



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

SUD (VELIKO VIJEĆE)

PREDMET VOGT protiv NJEMAČKE

(Zahtjev br. 17851/91)

PRESUDA

STRASBOURG

26. rujna 1995.

U predmetu Vogt protiv Njemačke¹,

Europski sud za ljudska prava, zasjedajući, u skladu s pravilom 51. Poslovnika Suda A², u velikom vijeću u čijem su sastavu bili sljedeći suci:

g. R. RYSSDAL, *predsjednik*,

g. R. BERNHARDT,

g. F. GÖLCÜKLÜ,

g. F. MATSCHER,

g. L.-E. PETTITI,

g. R. MACDONALD,

g. A. SPIELMANN,

g. J. DE MEYER,

g. S.K. MARTENS,

gđa E. PALM,

g. I. FOIGHEL,

g. A.N. LOIZOU,

g. J.M. MORENILLA,

g. M.A. LOPES ROCHA,

g. G. MIFSUD BONNICI,

g. D. GOTCHEV,

g. P. JAMBREK,

g. K. JUNGWIERT,

g. P. KURIS,

te i g. H. PETZOLD, *tajnik*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost dana 25. veljače i 2. rujna 1995., donosi sljedeću presudu koja je usvojena posljednje navedenog datuma:

POSTUPAK

1. Predmet su Sudu uputile Europska komisija za ljudska prava („Komisija”) 11. ožujka 1994. i njemačka Vlada („Vlada”) 29. ožujka 1994., unutar roka od tri mjeseca propisanog člankom 32. stavkom 1. i člankom 47. (čl. 32.-1., čl. 47.) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”). Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju

¹ Predmet je označen brojevima 7/1994/454/535. Prvi je broj položaj predmeta na listi predmeta upućenih Sudu u odgovarajućoj godini (drugi broj). Posljednja dva broja označavaju položaj predmeta na listi predmeta upućenih Sudu od njegova osnivanja i na listi predmeta odgovarajućih zahtjeva Komisiji.

² Poslovnik A primjenjuje se na sve predmete upućene Sudu prije stupanja na snagu Protokola br. 9 (P9), a nakon toga samo na predmete koji se odnose na države koje nisu vezane tim protokolom (P9). On odgovara Poslovniku koji je stupio na snagu 1. siječnja 1983., kako je naknadno izmijenjen i dopunjen u nekoliko navrata.

zahtjeva (br. 17851/91) protiv Savezne Republike Njemačke koji je njemačka državljanka gđa Dorothea Vogt podnijela Komisiji na temelju članka 25. (čl. 25.) dana 13. veljače 1991.

U zahtjevu Komisije poziva se na članke 44. i 48. (čl. 44., čl. 48.) i na izjavu kojom je Njemačka priznala obveznu nadležnost Suda (članak 46.) (čl. 46.); u zahtjevu Vlade poziva se na članak 48. (čl. 48.). Cilj zahtjeva za upućivanje velikom vijeću i zahtjeva podnositeljice bio je dobiti odluku o tome ukazuju li činjenice predmeta na to da je tužena država prekršila svoje obveze na temelju članaka 10. i 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije te, u slučaju zahtjeva Komisije, članka 14. (čl. 14.).

2. U odgovoru na upit postavljen u skladu s pravilom 33. stavkom. 3 točkom (d) Poslovnika Suda A podnositeljica zahtjeva izjavila je da želi sudjelovati u postupku i odredila odvjetnike koji će ju zastupati (pravilo 30.); predsjednik Suda dopustio je njezinim odvjetnicima da upotrebljavaju njemački jezik (pravilo 27. stavak 3.).

3. Vijeće koje je trebalo sastaviti uključivalo je, po službenoj dužnosti, g. R. Bernhardta, izabranog suca njemačkog državljanstva (članak 43. Konvencije) (čl. 43.), i g. R. Ryssdala, predsjednika Suda (pravilo 21. stavak 3. točka (b)). Dana 24. ožujka 1994., u nazočnosti tajnika, predsjednik je ždrijebom izvukao imena preostalih sedmero članova, i to g. F. Matschera, g. L.-E. Pettitija, g. S.K. Martensa, g. J.M. Morenillu, g. G. Mifsuda Bonnicija, g. P. Jambreka i g. K. Jungwierta (članak 43. *in fine* Konvencije i pravilo 21. stavak 4.) (čl. 43.).

4. Kao predsjednik vijeća (pravilo 21. stavak 5.), g. Ryssdal, postupajući preko tajnika, sa zastupnikom Vlade, odvjetnicima podnositeljice zahtjeva i izaslanikom Komisije savjetovao se o organizaciji postupka (pravilo 37. stavak 1. i pravilo 38.). U skladu s rješenjem koje je tim povodom doneseno, tajnik je primio očitovanja podnositeljice zahtjeva 9. i 11. kolovoza 1994., a podnesak Vlade 17. kolovoza 1994.

Dana 19. kolovoza 1994. Komisija je dostavila razne dokumente, kako je to zatražio tajnik prema uputama predsjednika.

5. Dopisom od 4. studenoga 1994. zastupnik Vlade zatražio je dopuštenje za podnošenje dodatnog podneska te je zatražio da se odgodi rasprava prvotno zakazana za 23. studenoga. Nakon što se opet, preko tajnika, sa zastupnikom Vlade, odvjetnicima podnositeljice zahtjeva i izaslanikom Komisije savjetovao o organizaciji postupka (pravilo 38.), g. Ryssdal prihvatio je te zahtjeve. U skladu s rješenjem od 16. studenoga 1994., tajnik je primio dodatni podnesak Vlade 5. siječnja 1995., a podnositeljčin odgovor na to 3. veljače 1995. Dana 15. veljače 1995. tajnik Komisije obavijestio je tajnika da će izaslanik iznijeti svoj usmeno očitovanje na raspravi.

6. Dana 26. siječnja 1995. Vijeće je odlučilo odmah ustupiti nadležnost velikom vijeću (pravilo 51.). U sastavu velikog vijeća po službenoj dužnosti bili su predsjednik i potpredsjednik, g. Bernhardt, koji je u ovom

predmetu već zasjedao kao nacionalni sudac, zajedno s ostalim članovima vijeća. Imena preostalih desetero sudaca predsjednik je, u nazočnosti tajnika, izvukao ždrijebom 27. siječnja 1995., i to g. F. Gölcüklüa, g. R. Macdonalda, g. A. Spielmanna, g. J. De Meyera, g. I. Foighela, g. A.N. Loizoua, g. F. Bigija, g. M.A. Lopesa Rochu, g. D. Gotcheva i g. P. Kurisa (pravilo 51. stavak 2. točke (a) – (c)). Naknadno je gđa E. Palm zamijenila g. Bigija, koji nije mogao sudjelovati u daljnjem razmatranju predmeta.

7. U skladu s odlukom predsjednika, koji je zastupniku Vlade dao dopuštenje da upotrebljava njemački jezik (pravilo 27. stavak 2.), javna rasprava održana je u Zgradi ljudskih prava u Strasbourgu (Human Rights Building) dana 22. veljače 1995. Sud je prije toga održao pripremni sastanak.

Pred Sudom su se pojavili:

(a) za Vladu

g. J. MEYER-LADEWIG, Ministerialdirigent,
Savezno ministarstvo pravosuđa, *zastupnik,*

g. H. WURM, Ministerialrat,
Savezno ministarstvo unutarnjih poslova,
g. B. FEUERHERM, Ministerialrat, Ministarstvo
kulture savezne države Donje Saske, *savjetnici;*

(b) za Komisiju

g. S. TRECHSEL, *izaslanik;*

(c) za podnositeljicu zahtjeva

g. K. DAMMAN,
g. P. BECKER,
g. O. JÄCKEL, Rechtsanwälte, *zastupnici.*

Sud je saslušao izlaganja g. Trechsela, g. Beckera, g. Jäckela, g. Dammana i g. Meyer-Ladewiga te odgovore na pitanje koje je postavio.

