

Европейски съд по правата на човека

Фогт срещу Германия

(Vogt v. Germany)

Жалба № 17851/91, А-323

Решение от 26 септември 1995 г.

(резюме)*

[Чл. 10](#): свобода на словото; [чл. 11](#): свобода на сдруженията

Отказът едно лице да бъде назначено за държавен служител не може да бъде основание за оплакване по Конвенцията. Това не означава обаче, че лице, което вече е било назначено като държавен служител, не може да се оплаче от уволнението си, ако това уволнение нарушава някое от правата му според Конвенцията. Държавните служители не са изключени от приложното поле на Конвенцията.

Факти по делото

През време на следването си в университета на Марбург, където завършила литература и езици, г-жа Доротея Фогт станала член на Германската комунистическа партия (ГКП). През м. ноември 1975 г. тя издържала изпит за гимназиална учителка. Провела практиката си във Фулда, провинция Хесен. През юни 1977 г. издържала втория си държавен изпит и била назначена на длъжността “учител”, считано от 1 август 1977 г., като държавен служител на изпитателен срок. На 1 февруари 1979 г., преди да приключи изпитателният срок, тя била назначена на постоянно място.

Г-жа Фогт преподавала немски и френски език. В доклад от месец март 1981 г. за преценка на работата ѝ, нейните способности и работа били описани като напълно удовлетворителни и било констатирано, че тя се ползва с уважението на своите ученици, на техните родители, както и на колегите си.

На 13 юли 1982 г., след предварително разследване, Окръжният съвет на Везер-Емс издал заповед за откриване на дисциплинарна процедура срещу жалбоподателката на основание, че не спазва задължението си за лоялност към Конституцията (задължение за политическа лоялност), каквато дължала като държавен служител съгласно Закона за държавните служители на Долна Саксония. Твърдяло се, че от есента на 1980 г. тя се е включвала в различни политически

* 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.

дейности на ГКП и по-специално се е кандидатирила като представител на ГКП в парламентарните избори в провинцията Долна Саксония.

“Обвинението” от 22 ноември 1983 г., изготвено във връзка с откритата дисциплинарна процедура, посочвало единадесет публични политически изяви, в които жалбоподателката участвала като представител на ГКП. На 15 юли 1985 г. процедурата била спряна, за да се допълни разследването, като бъдат включени и други междувременно узнати политически дейности на жалбоподателката. На 5 февруари 1986 г. г-жа Фогт била допълнително обвинена, че не изпълнява задълженията си като държавен служител, тъй като:

а) е била член на изпълнителния комитет на окръжната организация на ГКП в Бремен - Северна Долна Саксония, от края на 1983 г.;

б) като председател на местна партийна организация е взела участие в VII-ия конгрес на ГКП, проведен на 6-8 януари 1984 г. в Нюремберг, и е направила обръщение пред него.

След ново спиране на процедурата, на 2 декември 1986 г. било съставено второ допълнително “обвинение”. В него били уточнени четири други политически дейности, смятани за несъвместими със статута на жалбоподателката като държавен служител, а именно:

а) нейната кандидатура, издигната от ГКП в изборите за парламент на провинция Долна Саксония на 15 юни 1986 г.;

б) фактът, че тя все още била член на изпълнителния комитет на окръжната организация на ГКП в гр. Бремен, провинция Северна Долна Саксония;

в) фактът, че все още била председател на местната организация на ГКП в Вилхемсхаузен/Фризланд;

г) нейното участие като делегат в VIII-ия конгрес на ГКП от 2 до 4 май 1986 г. в Хамбург;

Със заповед от 12 август 1986 г. Окръжният съвет на Везер-Емс известил жалбоподателката, че временно е отстранена от длъжност, като посочил по-специално следното: “Въпреки че Ви бяха известни възгледите на Вашите началници, както и практиката на дисциплинарните съдилища, Вие в продължителен период от време съзнателно нарушавахте задълженията си за лоялност. За държавен служител с безсрочен договор това е изключително сериозно нарушение на дълга. Държавните служители, чийто статус се основава на едно специално отношение на доверие с държавата и които, полагайки клетва, са се задължили да поддържат законите и свободите, разрушават тази съществена за продължаване на служебните им отношения основа на доверие, когато съзнателно подкрепят партия, чиито цели са несъвместими със свободната демократична конституционна система. Това е позицията ни по настоящото дело”.

От октомври 1986 г. на г-жа Фогт били изплащани само 60% от заплатата ѝ.

