че властите могат да предприемат необходимите действия (дисциплинарно производство, уволнение) по отношение на служител, който не спазва задължението си за лоялност.

През 1965 г. г-н Косиек станал член на Националдемократическата партия на Германия, като бил председател на организацията в Рейн-Некар от 1965 г. до 1974 г. През 1968 г. той бил избран за член на изпълнителния комитет на организацията на Баден Вюртенберг и останал на този пост до 1978 г. През 1971 г. бил посочен за представител на изпълнителния комитет за Северен Баден. Той бил също един от тримата заместник-председатели на партията в провинцията. От есента на 1971 г., когато станал член на федералния изпълнителен комитет, неговите отговорности по партийна линия включвали и работата в университетите. Той се оттеглил от този пост през 1979 г. На 9 декември 1980 г. напуснал Националдемократическата партия. Господин Косиек твърди, че още през януари 1974 г. е информирал министъра на образованието и културата за своето намерение да напусне партията, щом получи постоянно място в университета.

Г-н Косиек бил член на парламента на провинцията Баден-Вюртенберг, в качеството си на представител на своята партия, от 1 юни 1968 г. до 31 май 1972 г. Неговата кандидатура била издигната от партията му през есента на 1972 г., по време на изборите за Бундестаг, но партията не получила нито едно място в Бундестага.

Г-н Косиек изразил политическите си възгледи в две книги. Първата от тях, публикувана през септември 1972 г. и преиздавана няколко пъти, е озаглавена “Марксизъм? Преувеличение! Науката опровергава интелектуалните принципи на Маркс и Ленин”. Втората книга, публикувана през 1975 г., е озаглавена “Народът такъв, какъвто е – естествените науки и животът потвърждават понятието за нацията”.

През 1970 г. той кандидатствал за длъжността доцент в държавното инженерно училище в Кобленц. През месец март издържал конкурса и училището отправило искане към Министерството на образованието и културата на провинцията Рейн-Палатинат да го назначи, считано от 1 март 1971 г.

На 15 декември 1970 г. министерството го информирало, че друг кандидат е получил тази длъжност. Година по-късно, след като научил от пресата, че основната причина да не бъде назначен е била политическата му дейност в Националдемократическата партия, г-н Косиек поискал от съда да задължи компетентните власти да го назначат на съответната длъжност. На 24 октомври 1972 г. искането му било отхвърлено от Административния съд в Нойщадт, а на 2 март 1977 г. – и от Административния апелативен съд на провинцията.

Апелативният съд приел, че г-н Косиек не се е съобразил със Закона за държавните служители на провинцията, изискващ от него по всяко време да поддържа свободната демократична конституционна система по смисъла на Основния закон. Съдът основал заключението си главно на неговата книга ”Народът такъв, какъвто е”.

През 1972 г. жалбоподателят подал документите си за вакантното място на доцент в техническия институт в Нотинген. Заедно с други двама от общо седем

кандидати, той издържал изпита и бил интервюиран. На 14 юли Съветът за избор на доцент препоръчал на Министерството на образованието и културата да го назначи. Същия ден той бил интервюиран в министерството за неговата минала дейност като член на парламента на провинцията и за бъдещите му политически намерения. Незабавно след това той написал писмо до директора на техническия институт, като го уверил, че ако бъде назначен, няма да смесва своите професионални задължения и политическа дейност и няма да злоупотребява с позицията си на преподавател за политически цели. Той добавил, че няма намерения да се проявява пред обществеността в града и околностите като партийен активист – по време на изборите за Бундестаг, например.

Министерството го назначило на поста в техническия институт от 1 септември 1972 г. с изпитателен срок. Решението било взето от самия министър, който познавал жалбоподателя като парламентарист и не хранил съмнения по отношение на неговата лоялност към Конституцията. Законът за държавния служител на провинцията изисквал от всички кандидати за държавна служба (независимо дали за временно или за постоянно място), да “гарантират, че последователно ще поддържат свободната демократична конституционна система по смисъла на Основния закон”. Тъй като постановлението от 1955 г. било отменено на 4 февруари 1969 г., не станало нужда г-н Косиек да подписва декларация за лоялност.