ČINJENICE

I. KONKRETNE OKOLNOSTI PREDMETA

8. Gđa Dorothea Vogt, njemačka državljanka rođena 1949., živi u Jeveru u saveznoj državi Donjoj Saskoj.

9. Nakon što je šest godina studirala književnost i jezike na Sveučilištu u Marburgu na Lahnu, tijekom kojih je postala članica Njemačke komunističke partije (Deutsche Kommunistische Partei – „DKP”), u studenom 1975. položila je ispit za srednjoškolsku nastavnicu (wissenschaftliche Prüfung für das Lehramt an Gymnasien). Nastavnu praksu (Vorbereitungsdienst für das Lehramt) obavljala je od veljače 1976.

do lipnja 1977. u Fuldi u saveznoj državi Hessen. U lipnju 1977. polagala je drugi državni ispit za srednjoškolsku nastavnicu (zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien), a od 1. kolovoza 1977. dobila radno mjesto kao nastavnica (Studienrätin), sa statusom državne službenice na probnom radu (Beamtenverhältnis auf Probe), u državnoj srednjoj školi u Jeveru. Dana 1. veljače 1979., prije završetka probnog rada, imenovana je na stalno radno mjesto državne službenice (Beamtin auf Lebenszeit).

10. Gđa Vogt predavala je njemački i francuski jezik. U izvješću o procjeni izrađenom u ožujku 1981. godine njezine sposobnosti i rad opisani su kao potpuno zadovoljavajući i navedeno je da ju njezini učenici i njihovi roditelji te njezini kolege izuzetno cijene.

A. Stegovni postupak

1. Pred vijećem regije Weser-Ems

11. Nakon preliminarne istrage vijeće regije Weser-Ems (Bezirksregierung Weser-Ems) donijelo je 13. srpnja 1982. rješenje (Verfügung) o pokretanju stegovnog postupka protiv podnositeljice zahtjeva na temelju toga što nije ispunila obvezu odanosti Ustavu („obveza političke odanosti” – politische Treuepflicht) koju je kao državna službenica imala na temelju članka 61. stavka 2. Zakona Donje Saske o državnim službenicima (Niedersächsisches Beamtengesetz – vidi stavak 28. ove presude). Navedeno je da je od jeseni 1980. sudjelovala u raznim političkim aktivnostima u ime DKP-a, a posebice da je bila kandidatkinja DKP-a na izborima 1982. za parlament (Landtag) savezne države Donje Saske.

12. U „optužnici” (Anschuldigungsschrift) od 22. studenoga 1983., sastavljenoj u vezi sa stegovnim postupkom, navedeno je jedanaest javnih, političkih aktivnosti u kojima je podnositeljica zahtjeva sudjelovala za DKP, kao što su dijeljenje letaka, predstavljanje DKP-a na političkim skupovima, obavljanje funkcije stranačkog dužnosnika u izbornoj jedinici i kandidiranje na saveznim izborima 6. ožujka 1983.

13. Dana 15. srpnja 1985. postupak je prekinut kako bi se istraga proširila na daljnje slučajeve političke aktivnosti podnositeljice koji su u međuvremenu izašli na vidjelo.

14. U dopunskoj „optužnici” od 5. veljače 1986. gđa Vogt optužena je i da svoje obveze kao državna službenica nije ispunila na sljedeći način:

(a) bila je članica „Izvršnog odbora” (Vorstand) regionalnog ogranka (Bezirksorganisation) DKP-a za Bremen/Sjevernu Donju Sasku od kraja 1983. i

(b) sudjelovala je i održala govor na 7. stranačkom kongresu DKP-a, održanom od 6. do 8. siječnja 1984. u Nürnbergu, kao predsjednica (Kreisvorsitzende) lokalnog ogranka stranke za Wilhelmshaven/Friziju.

15. Nakon daljnjeg prekida postupka 23. lipnja 1986., dana 2. prosinca 1986. sastavljena je druga dopunska „optužnica“, u kojoj su navedene još četiri političke aktivnosti koje se smatraju nespojivima s podnositeljčinim statusom državne službenice, i to:

(a) njezina kandidatura za DKP na izborima za parlament savezne zemlje Donje Saske 15. lipnja 1986.

(b) činjenica da je još uvijek članica „Izvršnog odbora“ regionalnog ogranka DKP-a za Bremen / Sjevernu Donju Sasku

(c) činjenica da je još uvijek predsjednica lokalnog ogranka DKP-a za Wilhelmshaven/Friziju i

(d) njezino sudjelovanje na 8. stranačkom kongresu DKP-a od 2. do 4. svibnja 1986. u Hamburgu kao stranačka izaslanica.

16. Rješenjem od 12. kolovoza 1986. vijeće regije Weser-Ems obavijestilo je podnositeljicu zahtjeva da je privremeno udaljena s radnog mjesta, navodeći konkretno kako slijedi:

„Iako su vam bili poznati stavovi vaših nadređenih i sudska praksa stegovnih sudova, ipak ste, tijekom dužeg vremenskog razdoblja, svjesno kršili svoju obvezu odanosti. Za državnog službenika na stalnome radnome mjestu to je iznimno teška povreda obveze. Državni službenici, čiji se status temelji na posebnom odnosu povjerenja s državom i koji su se, prisegnuvši, zavjetovali na poštovanje zakona i slobode, narušavaju taj temelj povjerenja koji je ključan za njihov daljnji odnos s poslodavcem [Dienstverhältnis] ako svjesno podržavaju stranku čiji su ciljevi nespojivi sa slobodnim demokratskim ustavnim sustavom. To je slučaj u ovom predmetu.”

17. Od listopada 1986. gđi Vogt isplaćivano je samo 60 posto njezine plaće (Dienstbezüge).

2. Pred stegovnim vijećem Upravnog suda u Oldenburgu

18. Pred stegovnim vijećem Upravnog suda u Oldenburgu (Disziplinkammer des Verwaltungsgerichts) podnositeljica zahtjeva, koja je prema vlastitoj izjavi bila članica DKP-a od 1972., tvrdila je da njezino ponašanje ne može predstavljati neispunjavanje njezinih obveza kao državne službenice. Članstvom u stranci i obavljanjem aktivnosti u ime te stranke iskoristila je pravo svih građana da obavljaju političke aktivnosti. Te je aktivnosti uvijek obavljala u skladu sa zakonom i u granicama propisanim Ustavom. Njezino djelovanje za promicanje mira unutar Savezne Republike Njemačke i u vanjskim odnosima te države i njezina borba protiv neofašizma nikako nisu bili pokazatelji protuustavnog stava. DKP, za čije se ciljeve uvijek pogrešno tvrdilo (ali nikada nije dokazano) da su protuustavni, zakonito je sudjelovao u procesu stvaranja političkog mišljenja u Saveznoj Republici Njemačkoj. Na kraju, prema izvješću Istražnog povjerenstva Međunarodnog ureda rada od 20. veljače 1987., pokretanje stegovnog postupka protiv državnih službenika zbog njihovih političkih aktivnosti u ime neke stranke koja nije zabranjena predstavlja povredu Konvencije br. 111 Međunarodne organizacije rada (MOR) o

diskriminaciji u pogledu zaposlenja i zanimanja. Predstavlja i povredu članka 10. (čl. 10.) Europske konvencije o ljudskim pravima.

19. U presudi od 15. listopada 1987. stegovno vijeće odbilo je zahtjeve gđe Vogt za prekid postupka i ispitivanje svjedoka. Vijeće je naložilo da se odustane od svih „optužbi” protiv gđe Vogt osim onih koje se odnose na njezino članstvo, kao takvo, u DKP-u i „Izvršnom odboru” regionalnog ogranka DKP-a za Bremen/Sjevernu Donju Sasku, njezino predsjedanje ogrankom DKP-a u Wilhelmshavenu i njezinu kandidaturu na izborima za parlament savezne zemlje Donje Saske 15. lipnja 1986.

20. U pogledu osnovanosti, stegovno vijeće smatralo je da podnositeljica zahtjeva nije ispunila svoju obvezu političke odanosti te je kao stegovnu mjeru odredilo davanje otkaza podnositeljici. Priznalo joj je pravo na iznos koji odgovara 75 posto iznosa mirovine na koji bi imala pravo na taj datum, koji se trebao isplaćivati u razdoblju od šest mjeseci.

To je vijeće prvo utvrdilo da ni Konvencija MOR-a br. 111 ni preporuke dane u izvješću Istražnog povjerenstva od 20. veljače 1987. ne predstavljaju prepreku pokretanju stegovnog postupka.