В последващата процедура пред дисциплинарното отделение на Административния съд в Олденбург жалбоподателката твърдяла, че нейното поведение не съставлява неспазване на задълженията ѝ като държавен служител. С изявите си като член на партията, тя реализирала правото, което има всеки гражданин, да участва в политическа дейност. Извършвала такава дейност в рамките на закона и в границите, установени от Конституцията. Нейната дейност за

утвърждаване на мира във ФРГ и в нейните външни отношения, както и борбата ѝ срещу неофашизма, по никакъв начин не били индикация за антиконституционна позиция. ГКП, чийто цели винаги били погрешно преценявани като антиконституционни, без никога да е било доказано, че са такива, законосъобразно вземала участие в процеса на формиране на политическото мнение във ФРГ. И най-сетне, според доклад, изготвен от специална комисия на Международната организация на труда на 20 февруари 1987 г., образуването на дисциплинарно производство срещу държавни служители във връзка с тяхната политическа дейност като членове на партия, която не е забранена, нарушавало Конвенция N 111 на МОТ. Това нарушавало също чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека.

В решението си от 15 октомври 1987 г. Дисциплинарното отделение намерило, че от всички “обвинения” срещу г-жа Фогт трябва да бъдат разгледани само нейното членство в ГКП и в изпълнителния комитет на окръжната организация в Бремен/Северна Долна Саксония, нейното председателство на организацията на партията във Вилхемсхаген и кандидатурата ѝ за изборите за парламент в Долна Саксония. По съществото на делото съдът приел, че жалбоподателката не е изпълнила задължението си за политическа лоялност и разпоредил дисциплинарното ѝ уволнение.

Преценено било, че нито Конвенция N 111 на МОТ, нито препоръките, направени в доклада на комисията от 20 февруари 1987 г., представляват пречка за образуване на дисциплинарно производство. Съдът намерил, че активното членство в политическа партия, която преследва антиконституционни цели, е несъвместимо със задължението за политическа лоялност на държавния служител. Целите на ГКП, така както са описани в Манхаймската ѝ програма от 21 октомври 1978 г., били несъвместими със свободната демократична конституционна система на ФРГ. Една партия можела да бъде смятана за антиконституционна, даже и да не е забранена от Федералния конституционен съд на основание чл. 21, ал. 2 от Основния закон. Чрез активната си роля в тази партия, жалбоподателката явно поддържала цели, противоречащи на Конституцията. Задължението за политическа лоялност, което наистина ограничавало основните права на държавните служители, било един от традиционните принципи на държавната служба и било конституционно закрепено. Следователно, това задължение било приоритетно в сравнение с международните актове, като напр. Европейската конвенция. Жалбоподателката продължавала политическата си дейност, въпреки че била запозната със съдебната практика, според която активното участие в ГКП е несъвместимо със задължението за политическа лоялност. Тя трябвало да знае (особено след като решението на Дисциплинарния съд на Долна Саксония от 24 юни 1985 г. било публикувано в официален циркуляр по образованието и било доведено лично до знанието ѝ), че нейното поведение е в нарушение на задълженията ѝ. Поради това съдът заключил, че г-жа Фогт трябва да бъде уволнена за злоупотреба с доверието на работодателя. Той отчел и обстоятелството, че в дисциплинарното производство тя многократно е заявила, че възнамерява да продължи своята политическа дейност за ГКП, въпреки отправените ѝ предупреждения. Факта, че е работила задоволително в продължение на много години и е била високо оценявана от учениците си и техните родители, съдът преценил като ирелевантен.

Дисциплинарното отделение разпоредило на г-жа Фогт в продължение на шест месеца да се заплащат 75% от дължимата ѝ към момента пенсия, признавайки, че тя винаги е изпълнявала задълженията си последователно и ентусиазирано и се нуждае от определен доход, за да преодолее непосредствените затруднения, независимо че е нарушила задължението си за лоялност.