На 9 ноември 1972 г. жалбоподателят встъпил в длъжност и поел ангажимент пред директора на техническия институт да спазва принципите, закрепени в Основния закон на Германия и в Конституцията на провинцията. На 17 октомври 1973 г. директорът на техническия институт поискал срочният договор на г-н Косиек да бъде изменен и да стане безсрочен. След проверка за наличие на законовите условия за подобна промяна, министърът отговорил, че политическата дейност на г-н Косиек дава основание за съмнения относно лоялността му към Конституцията и даже съществува възможност той да бъде уволнен.

На 13 февруари 1974 г. жалбоподателят бил интервюиран за отношението си към Конституцията. На 28 февруари министерството му дало предизвестие за уволнение, считано от 30 юни, тъй като бил неподходящ за заемания пост: като изтъкнат член на Националдемократическата партия одобрявал нейните цели, които са в противоречие с Конституцията, и по този начин показал, че не подкрепя свободната конституционна демократична система с всяка своя дума и действие и не е готов да я поддържа (чл. 64 от Закона). Според министерството, тази партия действала по начин, който можел да бъде характеризирани като враждебен на Конституцията, след като отхвърляла идеята за международно разбирателство и съществуващия демократичен ред. По-специално, тя проповядвала краен национализъм и расистка идеология и желала да премахне парламентарното управление и многопартийната система.

Постановлението от 28 януари 1972 г. за назначаване на работа на екстремисти, на което се позовало министерството, целяло да уеднакви административната практика по въпроса. С него се уточнявало изискването за лоялност на държавния служител и в § 2 се казвало:

“2. Всеки случай трябва да бъде разглеждан според конкретните обстоятелства. Необходимо е да се имат предвид следните принципи:

## 2.1. Кандидати

2.1.1. Кандидат, който участва в дейности, противоречащи на Конституцията, няма да бъде назначаван на държавна служба.

2.1.2. Ако кандидатът е член на организация, извършваща дейност в разрез с Конституцията, този факт хвърля съмнение относно неговата готовност по всяко време да поддържа свободната конституционна система. По правило, това съмнение е достатъчна причина за отказ да бъде назначен.

## 2.2. Държавни служители

Ако един държавен служител не спазва задължението си за лоялност към държавата и нейната Конституция, органът, който го назначава, прави необходимите изводи на основание на отделните факти по случая и преценява дали съществуват основания за освобождаването му от длъжност.”

Специалното задължение на германските служители за лоялност към държавата било потвърдено и изяснено и в решение на Федералния конституционен съд от 22 май 1975 г.

На 8 март 1974 г. жалбоподателят възразил срещу уволнението. Това възражение било отхвърлено от министерството на 3 май и жалбоподателят завел дело пред Административния съд в Щутгарт на 10 юни с. г.

На 8 април 1975 г. министерството отменило решението си от 28 февруари 1974 г. на процедурно основание – поради това, че не било предварително взето становището на Съвета на Техническият институт. Същевременно, то отново уволнило жалбоподателя на същите основания, както през м. февруари 1974 г. (след като отново го интервюирало и взело становището на съвета), считано от 30 юни 1975 г. На 9 май с. г. Административният съд в Щутгарт прекратил делото, като преценил, че спорът е уреден.

На 2 май 1975 г. г-н Косиек възразил срещу повторното си уволнение.

На 7 май с. г. Министерството на образованието и културата отхвърлило неговото възражение, главно поради ролята, която той имал в дейността на Националдемократическата партия. То се позовало и на решение на Федералния административен съд, според което самото членство в неконституционна партия може да оправдае уволнението на служител. Поради това не било необходимо да се установява дали жалбоподателят е преустановил активните си политически изяви и неговата професионална квалификация била без значение.

На 9 юни 1975 г. г-н Косиек обжалвал решението на министерството пред Административния съд на Щутгарт. На 26 януари съдът отменил решенията съответно от 8 април и от 7 май 1975 г.