Smatralo je da je aktivno članstvo u političkoj stranci koja teži protuustavnim ciljevima nespojivo s obvezom političke odanosti državnog službenika. Ciljevi DKP-a, kako su opisani u mannheimskom programu od 21. listopada 1978. (vidi stavak 22. ove presude), očito su u suprotnosti sa slobodnim demokratskim ustavnim sustavom Savezne Republike Njemačke. Stranku se može smatrati protuustavnom čak i ako ju nije zabranio Savezni ustavni sud (Bundesverfassungsgericht) na temelju članka 21. stavka 2. Temelnog zakona (Grundgesetz – vidi stavak 25. ove presude). Aktivnom ulogom koju je imala unutar DKP-a, podnositeljica zahtjeva stoga je očito podržavala ciljeve koji su u suprotnosti s Ustavom.

Stegovno vijeće još je navelo da pravilo iz prve rečenice članka 48. stavka 2. Temelnog zakona (vidi stavak 25. ove presude), prema kojem nitko ne smije biti spriječen preuzeti dužnost zastupnika u parlamentu, ne može opravdati položaj podnositeljice kao kandidatkinje DKP-a na regionalnim izborima. To pravilo ne odnosi se na mjere, kao što je stegovni postupak, koje prvotno imaju drukčiju svrhu i ograničavaju slobodu kandidiranja za parlament i obnašanja funkcije zastupnika u parlamentu samo kao neizravnu i neizbježnu posljedicu svoje provedbe.

Obveza političke odanosti, kojom su doduše ograničena temeljna prava državnih službenika, jedno je od tradicionalnih načela državne službe i uživa ustavni status na temelju članka 33. stavka 5. Temelnog zakona (vidi stavak 25. ove presude). Proizlazi da ta obveza ima prednost pred odredbama međunarodnih instrumenata kao što je Europska konvencija.

Nadalje, podnositeljica zahtjeva obavljala je svoje političke aktivnosti unatoč tome što je upoznata sa sudskom praksom u kojoj je utvrđeno da je aktivno članstvo u DKP-u nespojivo s obvezom političke odanosti. Morala je biti svjesna, najkasnije nakon što je Stegovni sud Donje Saske

(Niedersächsischer Disziplinarhof) donio presudu od 24. lipnja 1985., koja je objavljena u službenoj okružnici nadležnog obrazovnog tijela i na koju je podnositeljica osobno upozorena, da njezino ponašanje predstavlja povredu njezinih obveza (pflichtwidriges Verhalten). Gđa Vogt stoga je morala biti otpuštena jer je iznevjerila odnos povjerenja između sebe i svojeg poslodavca. Štoviše, tijekom stegovnog postupka u više je navrata dala do znanja da namjerava nastaviti svoje političke aktivnosti za DKP unatoč upozorenjima koja je dobila. Činjenica da je godinama na zadovoljavajući način obavljala svoj posao i da su ju njezini učenici i njihovi roditelji podjednako izuzetno cijenili nije bitna.

Stegovno vijeće na kraju je naložilo da se gđi Vogt isplaćuje 75 posto iznosa njezine mirovine tijekom razdoblja od šest mjeseci. To je učinilo uvažavajući činjenicu da je gđa Vogt, osim što je prekršila obvezu odanosti, svoje dužnosti uvijek obavljala izvanredno i s entuzijazmom i trebao joj je određeni prihod kako bi ju se zaštitilo od neposrednih poteškoća.

3. Na Stegovnom sudu Donje Saske

21. Dana 18. ožujka 1988. podnositeljica zahtjeva podnijela je žalbu protiv gore navedene presude Stegovnom sudu Donje Saske ponavljajući svoje prethodne tvrdnje (vidi stavak 18. ove presude).

22. U presudi od 31. listopada 1989. Stegovni sud odbio je žalbu gđe Vogt i potvrdio presudu Upravnog suda u svim dijelovima.

Istaknuo je da je, obavljajući aktivnosti u ime DKP-a, podnositeljica zahtjeva prekršila obvezu političke odanosti koju je imala u skladu s člankom 33. stavkom 5. Temeljnog zakona, u vezi s člankom 61. stavkom 2. Zakona Donje Saske o državnim službenicima. Prema tim odredbama, državni službenici moraju u svakom trenutku potvrđivati slobodan demokratski ustavni sustav u smislu Temeljnog zakona i podržavati taj sustav. Moraju se nedvosmisleno ograditi od skupina koje kritiziraju državu, njezine institucije i postojeći ustavni sustav, vode kampanje protiv njih i blate ih. Zbog svojih aktivnosti kao članice DKP-a podnositeljica zahtjeva nije ispunila te zahtjeve. Politički ciljevi DKP-a nespojivi su s tim sustavom.

Činjenica da Ustavni sud nije zabranio DKP ne sprječava druge sudove da zaključe da je ta stranka protuustavna, kao što su to uvjerljivo učinili Savezni upravni sud i sam Stegovni sud u presudama od 1. veljače 1989. i 20. srpnja 1989. Iz analize još uvijek aktualnog mannheimskog programa koji su izradili Mies i Gerns u svojoj knjizi o metodama i ciljevima DKP-a (Weg und Ziel der DKP, 2. izdanje, 1981.) proizlazi da se ta stranka, čiji je cilj uspostaviti režim sličan onom koji je postojao u komunističkim zemljama oko 1980., i dalje vodi načelima Marxa, Engelsa i Lenjina. U članku 48. stavku 2. Temeljnog zakona i odgovarajućem zakonodavstvu savezne države Donje Saske, u kojem je zajamčeno pravo na preuzimanje dužnosti zastupnika u parlamentu, nisu postavljena ograničenja obveze političke odanosti jer te odredbe nisu primjenjive na prepreke koje proizlaze

iz stegovnog postupka. Sud je smatrao da podnositeljičino pozivanje na članak 5. stavak 1. Temeljnog zakona, kojim je zajamčeno pravo na slobodu izražavanja, nije relevantno jer se odredbe kojima se uređuje državna služba navedene u članku 33. stavku 5. Temeljnog zakona moraju smatrati općim zakonima u smislu članka 5. stavka 2. Temeljnog zakona (vidi stavak 25. ove presude). Slično, Europski sud za ljudska prava presudio je da odluka nekog nadležnog tijela koja se odnosi na prijam u državnu službu ne predstavlja miješanje u slobodu izražavanja. Isti pristup primijenjen je u slučajevima kada je osoba već bila imenovana na stalno radno mjesto u državnoj službi.

Ponašanje gđe Vogt bilo je nezakonito. Obnašajući tako visoku političku dužnost unutar DKP-a, ona se nužno zalaže za protuustavne ciljeve i stoga se mora smatrati da se protivi Ustavu iako izražava svoju privrženost Temeljnom zakonu. Nije moguće podržavati oba sustava istovremeno.

Iako gđa Vogt prije svega nastoji postići neke od kratkoročnih ciljeva DKP-a, kao što su smanjenje nezaposlenosti, promicanje mira i ukidanje takozvanog Berufsverbote (zabrana bavljenja raznim zanimanjima), to ne znači da njezino ponašanje nije kažnjivo. Doduše, nisu svi ciljevi DKP-a protuustavni; neki od njih u skladu su s Temeljnim zakonom. Međutim, državni službenici ne mogu, za ostvarenje vlastitih političkih ciljeva, upotrebljavati stranku s protuustavnim ciljevima i pomagati joj da dođe na vlast. S tim u vezi Stegovni sud pozvao se na sljedeća zapažanja koja je Savezni upravni sud (Bundesverwaltungsgericht) iznio u presudi od 20. siječnja 1987., navodeći još da ih prihvaća jer je uvjeren da je točno takvo obrazloženje primjenjivo na predmet koji ispituje:

„Moguće je doduše prihvatiti stajalište Saveznog stegovnog suda [Bundesdisziplinargericht] da dotični službenik ne nastoji promijeniti sustav vlasti Savezne Republike Njemačke upotrebom sile i da se ta izjava ne može odbaciti samo kao ‚prazne riječi‘. Moguće je i prihvatiti njegovu tvrdnju da se on uglavnom bavi ispravljanjem onoga što smatra neslaganjem između načela postavljenih u Ustavu i njihove primjene u praksi u Saveznoj Republici Njemačkoj i da je duboko iskren u želji da uspostavi društvo koje je pravednije, posebice u ekonomskoj sferi. Međutim, suprotno stajalištu Saveznog stegovnog suda, to ne znači da on ima pravo u DKP-u vidjeti političku grupaciju kroz koju, kako smatra, može ostvariti svoj idealan politički poredak. Čini se da je dvojbeno to odražava li gore opisan stav o Ustavu za koji se službenik zalaže točno načela sadržana u Temeljnom zakonu. Nije potrebno ovdje riješiti to pitanje. U presudi o zabrani bivše Komunističke partije (KPD) (BVerfGE 5, str. 85.) Savezni ustavni sud smatrao je da su ne samo ‚taktika sukoba‘ kojom se koristi bivši KPD već i različite faze procesa koji vodi do postizanja njegova konačnog cilja ‚socijalističke vladavine‘ [sozialistische Herrschaft], odnosno proleterske revolucije mirnim ili nasilnim sredstvima i trijumfa radničke klase ..., nespojivi sa slobodnim demokratskim ustavnim sustavom. [Taj sud] naveo je i da intenzivna propaganda i stalni nemiri usmjereni na uspostavu, čak i ako se to ne može postići u bliskoj budućnosti, političkog režima koji je očito suprotan slobodnom demokratskom ustavnim sustavu neizbježno uzrokuju izravnu i neposrednu štetu tom sustavu ... Savezni ustavni sud stoga je nedvojbeno utvrdio i da su prijelazne faze tog procesa, čije je trajanje neodređeno [i koje stranka nastoji nametnuti] kroz intenzivnu

PRESUDA VOGT protiv NJEMAČKE

propagandu i stalne nemire, nespojive sa slobodnim demokratskim ustavnim sustavom (BVerwGE 47, str. 365. i 374.). Stoga, suprotno stajalištu Saveznog stegovnog suda, tvrdnja državnog službenika da ne namjerava promijeniti politički sustav Savezne Republike Njemačke nasilnim putem, što je štoviše u skladu s brojnim izjavama njegove stranke, nema pravni značaj (BVerwGE 76, str. 157.).”

Sud je smatrao i da podnositeljicu ne može osloboditi krivnje njezina predanost promjeni politike DKP-a. Politička odanost državnih službenika podrazumijeva njihovu obvezu da se nedvosmisleno ograde od skupina koje kritiziraju i blate državu i postojeći ustavni sustav. Stav državnih službenika koji, iako se unutar DKP-a zalažu za odustajanje od ciljeva koji su protivni Ustavu, pokazuju izvan stranke, preko političkih funkcija koje obnašaju, da bezrezervno podupiru njezin program i politiku, nespojiv je s tom obvezom. Sve dok DKP ne odustane od svojih protuustavnih ciljeva, obveza političke odanosti državnih službenika sprječava ih da aktivno rade za tu stranku. To vrijedi i kada je njihova namjera približiti stranku demokratskim vrijednostima. Štoviše, tijekom stegovnog postupka podnositeljica je izjavila da bezuvjetno podržava ciljeve DKP-a, kako su izloženi u mannheimskom programu.

Kao i Upravni sud, Stegovni sud utvrdio je da je gđa Vogt svjesno prekršila svoje profesionalne obveze. Iako je upoznata sa sudskom praksom i stavovima svojih nadređenih o toj temi, nastavila je i čak pojačala svoje aktivnosti u ime DKP-a. Njezin otkaz stoga je bio opravdan jer državna službenica koja tako ustraje u kršenju svojih obveza i odbijanju da se urazumi (unbelehrbar) više nije sposobna služiti državi koja mora moći računati na odanost svojih službenika Ustavu. Sud je još naveo da je takva povreda obveze posebno teška u slučaju nastavnice koja djecu koja su joj povjerena treba poučavati temeljnim vrijednostima Ustava. Roditelji, koji zbog obveznog obrazovanja moraju slati svoju djecu u državne škole, s pravom očekuju da država zapošljava samo one nastavnike koji bezrezervno podržavaju slobodan demokratski ustavni sustav. Država je dužna otpustiti nastavnike koji imaju aktivnu ulogu u nekoj protuustavnoj organizaciji.

Sud je još naveo da radikalna promjena u stavu državnog službenika može utjecati na njegovu ocjenu ozbiljnosti profesionalnog propusta. Međutim, tijekom stegovnog postupka, ne samo da podnositeljica nije smanjila svoje aktivnosti u ime DKP-a već ih je zapravo i povećala. Proizlazi da je blaža stegovna mjera, usmjerena na uvjeravanje podnositeljice da odustane od svojih političkih aktivnosti unutar DKP-a, osuđena na neuspjeh. Prema tome, podnositeljicu je nemoguće zadržati u radnom odnosu kao državnu službenicu te je njezin otkaz neizbježan. Njezino inače besprijekorno ponašanje u obavljanju zadaća nastavnice ni na koji način ne mijenja situaciju jer ne postoji temelj povjerenja koji je nužan da nastavi raditi kao državna službenica.

B. Postupak na Saveznom ustavnom sudu

23. Dana 22. prosinca 1989. podnositeljica zahtjeva podnijela je ustavnu tužbu (Verfassungsbeschwerde) Saveznom ustavnom sudu.

Zasjedajući u vijeću troje sudaca, sud je 7. kolovoza 1990. odlučio da ustavnu tužbu neće razmatrati uz obrazloženje da tužba nema dovoljno izgleda za uspjeh.

Prema mišljenju Ustavnog suda, analiza nadležnih sudova temelji se na uvjerenju da je svojim članstvom u DKP-u i aktivnom ulogom u toj stranci podnositeljica povrijedila svoje obveze državne službenice. Taj je zaključak osnovan i nije ni na koji način proizvoljan. Nakon pokretanja stegovnog postupka, sama gđa Vogt izjavila je da ne postoji nijedna točka, odjeljak ili dio programa DKP-a s kojim se ne slaže, čime je bezuvjetno podržala ciljeve stranke izložene u mannheimskom programu. Stegovni sudovi bili su ovlašteni utvrditi da su ciljevi DKP-a protuustavni, ne dovodeći u pitanje odredbe članka 21. stavka 2. Temeljnog zakona. S obzirom na nepopustljivost podnositeljice zahtjeva u pogledu njezine političke odanosti, stegovni sudovi s pravom su smatrali da ne postoji temelj povjerenja koji je nužan da gđa Vogt nastavi raditi kao državna službenica unatoč činjenici da je izjavila da se zalaže za promjenu politike stranke i činjenici da je inače besprijekorno obavljala svoje zadaće nastavnice. Stoga otkaz podnositeljice zahtjeva nije doveo do povrede načela razmjernosti u pogledu njezinih ustavnih prava. Prema tome, nije došlo do povrede članka 33. stavaka 2., 3. i 5. Temeljnog zakona.

C. Daljnji razvoj događaja

24. Od 1987. do 1991. podnositeljica zahtjeva radila je kao dramatičarka i dramska pedagoginja u regionalnom kazalištu Sjeverne Donje Saske (Landesbühne) u Wilhelmshavenu.

Od 1. veljače 1991. vraćena je na radno mjesto nastavnice u obrazovnom tijelu Donje Saske. Vlada savezne države prije toga je ukinula uredbu o zapošljavanju ekstremista u državnoj službi Donje Saske (Ministerpräsidentenbeschuß – poznat i kao Radikalenerlaß – vidi stavak 32. ove presude) i objavila je propise za postupanje s „ranijim predmetima” (vidi stavak 33. ove presude).

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

A. Temeljni zakon

25. Sljedeće odredbe Temeljnog zakona (Grundgesetz) relevantne su za ovaj predmet:

PRESUDA VOGT protiv NJEMAČKE

Članak 5.

„(1) Svatko ima pravo slobodno izražavati i širiti svoje mišljenje u govoru, pismu i slikama te slobodno dobivati informacije iz opće dostupnih izvora. Jamči se sloboda medija i sloboda izvještavanja na radiju i u filmovima. Zabranjena je cenzura.

(2) Ova prava podliježu ograničenjima utvrđenima u odredbama općih zakona i zakonskim odredbama usmjerenima na zaštitu mladih te podliježu obvezi poštovanja osobne časti.

(3) Propisuje se sloboda umjetnosti, znanosti, istraživanja i podučavanja. Sloboda podučavanja ne oslobađa građane obveze odanosti Ustavu.”

Članak 21.

„(1) Političke stranke sudjeluju u stvaranju političkog mišljenja naroda. Mogu se slobodno osnivati. Njihova unutarnja organizacija mora biti u skladu s demokratskim načelima. Moraju javno objavljivati podatke o podrijetlu svojih prihoda i imovine te svojih rashoda.