Г-жа Фогт обжалвала горното решение пред Дисциплинарния съд на Долна Саксония. С решение от 31 октомври 1989 г. съдът отхвърлил жалбата ѝ и потвърдил решението изцяло. Посочено било, че като е извършвала дейност в качеството си на член на ГКП, жалбоподателката е нарушила задължението си за политическа лоялност, установено в Основния закон и в Закона за държавния служител на Долна Саксония. Съгласно тези разпоредби служителите трябвало по всяко време да подкрепят демократичната конституционна система и “да се разграничават категорично от групи, които критикуват държавата, нейните институции и съществуващата конституционна система, водят кампании срещу тях и ги очернят”. В резултат на дейността ѝ като член на ГКП, жалбоподателката не била удовлетворила тези изисквания. Политическите цели на ГКП били несъвместими с тази система. Фактът, че Конституционният съд не е забранил тази партия, не означавал, че има пречки други съдилища да я приемат за антиконституционна, както сторили Федералният административен съд и Дисциплинарният съд. Анализът на Манхаймската програма, направена от Мийс и Гернс в тяхната книга, посветена на методите и целите на ГКП (*Weg und Ziel der DKP*, второ издание, 1981 г.) показвал, че партията, чиято цел е да се установи режим, сходен на режима в комунистическите държави около 1980 г., продължава да се ръководи от принципите на Маркс, Енгелс и Ленин. Основният закон и съответното законодателство на Долна Саксония, гарантиращи правото на избор в парламента, не били приложими за пречки – резултат от дисциплинарни производства.

Съдът приел, че не е нарушено гарантираното от Основния закон право на свобода на словото и посочил, че според Европейския съд по правата на човека решението на компетентен орган във връзка с приемането на държавна служба не представлява намеса при упражнене на свободата на словото. Същият подход бил приложим и в случаите, когато едно лице вече е било назначено като държавен служител с постоянен договор.

Съдът намерил, че поведението на г-жа Фогт е било незаконосъобразно. Като заемала висш ръководен пост в ГКП, тя несъмнено възприемала антиконституционни цели и следователно лично се противопоставяла на Конституцията, макар и да твърдяла, че я поддържа. Не било възможно да бъдат поддържани едновременно две системи. Естествено, не всички цели на ГКП били противоконституционни, но държавните служители не можели, в преследване на собствените си политически намерения, да използват партия с антиконституционни цели и да ѝ помагат да вземе властта.

Съдът преценил също така, че решимостта на жалбоподателката да измени политиката на ГКП не я оневинява. Доколкото ГКП не била изоставила своите антиконституционни цели, задължението на служителите за политическа лоялност не допускало те активно да работят за партията. Нещо повече, по време на

дисциплинарната процедура жалбоподателката декларираше безусловната си подкрепа за целите на ГКП, както те са посочени в програмата от Манхайм.

Също както Административният съд, Дисциплинарният съд констатирал, че г-жа Фогт е нарушила съзнателно своите професионални задължения. Въпреки че познавала съдебната практика и становището на своите началници по въпроса, тя продължила и дори активизирала дейността си като член на ГКП. Съдът добавил, че подобно несъблюдаване на задълженията е особено сериозно, когато става дума за учител, който трябва да обучава поверените му деца. Родителите, които поради наличие на задължителна образователна система били длъжни да изпращат децата си в държавни училища, трябвало да разчитат, че държавата ще назначава само такива учители, които безрезервно подкрепят свободната демократична конституционна система.

На 22 декември 1989 г. жалбоподателката подаде оплакване за нарушение на Конституцията до Федералния конституционен съд. Съдът не уважил оплакването. Той отчел, че след започване на дисциплинарното производство самата г-жа Фогт е заявила, че няма част от програмата на ГКП, която тя да не одобрява, като по този начин безусловно е подкрепила целите на партията, определени в програмата от Манхайм. Дисциплинарните съдилища констатирали, че целите на ГКП са противоконституционни и правилно приели, че липсва основата за доверие, необходимо, за да може г-жа Фогт да продължи да работи като държавен служител, макар и тя да декларираше желанието си да бъде променена партийната политика и да извършвала преподавателската си работа безукорно. Уволнението на жалбоподателката, следователно, не било нарушило принципа за пропорционалност по отношение на конституционните ѝ права и не било налице нарушение на Основния закон.

От 1987 г. до 1991 г. жалбоподателката работила като драматург и преподавател по драма в областния театър на Долна Саксония във Вилхемсхаузен.

От 1 февруари 1991 г. тя била възстановена на служба като учител. Правителството на Долна Саксония отменило Указа от 28 януари 1972 г. относно назначаването на работа на екстремисти и публикувало правила за уреждане на “заварените случаи”. В отменения указ, издаден от федералния канцлер и от министър-председателите на провинциите, се казвало, че членуването на държавни служители в партии или организации, които се противопоставят на конституционната система, и всяка подкрепа на такива партии или организации, по принцип води до конфликт на лоялност. Ако с това се нарушава служебния дълг, във всеки отделен случай работодателят преценява какви мерки трябва да бъдат взети. В приложение на указа правителството на Долна Саксония приело на 10 юли 1972 г. разпоредби относно “политическата дейност на кандидати за държавна служба и на служители, насочена срещу свободната демократична конституционна система”.