В отменителното решение се казвало, че министерството е основало решението си на факти, които вече са му били известни през 1972 г. и които по това време не е смятало за обосноваващи липса на качества за заеманата длъжност. На министерството било известно и решението на Конференцията на министрите на вътрешните работи на провинциите от 25 февруари 1972 г., според което Националдемократическата партия имала цели, “враждебни” по отношение на Конституцията. Също така му било известно, че жалбоподателят е бил влиятелен член на партията и член на парламента на провинцията като представител на същата партия. Що се отнася до книгата му за марксизма, за която министерството не знаело,

тя не била приета като достатъчно доказателство за противопоставяне на Конституцията.

Преди да се произнесе, съдът поканил жалбоподателя да изясни отделни пасажии от своята книга, за да установи дали неговата теория за генетично и биологично неравенство между хората се основава на расистки възгледи и дали г-н Косиек извлича от нея изводи, които са несъвместими с принципите на равенството и уважението на правата на човека, закрепени в Основния закон.

Министерството обжалвало това решение на 23 юни 1977 г. То твърдяло, че има свободата да поправи всяка грешка, допусната по време на процедурата по назначаването, и не следва да бъде заставяно да назначи на постоянно място служител, който не притежава едно от качествата, изисквани за съответната длъжност. Нещо повече, впоследствие било установено, че Националдемократическата партия не възприема Основния закон, а активно му се противопоставя. Новата книга на жалбоподателя "Народът такъв, какъвто е" потвърждавала неговите собствени възгледи за Основния закон. Апелативният административен съд в Кобленц правилно бил заключил от съдържанието на книгата, че жалбоподателят не признава Федералната република и нейната Конституция като позитивни ценности, а превъзнася националсоциализма.

Г-н Косиек възразил, че книгата му е публикувана едва през 1975 г. и не следва да се взема предвид по това дело. Тя не давала основание за съмнения в неговата преданост към Конституцията. Апелативният съд в Кобленц неправилно бил направил обобщения въз основа на тази книга и напълно изопачил възгледите, застъпени в нея.

На 28 февруари 1978 г. Административният съд на провинцията Баден-Вюртенберг уважил жалбата и отхвърлил искането на жалбоподателя. Като се позовал по-специално на съдебната практика на Федералния конституционен съд, той постановил, че решенията са законосъобразни.

Г-н Косиек обжалвал отново решението, но Федералният административен съд отхвърлил жалбата му на 28 ноември 1980 г. Съдът намерил, че съмненията на министерството относно неговата лоялност са били основателни.

На 16 март 1981 г. г-н Косиек се обърнал към Федералния конституционен съд с искане да отмени решенията на Апелативния съд и на Федералния административен съд, поради противоречие с различни текстове на Основния закон. По-специално, той оспорвал обективността и относимостта на доказателствата, използвани срещу него, и твърдял, че постановените решения са произволни. Поддържал, че съдилищата въобще не са се опитали да установят дали той лично или неговата партия с изявленията си са се противопоставяли на принципите на Основния закон. В действителност, те не преследвали цели, несъвместими с него. Възгледите, отразени в неговата книга, били защитени от гарантираната свобода на словото и не били в противоречие с Основния закон.

Конституционният съд отхвърлил жалбата на 31 юли. Като цитирал собствената си практика, съдът напомнил, че задължението за лоялност към държавата и към Конституцията е един от традиционните принципи на държавната служба (чл. 33, ал. 5 от Основния закон). Следователно, лице, което не е склонно по всяко време да поддържа свободната, демократична конституционна система, било

неподходящо да заема държавна служба. Всеки държавен служител, назначен на изпитателен срок, за който не съществува сигурност, че ще спазва това задължение, трябвало да бъде уволнен на основание лична непригодност. В тази връзка членството в една партия, чиито цели са несъвместими със свободната демократична система, било релевантно съображение. Съдът не намерил нарушения на конституционното право и данни за произволност на фактическите и правни констатации на Апелативния и на Федералния административен съд, нито нарушение на правата, на които се позовавал жалбоподателят.

### **Резюме на решението на Европейския съд**

Г-н Косиек твърди, че уволнението му е в противоречие с чл. 10 от Конвенцията. Комисията е обявила жалбата за допустима, но в доклада си е констатирала, че Конвенцията не е била нарушена.