(2) Stranke koje svojim ciljevima ili ponašanjem svojih članova nastoje oštetiti ili srušiti slobodan demokratski ustavni sustav ili ugroziti postojanje Savezne Republike Njemačke smatrat će se protuustavnima. O pitanju protuustavnosti odlučuje Savezni ustavni sud.

(3) Detaljna pravila utvrđuju se saveznim zakonima.”

Članak 33.

„...“

(2) Svi Nijemci imaju jednako pravo na prijam u državnu službu prema svojoj podobnosti, sposobnostima i stručnim kvalifikacijama.

(3) Uživavanje građanskih i političkih prava, prijam u državnu službu i prava stečena u državnoj službi ne smiju ovisiti o vjerskom uvjerenju. Nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog svoje ‚predanosti ili nepredanosti‘ nekom vjerskom uvjerenju [Bekenntnis] ili ‚ideologiji‘ [Weltanschauung].

...

(5) U odredbama kojima se uređuje državna služba moraju se uzeti u obzir njezina tradicionalna načela.”

Članak 48. stavak 2.

„Nitko ne smije biti spriječen stupiti na dužnost zastupnika u parlamentu ili obavljati zadaće povezane s tom dužnošću. Ne može se otkazati ugovor o radu i nitko ne može dobiti otkaz na toj osnovi.”

B. Zakonodavstvo kojim se uređuje državna služba

26. Na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. Saveznog zakona o državnim službenicima (Bundesbeamtenengesetz) i članka 4. stavaka 1. i 2. Zakona o (općim načelima) o državnim službenicima (Beamtenrechtsrahmengesetz) za savezne države, imenovanja u državnu službu podliježu zahtjevu da dotične osobe „uvjere vlasti da će u svakom trenutku podržavati slobodan demokratski ustavni sustav u smislu Temeljnog zakona”.

27. Na temelju članka 52. stavka 2. Saveznog zakona o državnim službenicima i članka 35. stavka 1. treće rečenice Zakona o (općim načelima) o državnim službenicima za savezne države, „državni službenici moraju svojim sveukupnim ponašanjem potvrđivati slobodan demokratski ustavni sustav u smislu Temeljnog zakona i djelovati kako bi ga podržavali”.

28. Te odredbe preuzete su u zakonodavstvu o državnim službenicima saveznih država a konkretno u članku 61. stavku 2. Zakona Donje Saske o državnim službenicima (Niedersächsisches Beamtenengesetz), kojim je također predviđeno da „državni službenici moraju svojim sveukupnim ponašanjem potvrđivati slobodan demokratski ustavni sustav u smislu Temeljnog zakona i djelovati kako bi ga podržavali”.

29. Kodeks ponašanja Donje Saske (Niedersächsische Disziplinarordnung) sadržava sljedeće mjerodavne odredbe:

Članak 2. stavak 1.

„Na temelju ovog zakona mjere se mogu poduzeti protiv:

(1) službenika koji su povrijedili svoju profesionalnu obvezu dok su imali status državnog službenika...”

Članak 5. stavak 1.

„Stegovne mjere uključuju: ... otkaz ...”

Članak 11. stavak 1.

„Otkaz podrazumijeva i gubitak prava na plaću i mirovinskih prava...”

C. Uredba o zapošljavanju ekstremista u državnoj službi

30. Dana 28. siječnja 1972. Savezni kancelar i premijeri saveznih država donijeli su uredbu o zapošljavanju ekstremista u državnoj službi (Ministerpräsidentenbeschluss) (Bilten Vlade Savezne Republike Njemačke br. 15 od 3. veljače 1972., str. 142.), u kojoj se ponavlja obveza odanosti državnih službenika slobodnom demokratskom ustavnom sustavu i predviđeno je kako slijedi:

PRESUDA VOGT protiv NJEMAČKE

„... članstvo državnih službenika u strankama ili organizacijama koje se protive ustavnom sustavu, i svaka potpora dana takvim strankama ili organizacijama, ... u pravilu dovodi do sukoba odanosti. Ako to rezultira povredom obveze [Pflichtverstoß], na poslodavcu je da u svakom pojedinačnom slučaju odluči koje mjere treba poduzeti.”

31. U svrhu provedbe uredbe, Vlada savezne države Donje Saske donijela je, konkretno 10. srpnja 1972., odredbe o „političkoj aktivnosti kandidata za radna mjesta u državnoj službi i državnih službenika usmjerenoj protiv slobodnog demokratskog ustavnog sustava”.

32. Slično zakonodavstvo prvotno je doneseno u svim saveznim državama. Međutim, od 1979. više se nije primjenjivalo ili se samo djelomično primjenjivalo; u nekim je saveznim državama relevantno zakonodavstvo čak ukinuto.

Godine 1990., u sklopu koalicijskog sporazuma o formiranju nove vlade za saveznu državu Donju Sasku, Socijaldemokratska stranka i stranka Zeleni odlučile su ukinuti uredbu o zapošljavanju ekstremista u državnoj službi; uredba je ukinuta ministarskom odlukom od 26. lipnja 1990.

33. Dana 28. kolovoza 1990. vlada savezne države poduzela je niz mjera koje se odnose na postupanje s „ranijim predmetima”, odnosno predmetima osoba koje su bile isključene iz državne službe ili im je odbijen prijam u državnu službu zbog njihovih političkih aktivnosti. Odlukom je omogućeno, a to se dogodilo u ovom predmetu (vidi stavak 24. ove presude), da državni službenici koji su otpušteni nakon stegovnog postupka, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete za zapošljavanje i kvalifikacije, budu vraćeni na svoja radna mjesta, no da nemaju pravo na naknadu ili na isplatu zaostalih plaća.

D. Sudska praksa o državnoj službi

34. U vodećem predmetu od 22. svibnja 1975. Savezni ustavni sud pojasnio je posebnu obvezu odanosti koju njemački državni službenici imaju prema državi i njezinu Ustavu:

„...“

Zadaće suvremene državne uprave raznolike su koliko i složene i moraju se izvršavati na odgovarajući način, djelotvorno i brzo, da bi politički i društveni sustav funkcionirao i da bi skupine, manjine i pojedinci mogli voditi pristojan život. Ta uprava mora moći računati na državne službenike koji su ujedinjeni i odani, koji vjerno obavljaju svoje dužnosti i potpuno su posvećeni državi i Ustavu. Ako se na državne službenike ne može osloniti, društvo i država nemaju nikakvih izgleda u kriznim situacijama.

...

Dovoljno je primijetiti da je obveza političke odanosti koju imaju državni službenici srž obveze odanosti državnih službenika. To ne podrazumijeva obvezu

PRESUDA VOGT protiv NJEMAČKE

poistovjećivanja s ciljevima ili određenom politikom Vlade na vlasti. To znači spremnost na poistovjećivanje s pojmom države kojoj službenik treba služiti i sa slobodnim demokratskim ustavnim poretkom te države koji se temelji na vladavini prava i socijalnoj pravdi.

...

Ne može biti u interesu države i društva imati državne službenike koji su potpuno nekritični. Međutim, bitno je da državni službenik odobrava državu, bez obzira na njezine nedostatke, i postojeći ustavni poredak koji je na snazi te da on ili ona prizna da oni zaslužuju zaštitu, da ih u skladu s tim potvrđuje i djeluje u njihovo ime.

...

Obveza političke odanosti (odanosti državi i Ustavu) zahtijeva više od stava koji je, iako formalno ispravan, zapravo nezainteresiran, ravnodušan i, u srcu, distanciran u odnosu na državu i Ustav.

Ona podrazumijeva, *inter alia*, obvezu državnih službenika da se nedvosmisleno ograde od skupina i pokreta koji kritiziraju državu, njezine institucije i postojeći ustavni sustav, vode kampanje protiv njih i blate ih.

...

[Obveza odanosti državnog službenika] primjenjiva je na svaku vrstu imenovanja u državnoj službi, imenovanje na određeno vrijeme, imenovanje na probni rad i imenovanje koje se može opozvati, kao i imenovanje na stalno radno mjesto. Isto tako, ne može biti razlike u postupanju u tom smislu s obzirom na prirodu dužnosti državnog službenika.

...

Činjenica da Savezni ustavni sud nije iskoristio svoju ovlast da neku stranku proglasi protuustavnom ne znači da je nemoguće imati uvjerenje, i izraziti to uvjerenje, da stranka o kojoj je riječ teži protuustavnim ciljevima i da je se stoga mora osporiti u političkoj areni. Stranka koja, primjerice, u svojem manifestu zagovara diktaturu proletarijata ili odobrava pribjegavanje sili kako bi se srušio ustavni sustav ako za to postoje pravi uvjeti teži protuustavnim ciljevima...