В свое решение от 22 май 1975 г. Федералният конституционен съд изяснил задължението за лоялност на германските държавни служители по следния начин: “... Държавната администрация трябва да бъде в състояние да разчита на единни и лоялни държавни служители, които изпълняват задълженията си акуратно и са напълно предани на държавата и на Конституцията. Ако не може да се има доверие на държавните служители, обществото и държавата не биха се справили в кризисни

положения. ... Достатъчно е да се отбележи, че задължението на държавните служители за политическа лоялност е сърцевината на тяхното задължение за лоялност. То не означава задължение за идентифициране с целите или специфична политика на правителството, което е на власт. То означава готовност за идентифициране с идеята за държавата, за която служителят трябва да работи, и със свободния демократичен конституционен ред на тази държава, основан на върховенството на закона и на социалната справедливост. ... Не може да бъде в интерес на държавата и на обществото да имат държавни служители, които са напълно безкритични. Все пак, важно е държавният служител да одобрява държавата – независимо от недостатъците ѝ – и съществуващия конституционен ред и да признава, че те заслужават защита. Задължението за политическа лоялност – лоялност към държавата и към Конституцията – изисква нещо повече от поведение, което, макар и формално коректно, е в действителност незаинтересувано, индиферентно и, дълбоко в себе си, резервирано по отношение на държавата и Конституцията. То включва, наред с другото, задължението на държавните служители да се разграничават категорично от групи и движения, които критикуват държавата, нейните институции и съществуващата конституционна система, водят кампании срещу тях и ги очернят. Обстоятелството, че Федералният конституционен съд не е упражнил властта си да обяви една партия за антиконституционна, не означава, че е невъзможно да се поддържа и изрази убеждението, че тя преследва противоконституционни цели и, следователно, трябва да бъде атакувана на политическата арена. Партия, например, която се застъпва в манифеста си за диктатура на пролетариата или одобрява прибегването до сила за събаряне на конституционната система, при подходящи условия, преследва противоконституционни цели. ...”

В решенията си от 29 октомври 1981 г. и 10 май 1984 г. Федералният административен съд приел, че държавни служители, които играят активна роля в ГКП, например като заемат пост в партията или са нейни кандидати в избори, биха били в нарушение на задължението си за политическа лоялност, тъй като те по необходимост биха се идентифицирали с антиконституционните цели на тази партия.

В доклада си от 20 февруари 1987 г. мнозинството от членовете на Комисията за разследване на Международното бюро по труда заключило, че мерките, взети от германските власти с оглед на прилагането на задължението за вярност към свободния демократичен ред, в не едно отношение са излезли извън рамките на ограниченията, допустими съгласно чл. 1, т. 2 от Конвенция № 111 на МОТ. В отговор на този доклад, германското правителство поддържало, че взетите мерки не са в противоречие със съответните разпоредби на Конвенция № 111 и препоръките на Комисията не обвързват германската държава, що се отнася до вътрешното ѝ право.

Резюме на решението на Европейския съд

Г-жа Фогт е направила оплакване пред Комисията за нарушения на чл. 10 и чл. 11 от Конвенцията, както и на [чл. 14](#) във връзка с чл. 10.

В доклада си от 30 ноември 1993 г. Комисията е приела с тринадесет гласа срещу един, че са налице нарушения на чл. 10 и на чл. 11 от Конвенцията и че не е необходимо оплакванията да се разглеждат и в светлината на чл. 14.

I. Твърдяното нарушение на чл. 10 от Конвенцията

Г-жа Фогт поддържа, че уволнението ѝ от държавната служба поради политическата ѝ дейност като член на ГКП е нарушило правото ѝ на свобода на словото, гарантирано от чл. 10.

A. Относно наличието на “намеса”

Правителството не оспорва приложимостта на чл. 10.

“Съдът подчертава отново, че правото на назначаване на държавна служба преднамерено не е било включено в Конвенцията. Следователно, отказът едно лице да бъде назначено като държавен служител не може да бъде основание за оплакване по Конвенцията. Това не означава обаче, че лице, което вече е било назначено като държавен служител, не може да се оплаче от уволнението си, ако това уволнение нарушава някое от правата му според Конвенцията. Държавните служители не са изключени от приложното поле на Конвенцията. В нейните чл. 1 и чл. 14 се казва, че високодоговарящите страни осигуряват на “всяко лице под тяхна юрисдикция” правата и свободите, определени в част I, “без всякаква дискриминация”. Нещо повече, чл. 11, т. 2 *in fine*, който допуска държавите да въвеждат специални ограничения върху упражняването на свободата на събрания и сдружаване от “служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация”, потвърждава, че като общо правило предоставените от Конвенцията гаранции се прилагат и по отношение на държавните служители (виж решенията от 28.08.1986 г. по делата *Глазенап*¹ и *Косиек срещу Германия*², А.104, стр. 26, § 49 и А.105, стр. 20, § 35). В съответствие с това, статутът на държавен служител, който г-жа Фогт е придобила с назначаването си за гимназиален учител, не я лишава от закрилата на чл. 10.