Правителството прави предварителното възражение, че жалбата на г-н Косиек е несъвместима с разпоредбите на Конвенцията. Според тях той претендира право, което не е гарантирано от Конвенцията. По делото се поставял въпросът за достъп до държавна служба – в конкретния случай до преподавателска длъжност, а не за правото на свобода на словото, на което се позовавал жалбоподателят. Поддържат, че чл. 10 е неприложим в случая.

Г-н Косиек възражава, че допустимостта на неговата жалба трябва да се преценява въз основа на оплакванията му, а пред институциите, учредени въз основа на Конвенцията, той не бил претендирал право на осигуряване на достъп до държавна служба. Оплаквал се единствено от вредите, които е претърпял поради това, че е изразил определени мнения в своите книги.

Представителят на Комисията намира твърденията на правителството за противоречиви: макар и да твърдели, че жалбата е несъвместима с разпоредбите на Конвенцията, те фактически признавали, че въпросът, който трябва да бъде решен от Съда, е дали чл. 10 намира или не намира приложение. Въпросът за съвместимостта бил решен от Комисията в производството по допустимостта, а този за приложимостта на чл. 10 трябвало да бъде разгледан по съществуването на делото.

“Г-н Косиек се е оплакал от уволнението си от длъжността лектор (на която е бил назначен през 1972 г. със статута на държавен служител на изпитателен срок), на основание на неговата политическа дейност в Националдемократическата партия и на съдържанието на двете книги, които е написал. Твърди, че е жертва на нарушение на чл. 10 от Конвенцията.

Подобно оплакване не попада “очевидно извън приложното поле на Конвенцията” (вж. решението от 9.02.1967 г. по [“Белгийското езиково дело”](#)<sup>1</sup>, А.5, стр. 18). То е свързано с тълкуването и прилагането на Конвенцията – за да се произнесе по жалбата, Съдът трябва да изследва въпроса дали оспорваното уволнение е представлявало “намеса” при упражняване от страна на жалбоподателя на свободата на словото, така, както е защитена от чл. 10. Според Съда, това е въпрос по същество, който не може да бъде третиран като предварителен (вж. *mutatis*

---

<sup>1</sup> Belgian Linguistic case

*mutandis* посоченото по-горе решение (стр. 18-19) и решенията по делата [Еъри](#)<sup>2</sup> (9.10.1979 г., А.32, стр. 10, § 18) и [Бартолд](#)<sup>3</sup> (25.03.1985 г., А.90, стр. 20, § 41).”

Правителството твърди, че чл. 10 няма отношение към посочените обстоятелства. Според тях по настоящото дело се засяга право, което не е гарантирано от Конвенцията – достъпа до държавна служба. Това твърдение не се приема от Комисията.

“[Всеобщата декларация за правата на човека](#) от 10 декември 1948 г. и [Международният пакт за граждански и политически права](#) от 16 декември 1966 г. разпореждат, съответно, че “всеки човек има правото на равен достъп до държавна служба в неговата страна” ([чл. 21, ал. 2](#)) и “Всеки гражданин има правото и възможността ... да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна” ([чл. 25](#)). За разлика от тях, нито Европейската конвенция, нито някой от нейните протоколи, установяват такова право. Нещо повече, подписалите ги държави нарочно не са включили подобно право – историята по създаването на протоколи № 4 и № 7 показва безспорно това. По-специално, първоначалната версия на протокол № 7 е съдържала разпоредба, сходна с чл. 21, ал. 2 от Всеобщата декларация и чл. 25 от Международния пакт. Впоследствие тази клауза е била заличена. Това, следователно, не е случаен пропуск в европейските актове. Както сочи преамбюлът към Конвенцията, те имат за цел да осигурят съвместното осъществяване на “някой” от правата, провъзгласени от Всеобщата декларация”.