...”

35. U presudama od 29. listopada 1981. i 10. svibnja 1984. Savezni upravni sud smatrao je da državni službenici koji imaju aktivnu ulogu u DKP-u, primjerice, tako što obnašaju dužnost u stranci ili se kandidiraju na izborima kao njezini kandidati, krše svoju obvezu političke odanosti jer se nužno poistovjećuju s protuustavnim ciljevima te stranke. Isto je obrazloženje primijenio u presudi od 20. siječnja 1987. (vidi stavak 22. ove presude).

E. Izvješće Istražnog povjerenstva Međunarodnog ureda rada

36. U izvješću od 20. veljače 1987. većina Istražnog povjerenstva Međunarodnog ureda rada zaključila je da „mjere poduzete prilikom primjene obveze odanosti temeljnom slobodnom demokratskom poretku u raznim aspektima nisu ostale unutar ograničenja dopuštenih člankom 1. stavkom 2. [Konvencije o diskriminaciji (u pogledu zaposlenja i zanimanja)] br. 111”. Formulirala je i niz preporuka.

U odgovoru na to izvješće njemačka Vlada tvrdila je da mjere poduzete kako bi se osiguralo da državni službenici ostanu odani Ustavu nisu u suprotnosti s mjerodavnim odredbama Konvencije br. 111 te da u svakom slučaju preporuke koje je dalo Istražno povjerenstvo nisu obvezujuće za njemačku državu u smislu domaćeg prava.

POSTUPAK PRED KOMISIJOM

37. Zahtjev gđe Vogt podnesen je Komisiji 13. veljače 1991. Pozivajući se na članke 10. i 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije, i na članak 14. u vezi s člankom 10. (čl. 14.+10.), prigovorila je da je njezino pravo na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja bilo povrijeđeno.

38. Komisija je zahtjev (br. 17851/91) proglasila dopuštenim 19. listopada 1992. U izvješću od 30. studenoga 1993. (članak 31.) (čl. 31.) izrazila je mišljenje s trinaest glasova prema jednom da je došlo do povrede članka 10. i 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije i da nije potrebno ispitati zahtjev i na temelju članka 14. (čl. 14.) Konvencije. Potpuni tekst mišljenja Komisije i suprotstavljenog mišljenja sadržanog u izvješću izložen je u prilogu ovoj presudi³.

KONAČNI PODNESCI SUDU

39. Vlada je u podnesku zatražila da Sud utvrdi „da u ovom predmetu Savezna Republika Njemačka nije povrijedila članke 10. i 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije, [ili] članak 14. u vezi s člankom 10. (čl. 14.+10.)”.

40. Podnositeljica zahtjeva zatražila je od Suda

„da utvrdi da je došlo do povrede članka 10. i 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije”.

³ Napomena tajnika: Iz praktičnih razloga taj će se prilog nalaziti samo u tiskanoj verziji presude (svezak 323. Serije A publikacija Suda), ali primjerak izvješća Komisije može se dobiti u tajništvu.

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 10. (čl. 10.) KONVENCIJE

41. Gđa Vogt tvrdila je da je njezin otkaz iz državne službe zbog njezinih političkih aktivnosti kao članice DKP-a doveo do povrede njezina prava na slobodu izražavanja zajamčenog člankom 10. (čl. 10.) Konvencije, koji glasi kako slijedi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak (čl. 10.) ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.

2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.”

A. Je li došlo do miješanja?

42. Vlada nije osporila primjenjivost članka 10. (čl. 10.). Međutim, na raspravi je zatražila da Sud ponovno pažljivo ispita to pitanje.

43. Sud ponavlja da je pravo na zapošljavanje u državnoj službi svjesno izostavljeno iz Konvencije. Prema tome, odbijanje da se neku osobu zaposli kao državnog službenika ne može kao takvo predstavljati osnovu za prigovor na temelju Konvencije. Međutim, to ne znači da osoba koja je zaposlena kao državni službenik ne može prigovoriti otkazu ako je tim otkazom povrijeđeno neko od njezinih prava iz Konvencije. Državni službenici nisu isključeni iz područja primjene Konvencije. U člancima 1. i 14. (čl. 1., čl. 14.) Konvencije propisano je da se „svakoj osobi pod ... jurisdikcijom” država ugovornica osigurava uživanje prava i sloboda određenih u odjeljku I. „bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi”. Nadalje, članak 11. stavak 2. (čl. 11.-2.) *in fine*, kojim je državama dopušteno postavljati posebna ograničenja ostvarivanju prava na slobodu okupljanja i udruživanja „pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave”, potvrđuje da u pravilu jamstva iz Konvencije obuhvaćaju državne službenike (vidi presude u predmetima Glasenapp protiv Njemačke i Kosiek protiv Njemačke od 28. kolovoza 1986., Serija A br. 104, str. 26., stavci 49. i 105., str. 20., stavak 35.). Prema tome, status državnog službenika na

stalnom radnom mjestu koji je gđa Vogt stekla kada je zaposlena kao srednjoškolska nastavnica nije ju lišio zaštite iz članka 10. (čl. 10.).

44. Sud, kao i Komisija, smatra da ovaj predmet treba razlikovati od predmeta Glasenapp i Kosiek. U tim je predmetima Sud postupanje vlasti analizirao kao odbijanje da se podnositeljima zahtjeva omogući pristup državnoj službi na temelju toga što ne posjeduju jednu od potrebnih kvalifikacija. Pristup državnoj službi stoga je bio u središtu pitanja podnesenog Sudu, koji je u skladu s tim zaključio da nije došlo do miješanja u pravo zaštićeno stavkom 1. članka 10. (čl. 10.-1.) (vidi gore navedene presude u predmetima Glasenapp i Kosiek, str. 27., stavak 53., i str. 21., stavak 39.).

Gđa Vogt bila je pak državna službenica na stalnome radnome mjestu od veljače 1979. Privremeno je udaljena s radnog mjesta u kolovozu 1986., a otpuštena je 1987. (vidi stavke 16. i 20. ove presude), u okviru stegovne kazne, jer navodno nije ispunila obvezu svakog državnog službenika da podržava slobodan demokratski sustav u smislu Temelnog zakona. Prema navodima vlasti, svojim aktivnostima u ime DKP-a i odbijanjem da se ogradi od te stranke izrazila je neprijateljska stajališta prema navedenom sustavu. Slijedi da je doista došlo do miješanja u ostvarivanje prava zaštićenog člankom 10. (čl. 10.) Konvencije.

B. Je li miješanje bilo opravdano?

45. Takvo miješanje predstavlja povredu članka 10. (čl. 10.) osim ako je „propisano zakonom”, teži jednom ili više legitimnih ciljeva kako su utvrđeni u stavku 2. (čl. 10.-2.) i „nužno je u demokratskom društvu” kako bi se taj cilj ili ciljevi postigli.

1. „Propisano zakonom”

46. Vlada se složila s Komisijom da se miješanje temeljilo na članku 61. stavku 2. Zakona Donje Saske o državnim službenicima (vidi stavak 28. presude), kako je protumačen u sudskoj praksi nadležnih sudova, te je stoga bilo propisano zakonom.

47. Podnositeljica zahtjeva zauzela je suprotan stav. Tvrdila je da obveza političke odanosti propisana člankom 61. stavkom 2. Zakona Donje Saske o državnim službenicima ni na koji način ne podrazumijeva da državni službenici mogu biti otpušteni, kao ona, zbog političkih aktivnosti. Ni sudska praksa ni zakonodavstvo nisu dovoljno jasni i predvidljivi o tom pitanju. Kad je riječ o sudskoj praksi, podnositeljica zahtjeva nastojala je dokazati da u presudi Ustavnog suda od 22. svibnja 1975. (vidi stavak 34. ove presude) nipošto nije uspostavljena potrebna jasnoća za dotične osobe jer su tu presudu Savezni upravni sud i Savezni radni sud protumačili sasvim drukčije. Kad je riječ o zakonodavstvu, sama činjenica da je, iako se zakon nije promijenio, vraćena na radno mjesto 1991. (vidi stavak 24. ove

presude) dok je još bila članica DKP-a, pokazuje da formulacija zakonodavstva nije još ni približno postigla dovoljan stupanj preciznosti. Njezin otkaz zapravo se temeljio na političkoj odluci koju su donijeli Savezni kancelar i premijeri saveznih država u obliku Uredbe od 28. siječnja 1972. o zapošljavanju ekstremista u državnoj službi (vidi stavak 30. ove presude).