Съдът смята, подобно на Комисията, че това дело се различава съществено от делата *Глазенап* и *Косиек*. По последните Съдът е преценил действията на властите като съставляващи отказ на достъп до държавна служба, на основанието, че жалбоподателите не са отговаряли на едно от необходимите условия. Следователно, в сърцевината на проблема, поставен пред Съда, е бил достъпът до държавна служба и Съдът съответно е заключил, че не е имало намеса в упражнението на правото, закриляно от чл. 10, т. 1. Що се отнася до г-жа Фогт, тя е била държавен служител с постоянен договор от февруари 1979 г. Била е отстранена през август 1986 г. и дисциплинарно уволнена през 1987 г., поради твърдяното несъобразяване със задължението, което има всеки държавен служител, да поддържа свободната демократична система по смисъла на Основния закон. Според властите, с дейността

¹ *Glazenapp v. Germany*

² *Kosiek v. Germany*

си за ГКП и с отказа си да се отрече от партията, тя е изразила враждебни към тази система възгледи. От това следва, че действително е имало намеса в упражнението на правото, гарантирано от чл. 10 от Конвенцията.”

Б. Дали намесата е била оправдана

1. “Предвидена от закона”

Правителството поддържа, че намесата се е основавала на чл. 61, ал. 2 от Закона за държавния служител на Долна Саксония, както е бил тълкуван в практиката на съответните съдилища, и следователно тази намеса е била предвидена от закона.

Жалбоподателката застъпва обратното становище. Тя твърди, че задължението за политическа лоялност съобразно чл. 61, ал. 2 от закона не включва възможността държавни служители да бъдат уволнявани поради тяхната политическа дейност. Според нея нито законодателството, нито съдебната практика са достатъчно ясни и предвидими в това отношение.

“Съдът напомня, че нивото на точност, което се изисква от вътрешното законодателство (което така или иначе не може да уреди всяка възможна хипотеза), зависи в значителна степен от съдържанието на конкретния акт, от отношенията, които той урежда, и от броя и статуса на лицата, към които той е адресиран. Освен това, задача преди всичко на националните органи е да тълкуват и прилагат вътрешното право. В настоящия случай Федералният конституционен съд и Федералният административен съд са изяснили задължението за политическа лоялност, което се възлага на всички държавни служители от съответните разпоредби на федералното законодателство и законодателството на отделните провинции (...). Те са приели, наред с другото, че всяко активно участие от страна на държавен служител в политическа партия с антиконституционни цели, каквато например е ГКП, е несъвместимо с това задължение. По времето на събитията и най-малкото по време на дисциплинарното производство г-жа Фогт трябва да е знаела за наличието на такава съдебна практика. Следователно, тя е могла да предвиди риска, който поема, като се включва в политическата дейност на ГКП. Дори и да е имало, както се твърди, различия в практиката на Федералния административен съд и на Федералния съд за трудови спорове – различия, каквито Съдът не можа да установи – те не биха били от значение, тъй като дисциплинарните съдилища са били длъжни да следват и очевидно са следвали практиката на Федералния административен съд. Що се отнася до аргумента на г-жа Фогт, основан на нейното възстановяване на работа, то това действие не налага заключението, което тя се опитва да прави от него, тъй като самият факт, че една правна разпоредба допуска повече от едно тълкуване, не означава, че същата не отговаря на изискванията, включени в понятието “предвидена от закона”.

В съответствие с това, Съдът споделя становището на правителството и на Комисията, че намесата е била “предвидена от закона”.

2. Законна цел

Комисията и правителството са на мнение, че намесата е имала законна цел. Правителството твърди, че ограничението на свободата на словото, произтичащо от задължението на държавните служители за политическа лоялност, е било в интерес на националната сигурност, предотвратяването на безредици и защитата на правата на другите.

Жалбоподателката не изразява становище по този въпрос.