Макар и да е ясно, че договарящите се държави не са пожелали в Конвенцията или в протоколите към нея да се признае право на достъп до държавна служба, от това не следва, че в други отношения държавните служители попадат извън приложното поле на Конвенцията (вж. *mutatis mutandis* решението от 28 май 1985 г. по делото [Абдулазиз, Кабалес и Балкандали](#)<sup>4</sup>, А.94, стр. 31-32, § 60). В [чл. 1](#) и [чл. 14](#) от Конвенцията се казва, че “всяко лице под юрисдикцията” на високодоговарящите държави ще се ползва от правата и свободите, определени в част I, “без дискриминация на каквото и да било основание” (вж. *mutatis mutandis* решението от 8.06.1976 г. по делото [Енгел и др.](#)<sup>5</sup>, А.22, стр. 23, § 54). От своя страна, чл. 11, т. 2, *in fine*, който допуска държавите да налагат специални ограничения при упражняването на свободата на събранията и сдруженията от “служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация”, потвърждава, че като общо правило гаранциите в Конвенцията се разпростират и по отношение на държавните служители.

Статутът на държавен служител на изпитателен срок, който г-н Косиек е придобил след назначаването му за доцент, не го е лишил от защитата, предоставена от чл. 10. По настоящото дело тази разпоредба определено е относима, но за да се определи дали тя е била нарушена, трябва на първо място да се установи дали оспорваната мярка може да бъде окачествена като намеса при упражняване на

---

<sup>2</sup> Airey v. Ireland

<sup>3</sup> Barthold v. Germany

<sup>4</sup> Abdulaziz, Cabales & Balkandali v. UK

<sup>5</sup> Engel and Others v. the Netherlands

свободата на словото – във формата, например, на “процедури, условия, ограничения или санкции” – или мярката е в сферата на правото на достъп до държавна служба - право, което не е гарантирано от Конвенцията.

За да се отговори на този въпрос, трябва да бъде определен обхватът на мярката, като тя бъде разгледана в контекста на фактите по делото и на относимото законодателство.

Министерството на образованието и културата е посочило като мотив за уволнението на г-н Косиек неговата дейност като член на Националдемократическата партия. По време на разглеждането на делото в съда министерството се е позовало също и на двете книги, публикувани от жалбоподателя. Неговото решение, следователно, се е основавало на политическите възгледи на жалбоподателя. По времето, когато работодателят на г-н Косиек е препоръчал на министерството той да бъде назначен на безсрочен договор, е била изтекла около една година от изпитателния срок, който той е трябвало да изслужи, преди да може да заеме постоянно място. Министерството обаче е преценило, че той не е изпълнил условието, изисквано от Закона за държавните служители в провинцията, а именно – последователно да поддържа свободната демократична система по смисъла на Основния закон. Това е едно от изискванията, предявявани към всяко лице, кандидатстващо за държавен служител във ФРГ, независимо дали за срочен или за безсрочен договор. Това изискване се прилага при назначаването на държавна служба – материя, която целенасочено е бил изключена от Конвенцията, и само по себе си то не може да бъде смятано за несъвместимо с нея. Министърът първоначално е приел, че изискването е изпълнено, щом като е назначил жалбоподателя за доцент със статут на държавен служител на изпитателен срок. След ново проучване на политическата дейност и на публикациите на г-н Косиек, обаче, министерството е направило извода, че като “изтъкнат функционер на Националдемократическата партия” той “е одобрявал целите на партията, които не съответстват на Конституцията” и не отговаря на едно от условията, посочени в закона, за да заеме този пост. В резултат на това то е решило да не му даде постоянно място и го е уволнило от заемания пост на държавен служител, назначен с изпитателен срок. Националните съдилища, пред които е разглеждано делото, са възприели по същество същия подход, с изключение на Административния съд в Щутгарт. Европейският съд няма за задача да преценява правилността на установеното от тях.

От изложеното следва, че достъпът до държавна служба лежи в центъра на въпроса, поставен за разглеждане от Съда. Като е отказало на г-н Косиек такъв достъп – дори и решението да е било несвоевременно – компетентното министерство на провинцията е взело предвид неговите становища и дейност само с цел да определи дали той е доказал своите качества по време на изпитателния срок и дали притежава едно от необходимите лични качества за въпросната длъжност.

Следователно, не е налице намеса при упражняване на правото, закриляно от чл.10, т. 1 от Конвенцията<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Решението е постановено с мнозинство от шестнадесет на един гласа.