48. Sud ponavlja da razina preciznosti koja se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, u kojem se ne mogu uvijek predvidjeti sve moguće okolnosti, u velikoj mjeri ovisi o sadržaju dotičnog instrumenta, o području koje treba obuhvaćati te o broju i statusu onih na koje se odnosi. Nadalje, prvenstveno je na nacionalnim vlastima da tumače i primjenjuju domaće pravo (vidi presudu u predmetu Chorgherr protiv Austrije od 25. kolovoza 1993., Serija A br. 266-B, str. 35. – 36., stavak 25.). U ovom slučaju Savezni ustavni sud i Savezni upravni sud jasno su definirali obvezu političke odanosti koja je za sve državne službenike propisana mjerodavnim odredbama saveznog zakonodavstva i zakonodavstva saveznih država, među ostalim člankom 61. stavkom 2. Zakona Donje Saske o državnim službenicima (vidi stavke 26. – 28. ove presude). Smatrali su, *inter alia*, da je bilo kakva aktivna predanost državnog službenika nekoj političkoj stranci s protuustavnim ciljevima kao što je DKP nespojiva s tom obvezom. U relevantno vrijeme, odnosno najkasnije tijekom stegovnog postupka, gđa Vogt morala je biti upoznata s tom sudskom praksom. Stoga je bila u mogućnosti predvidjeti rizike kojima se izlaže svojim političkim aktivnostima u ime DKP-a i odbijanjem da se ogradi od te stranke. Čak i ako je, kako se navodi, došlo do razlike u mišljenju između Saveznog upravnog suda i Saveznog radnog suda (razlike, štoviše, čije postojanje Sud nije mogao utvrditi), ona ne bi bila bitna jer su stegovni sudovi morali slijediti i dokazano jesu slijedili sudsku praksu Saveznog upravnog suda. Kad je riječ o tvrdnji gđe Vogt o njezinu vraćanju na radno mjesto, potonja mjera ne opravdava zaključak koji ona nastoji iz nje izvući jer puka činjenica da neka pravna odredba može imati više od jednog tumačenja ne znači da nije ispunjena pretpostavka implicitna u izrazu „propisano zakonom”.

Sud stoga dijeli mišljenje Vlade i Komisije da je miješanje bilo „propisano zakonom”.

2. *Legitiman cilj*

49. Kao i Komisija, Vlada je smatrala da je miješanje težilo legitimnom cilju. Vlada je tvrdila da je ograničenje slobode izražavanja koje proizlazi iz obveze političke odanosti državnih službenika usmjereno na zaštitu nacionalne sigurnosti, sprječavanje nereda i zaštitu prava drugih.

50. Podnositeljica nije izrazila mišljenje o tom pitanju.

51. Sud primjećuje da određeni broj država ugovornica propisuje obvezu diskrecije za svoje državne službenike. U ovom predmetu obveza

propisana za njemačke državne službenike da u svakom trenutku potvrđuju slobodan demokratski ustavni sustav u smislu Temeljnog zakona i aktivno ga podržavaju (vidi stavke 26. – 28. ove presude) temelji se na ideji da je državna služba jamac Ustava i demokracije. Ta ideja ima posebnu važnost u Njemačkoj zbog iskustva te zemlje pod Weimarskom Republikom, koje je, kada je Savezna Republika osnovana nakon noćne more nacizma, dovelo do toga da se njezin ustav temelji na načelu „demokracije koja je sposobna sama se braniti” (wehrhafte Demokratie). U tom kontekstu Sud mora zaključiti da je otkaz podnositeljice zahtjeva težio legitimnom cilju u smislu stavka 2. članka 10. (čl. 10.-2.).

3. „Nužno u demokratskom društvu”

(a) Opća načela

52. Sud ponavlja osnovna načela izložena u njegovim presudama u vezi s člankom 10. (čl. 10.):

(i) Sloboda izražavanja predstavlja jedan od ključnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih preduvjeta njegova napretka i samoispunjenja svakog pojedinca. Sukladno stavku 2. članka 10. (čl. 10.-2.), ona se primjenjuje ne samo na „informacije” ili „ideje” koje su blagonaklono prihvaćene ili se smatraju neuvredljivima ili ne izazivaju nikakvu reakciju nego i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju; to zahtijevaju načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih nema „demokratskog društva”. Sloboda izražavanja, kako je sadržana u članku 10. (čl. 10.), podložna je brojnim iznimkama koje se, međutim, moraju usko tumačiti, a potrebu za bilo kakvim ograničenjima mora se uvjerljivo utvrditi (vidi sljedeće presude: Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 7. prosinca 1976., Serija A br. 24., str. 23., stavak 49.; Lingens protiv Austrije, 8. srpnja 1986., Serija A br. 103, str. 26., stavak 41.; i Jersild protiv Danske, 23. rujna 1994., Serija A br. 298, str. 26., stavak 37.).

(ii) Pridjev „nužno”, u smislu članka 10. stavka 2. (čl. 10.-2.), podrazumijeva postojanje „prijeke društvene potrebe”. Države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene pri ocjenjivanju toga postoji li takva potreba, no ta sloboda procjene ide ruku pod ruku s europskim nadzorom koji obuhvaća i zakonodavstvo i odluke kojima se ono primjenjuje, čak i kada ih donose neovisni sudovi. Sud je stoga ovlašten donijeti konačno rješenje o tome može li se „ograničenje” uskladiti sa slobodom izražavanja kako je zaštićena člankom 10. (čl. 10.).

(iii) Zadaća Suda, kada izvršava svoj nadzor, nije zauzeti mjesto nadležnih nacionalnih tijela, nego na temelju članka 10. (čl. 10.) preispitati odluke koje su ta tijela donijela u skladu sa svojom slobodom procjene. To ne znači da je nadzor ograničen na utvrđivanje toga je li tužena država ostvarivala svoje diskrecijsko pravo razumno, pažljivo i u dobroj vjeri; ono što Sud mora učiniti jest razmotriti miješanje kojemu se prigovara u

kontekstu predmeta u cjelini i utvrditi je li miješanje bilo „razmjerno legitimnom cilju kojemu se teži” i jesu li razlozi koje su državna tijela navela kako bi ga opravdala „relevantni i dostatni” (vidi presudu u predmetu *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2) od 26. studenoga 1991., Serija A br. 217, str. 29., stavak 50.). Pritom se Sud mora uvjeriti da su nacionalna tijela primijenila standarde koji su u skladu s načelima sadržanima u članku 10. (čl. 10.) i, nadalje, da su svoje odluke temeljila na prihvatljivoj ocjeni relevantnih činjenica (vidi gore navedenu presudu *Jersild*, str. 26., stavak 31.).

53. Ta načela primjenjuju se i na državne službenike. Iako je legitimno da država državnim službenicima zbog njihova statusa propiše obvezu diskrecije, državni su službenici pojedinci i kao takvi obuhvaćeni su zaštitom iz članka 10. (čl. 10.) Konvencije. Stoga je zadaća Suda, uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinačnog predmeta, utvrditi je li postignuta pravična ravnoteža između temeljnog prava pojedinca na slobodu izražavanja i legitimnog interesa demokratske države da osigura da njezina državna služba postupa u skladu sa svrhama navedenima u članku 10. stavku 2. (čl. 10.-2.). Prilikom provedbe tog preispitivanja, Sud ima na umu da, kad god je sporno pravo državnih službenika na slobodu izražavanja, „dužnosti i odgovornosti” iz članka 10. stavka 2. (čl. 10.-2.), imaju posebnu važnost koja opravdava davanje određene slobode procjene nacionalnim vlastima pri utvrđivanju toga je li sporno miješanje razmjerno gore navedenom cilju.