“Съдът отбелязва, че значителен брой договарящи се държави налагат задължение за умереност на своите държавни служители. В конкретния случай, наложеното на германските държавни служители задължение (...) се основава на схващането, че държавната служба е гарант на Конституцията и на демокрацията. Тази концепция има специално значение в Германия, поради опита на тази държава по време на Ваймарската република, който, при основаването на Федералната република и след кошмарите на нацизма, е довел до основаване на нейната Конституция на принципа за “демократия, способна да защити себе си” (*wehrhafte demokratie*). Като има предвид тази обстановка, Съдът не може да не заключи, че уволнението на жалбоподателката е преследвало законна цел по смисъла на чл. 10, т. 2.”

3. “Необходима в едно демократично общество”

(a) Общи принципи

“Съдът напомня основните принципи, закрепени в неговите решения по чл. 10:

- Свободата на словото представлява една от основите на демократичното общество и е едно от съществените условия за неговото развитие и за реализацията на всяко лице. При условията на чл. 10, т. 2, тя се прилага не само по отношение на “информация” или “идеи”, които се възприемат благоприятно или на които се гледа като на безобидни или с безразличие, но също и за такива, които засягат, шокират или смуцават – такива са изискванията на плюрализма, толерантността и ширококомислието, без които няма “демократично общество”. Свободата на словото, така както е закрепена в чл. 10, допуска редица изключения, които обаче трябва да бъдат тълкувани ограничително, и необходимостта от каквито и да било ограничения трябва да бъде убедително установена (виж решенията по делата [Хендисайд срещу Обединеното кралство](#)³, 07.12.1976 г., А.24, стр. 23, § 49; [Лингенс срещу Австрия](#)⁴, 08.07.1986 г., А.103, стр. 26, § 41; [Йерсилд срещу Дания](#)⁵, 23.09.1994 г., А-298, стр. 26, § 37).

- Прилагателното “необходими” по смисъла на чл. 10, т. 2 включва съществуването на “належаща обществена нужда”. Договарящите се държави имат свобода на преценка в определени граници относно съществуването на такава нужда,

³ Handyside v. the United Kingdom

⁴ Lingens v. Austria

⁵ Jersild v. Denmark

но тя върви ръка за ръка с европейския контрол, който обхваща както законите, така и решенията, които ги прилагат, дори и постановените от независими съдилища. Съдът, следователно, е оправомощен да даде окончателното заключение по въпроса дали едно “ограничение” е съвместимо със свободата на словото, така както я закриля чл. 10.

- Задачата на Съда, когато упражнява своите контролни функции, не е да заеме мястото на компетентните национални органи, а само да разгледа в светлината на чл. 10 решенията, които те са постановили при упражняване на правото си на преценка. Това не означава, че надзорът е ограничен до установяване дали държавата-ответник е упражнила своите правомощия разумно, внимателно и добросъвестно. Съдът трябва да разгледа оплакването за “намеса” в светлината на казуса като цяло и да определи дали тази намеса е била “пропорционална на преследваната законна цел”, както и дали основанията, приведени от националните власти, за да я оправдаят, са “релевантни и достатъчни” (вж. решението от 26.11.1991 г. по делото *Сънди таймс с/у Обединеното кралство*⁶ (№ 2), А.217, стр. 29, § 50). Като прави това, Съдът трябва да се увери, че националните власти са прилагали стандарти, които са в съответствие с принципите, закрепени в чл. 10, и – нещо повече – че те са основали решението си на приемлива преценка относно релевантните факти (вж. посоченото по-горе решение по делото *Йерсилд*).

Тези принципи се прилагат и по отношение на държавните служители. Въпреки че една държава може да налага на държавните си служители задължение за умереност, с оглед на статута им, държавните служители са индивиди и, като такива, имат право на защитата на чл. 10 от Конвенцията. Следователно, задължение на Съда е да определи, с оглед на обстоятелствата по всяко дело, дали е постигнат справедлив баланс между основното право на човека на свобода на словото и законния интерес на една демократична държава да осигури адекватно съдействие от страна на държавните й служители за постигане на целите, изброени в чл. 10, т. 2. При осъществяване на тази преценка Съдът ще държи сметка, че когато става дума за свобода на словото на държавни служители, онези “задължения и отговорности”, за които се говори в чл. 10, т. 2, придобиват особено значение, оправдаващо известна свобода на националните органи на преценка при определяне дали спорната намеса е пропорционална на горната цел.”

(б) Приложение на посочените принципи по настоящето дело

Правителството поддържа, че свободата на преценка на властите следва да бъде определена с оглед на волята на договарящите държави да не включат в Конвенцията право на приемане на държавна служба, а условията, които трябва да задоволява кандидат за държавна служба, са тясно свързани с тези, които се прилагат по отношение на вече назначен на постоянно място държавен служител.

Жалбоподателката оспорва необходимостта от осъществената намеса. Тя твърди, че след като ГКП не е била забранена от Федералния конституционен съд, нейната политическа дейност е била законна дейност за законна партия и

⁶ Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2)

следователно не е съставлявала неизпълнение на задължението за политическа лоялност. Поддържа, че изпълнението на това задължение не следва да се преценява с оглед на абстрактните цели на партията, а на собственото ѝ поведение, което е било безукорно – никога не се е стремил да индоктринира учениците си и не е правил антиконституционни изявления. Твърди, че във всеки случай най-тежката дисциплинарна санкция е била непропорционална мярка.

Комисията е възприела тезата ѝ.

“По настоящето дело задачата на Съда е да определи дали уволнението на г-жа Фогт е съответствало на “належаща обществена нужда” и дали е било “пропорционално на преследваната законна цел”. За тази цел Съдът ще изследва обстоятелствата по делото в светлината на положението, съществуващо във Федерална Република Германия по времето на събитията.”

Съдът отбелязва, че членството на жалбоподателката в ГКП е било известно на властите при назначаването ѝ на постоянна държавна служба. Тя е била уволнена, след разследване на политическата ѝ дейност, на основание разнообразните ѝ изяви в ГКП, заеманите партийни постове и кандидатирането ѝ в парламентарните избори на провинцията. Той отчита също, че задължението за политическа лоялност на всички държавни служители в Германия, както е било определено от Федералния конституционен съд в решението му от 22 май 1975 г., включва разграничаването им от групи, които атакуват и очернят държавата и съществуващата конституционна система, а по времето на разглежданите събития германските съдилища са приели, въз основа на официалната програма на ГКП, че целите ѝ са събаряне на обществените структури и конституционния ред във ФРГ и установяване на политическа система, подобна на тази в ГДР. Изхождайки от разбирането, че демократичната държава е в правото си да изисква от своите държавни служители лоялност към конституционните принципи, на които е основана, Съдът взема предвид и историческите обстоятелства, довели Германия до идеята за “демокрация, способна да се защитава” и съответстващото задължение за политическа лоялност на държавните служители.

“Дори и при това положение, абсолютният характер на това задължение, така както се тълкува от германските съдилища, е впечатляващ. То се отнася еднакво за всеки държавен служител, независимо от функциите и ранга му. Предполага всеки държавен служител, без оглед на мнението му по въпроса, да се отрече категорично от всяка група или движение, за които компетентните власти са приели, че са враждебни на Конституцията. Не позволява разграничение между служба и личен живот – задължението се носи винаги, във всеки контекст.”

Съдът отбелязва и липсата, по същото време, на подобно стриктно задължение за лоялност в другите държави-членки на Съвета на Европа, както и нееднаквото му тълкуване и прилагане в отделните провинции в страната, в някои от които подобни на разглежданите дейности не са се считали за негово нарушение.

“Все пак, Съдът няма за задача да преценява системата като такава. В съответствие с това, той ще се концентрира върху уволнението на г-жа Фогт. В тази връзка Съдът отбелязва от самото начало, че има няколко причини, поради които дисциплинарното уволнение на един гимназиален учител за нарушаване на дълга е много тежка мярка. Това е така на първо място поради последиците, които такава

мярка има за репутацията на лицето, и на второ място поради това, че уволнените по този начин гимназиални учители загубват източника си на препитание – най-малкото по принцип, доколкото дисциплинарният съд може да им позволи да запазят част от заплатата си. И най-сетне, гимназиалните учители в подобно положение едва ли биха намерили друго преподавателско място, тъй като в Германия учителските места извън държавната служба са рядкост. Следователно, почти сигурно е, че те биха били лишени от възможността да упражняват единствената професия, за която имат призвание, за която са обучени и в която са придобили умение и опит.

Втори аспект, който трябва да бъде отбелязан, е че г-жа Фогт е била учителка по френски и немски език в гимназия – длъжност, на която не са присъщи рискове, свързани със сигурността. Рискът се заключава във възможността, противно на специалните задължения и отговорности на учителите, тя да се възползва от своето положение, за да индоктринира учениците си или да упражни по друг начин неподходящо влияние върху тях, по време на уроците. Никакви критики обаче не са били отправяни към нея в това отношение. Точно обратното – работата на жалбоподателката в училището е била преценена от нейните началници като напълно задоволителна и тя е била високо уважавана от учениците си и техните родители, както и от колегите си. Дисциплинарните съдилища са признали, че тя винаги е изпълнявала задълженията си безупречно.(...)

Доколкото преподавателите са фигури с тежест пред учениците си, техните особени задължения и отговорности в определена степен се простират и върху дейността им извън училището. Няма обаче доказателства самата г-жа Фогт действително да е правила антиконституционни изказвания или да е заставала на антиконституционни позиции, дори извън училище. Единствената критика, отправена срещу нея, е засягала активното ѝ членство в ГКП, постове, които е заемала в тази партия, и кандидатурата ѝ в парламентарните избори на провинцията. Г-жа Фогт последователно е отстоявала своето лично убеждение, че тези дейности са съвместими с поддържането на принципите на германския конституционен ред. Дисциплинарните съдилища са признали, че убеждението ѝ е действително и искрено, но са приели, че то е без правно значение (...).

Едно последно съображение, което трябва да се има предвид, е че ГКП не е била забранена от Федералния конституционен съд и следователно дейността на жалбоподателката в нея е била напълно законна.

В светлината на всичко изложено Съдът заключава, че макар и основанията, изтъкнати от правителството като оправдание за намесата при упражняване на свободата на словото на г-жа Фогт, да са със сигурност релевантни, те не са достатъчни, за да се обоснове убедително, че нейното уволнение е било необходимо в едно демократично общество. Дори като се има предвид определената свобода на преценка, следва да се заключи, че дисциплинарното уволнение на г-жа Фогт от поста ѝ на гимназиален учител не е било пропорционално на преследваната законна цел. Следователно, налице е нарушение на чл. 10.⁷

⁷ Това решение е взето с мнозинство от 10 срещу 9 гласа, а решението, че чл. 10 е приложим в случая, със 17 срещу 2 гласа.

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 11 от Конвенцията

Жалбоподателката се оплаква, че е нарушено и правото ѝ на сдружаване, гарантирано от чл. 11 от Конвенцията.

Правителството не оспорва приложимостта на чл. 11.

“Въпреки автономната си роля и специалната си сфера на приложение, по настоящото дело чл. 11 трябва да бъде погледнат и в светлината на чл. 10 (вж. решенията по делата [Янг, Джеймс и Уебстър с/у Обединеното кралство](#)⁸, 13.08.1981 г., А.44, стр. 23, § 57 и [Езелин с/у Франция](#)⁹, 26.04.1991 г., А.202, стр. 20, § 37). Защитата на личните мнения, осигурена от чл. 10, е една от целите на свободата на събранията и сдруженията, закрепена в чл. 11. Предвид принципите, изложени във връзка с чл. 10, г-жа Фогт, като държавен служител с постоянен договор, може да се позове и на чл. 11. Жалбоподателката е била уволнена като държавен служител за това, че последователно е отказвала да се разграничи от Германската комунистическа партия, тъй като по нейно лично мнение членуването в тази партия не е несъвместимо със задължението ѝ за лоялност. Съответно, налице е била намеса при упражняването на правото, закриляно от т. 1 на чл. 11. Такава намеса представлява нарушение на чл. 11, освен ако удовлетворява изискванията на чл. 11, т. 2, които са идентични с тези на чл. 10, т. 2, като единственото изключение са случаите на приложение на последното изречение на чл. 11, т. 2. Съдът смята, че понятието “държавна администрация” трябва да се тълкува ограничително, с оглед на длъжността, заемана от съответния служител. Даже ако учителите се разглеждат като част от “държавната администрация” за целите на чл. 11, т. 2 (въпрос, по който Съдът не смята, че трябва да се произнася по това дело), уволнението на жалбоподателката е непропорционално на преследваната законна цел, по вече изложените във връзка с чл. 10 съображения.

Съответно, налице е и нарушение на чл. 11.”¹⁰

Пред Съда жалбоподателката не е поддържала направеното пред Комисията оплакване по чл. 14 във връзка с чл. 10. Съдът не намира за необходимо да го разгледа по своя инициатива.

Обезщетението на г-жа Фогт за претърпените имуществени и неимуществени вреди е уредено със споразумение между страните, одобрено от Съда на 2 септември 1995 г.

⁸ Young, James and Webster v. the United Kingdom

⁹ Ezelin v. France

¹⁰ Това решение е взето с мнозинство от 10 срещу 9 гласа, докато решението, че чл. 11 е приложим в случая, е единодушно.