(b) Primjena gore navedenih načela na ovaj predmet

54. Prema navodima Vlade, opseg slobode procjene koju država uživa u ovom predmetu mora se ocijeniti s obzirom na svjesnu namjeru država ugovornica da ne priznaju pravo na zapošljavanje u državnoj službi u Konvenciji ili njezinim protokolima. Tvrdila je da su uvjeti koje kandidat za državnu službu mora zadovoljiti usko povezani s uvjetima koji se primjenjuju na državnog službenika koji je već imenovan na stalno radno mjesto. Savezna Republika Njemačka ima posebnu odgovornost u borbi protiv svih oblika ekstremizma, bilo desničarskog bilo ljevičarskog. Upravo iz tog razloga i u svjetlu iskustva Weimarske Republike uvedena je obveza političke odanosti za državne službenike. Državna služba jest kamen temeljac „demokracije koja je sposobna sama se braniti”. Njezini članovi stoga ne mogu imati aktivnu ulogu u strankama, kao što je DKP, koje teže protuustavnim ciljevima. Gđa Vogt bila je na visokim položajima u toj stranci, čiji je cilj u relevantno vrijeme bio rušenje slobodnog demokratskog poretka u Saveznoj Republici Njemačkoj i koja je upute dobivala od istočnonjemačke i sovjetske komunističke partije. Iako nije bila upućena nikakva kritika na način na koji je podnositeljica zapravo obavljala svoje dužnosti, ona je ipak kao nastavnica imala posebnu odgovornost u prenošenju temeljnih vrijednosti demokracije. Unatoč upozorenjima koja je

dobila, podnositeljica zahtjeva stalno je pojačavala svoje aktivnosti unutar DKP-a. Zato njemačke vlasti nisu imale izbora nego privremeno ju udaljiti s radnog mjesta.

55. Podnositeljica zahtjeva osporila je nužnost miješanja. Budući da Savezni ustavni sud nije zabranio DKP, njezine aktivnosti u ime te stranke, koje su bile temelj „optužbi” protiv nje (vidi stavak 19. ove presude), bile su zakonite političke aktivnosti za zakonitu stranku te stoga nisu mogle predstavljati neispunjavanje njezine obveze političke odanosti. Ispunjenje te obveze mora se ocijeniti ne u smislu apstraktnih ciljeva stranke, već u odnosu na konkretno ponašanje. S toga gledišta uvijek je bila besprijekorna i u obavljanju svojih dužnosti, tijekom kojih nikada nije nastojala indoktrinirati svoje učenike, i izvan svojih profesionalnih aktivnosti, izvan kojih nikada nije dala nikakvu izjavu koju bi se moglo smatrati protuustavnom. Naprotiv, njezina aktivnost unutar DKP-a odražava njezinu želju da radi za mir unutar i izvan Savezne Republike Njemačke i da se bori protiv neofašizma. Bila je čvrsto uvjerenjena da može najbolje služiti cilju demokracije i ljudskih prava svojim političkim aktivnostima u ime DKP-a; zahtijevati od nje da se odrekne tog uvjerenja na temelju toga što državna tijela smatraju drukčije protivno je samoj srži slobode mišljenja i izražavanja mišljenja. U svakom slučaju, izricanje najstrože sankcije bilo je potpuno nerazmjerno. Štoviše, vrlo dugo trajanje stegovnog postupka u ovom predmetu i značajne razlike u načinu na koji su se odredbe koje se odnose na obvezu političke odanosti državnih službenika primjenjivale od savezne države do savezne države pokazuju da se ne može reći da su postojali neodgovorni razlozi za njezin otkaz.

56. Komisija je u biti zauzela isti stav kao podnositeljica. Prema njezinu mišljenju, ono što je trebalo biti odlučujuće jest jesu li osobno ponašanje i osobne izjave podnositeljice bili protivni ustavnom poretku. Stegovna kazna takve težine kao što je otkaz morala je biti opravdana pozivanjem na osobni stav dotične državne službenice.

57. U ovom predmetu zadaća je Suda utvrditi je li otkaz gđe Vogt podrazumijevao „prijeku društvenu potrebu” i je li bio „razmjernom legitimnom cilju kojemu se težilo”. U tu svrhu, Sud će okolnosti predmeta ispitati u svjetlu situacije koja je postojala u Saveznoj Republici Njemačkoj u relevantno vrijeme.

58. Gđa Vogt postala je članica DKP-a 1972. godine. Nije sporno da je vlastima to bilo poznato kada je 1979. godine, čak i prije isteka probnog rada, imenovana na stalno radno mjesto državne službenice. Međutim, nakon istraga njezinih političkih aktivnosti, protiv nje je 1982. godine pokrenut stegovni postupak (vidi stavak 11. ove presude). Taj je postupak nekoliko puta prekinut dok se nisu provele daljnje istrage, ali je gđa Vogt na kraju otpuštena 15. listopada 1987. zbog kršenja obveze političke odanosti. Kritike upućene protiv nje odnosile su se na njezine razne političke aktivnosti unutar DKP-a, dužnosti koje je obnašala u toj stranci i njezinu

kandidaturu na izborima za parlament savezne države (vidi stavak 19. ove presude).

Obveza političke odanosti kojoj podliježu njemački državni službenici, kako ju je Savezni ustavni sud definirao u presudi od 22. svibnja 1975., podrazumijeva obvezu svih državnih službenika da se nedvosmisleno ograde od skupina koje napadaju i blate državu i postojeći ustavni sustav. U relevantno vrijeme njemački sudovi smatrali su, na temelju službenog programa DKP-a, da su njegovi ciljevi rušenje društvenih struktura i ustavnog poretka Savezne Republike Njemačke i uspostava političkog sustava sličnog sustavu Njemačke Demokratske Republike.

59. Sud polazi od toga da demokratska država ima pravo od državnih službenika zahtijevati da budu odani ustavnim načelima na kojima je ta država utemeljena. S tim u vezi, uzima u obzir iskustvo Njemačke pod Weimarskom Republikom i tijekom teškog razdoblja koje je uslijedilo nakon pada tog režima do usvajanja Temelnog zakona 1949. Njemačka je željela izbjeći ponavljanje tih iskustava temeljeći svoju novu državu na ideji da ona treba biti „demokracija koja je sposobna sama se braniti”. Ne treba zaboraviti ni položaj Njemačke u političkom kontekstu tog vremena. Te su okolnosti, razumljivo, dale dodatnu težinu tom temeljnom pojmu i odgovarajućoj obvezi političke odanosti koja je propisana za državne službenike.

Unatoč tome, zapanjujuća je apsolutna priroda te obveze kako ju tumače njemački sudovi. Tu obvezu ima podjednako svaki državni službenik, bez obzira na dužnost i rang. Ona podrazumijeva da se svaki državni službenik, bez obzira na svoje mišljenje o tome, mora nedvosmisleno odreći svih skupina i pokreta za koje nadležna tijela smatraju da su protivni Ustavu. Ne dopušta razlikovanje između službe i privatnog života; ta je obveza uvijek primjenjiva, u svakom kontekstu.

Još je jedno relevantno razmatranje to da se čini da u relevantno vrijeme slično stroga obveza odanosti nije bila propisana ni u jednoj drugoj državi članici Vijeća Europe, dok se čak ni unutar Njemačke ta obveza nije tumačila i primjenjivala na isti način u cijeloj državi; znatan broj saveznih država nije smatrao aktivnosti o kojima je ovdje riječ nespojivima s tom obvezom.

60. Međutim, Sud nije pozvan ocjenjivati sustav kao takav. Stoga će se usredotočiti na otkaz gđe Vogt.

S tim u vezi na početku napominje da postoji više razloga zbog kojih se otkaz srednjoškolskog nastavnika kao stegovna sankcija zbog povrede obveze smatra vrlo teškom mjerom. Kao prvo, to je zbog učinka koji takva mjera ima na ugled dotične osobe, i, kao drugo, to je zato što srednjoškolski nastavnici koji su na taj način otpušteni gube sredstva za život, barem načelno, jer im stegovni sud može omogućiti da zadrže dio plaće. Konačno, za srednjoškolske nastavnike u toj situaciji može biti gotovo nemoguće pronaći drugi posao nastavnika jer su u Njemačkoj radna mjesta nastavnika

izvan državne službe rijetka. Posljedično, gotovo će im sigurno biti uskraćena mogućnost obavljanja jedinog zanimanja za koje imaju zvanje, za koje su se školovali i u kojem su stekli vještine i iskustvo.

Drugi je aspekt koji treba primijetiti taj da je gđa Vogt bila nastavnica njemačkog i francuskog jezika u srednjoj školi, što je radno mjesto koje nije suštinski uključivalo nikakve sigurnosne rizike.

Rizik je predstavljala mogućnost da, suprotno posebnim obvezama i odgovornostima nastavnika, ona iskoristi svoj položaj da indoktrinira ili na neki drugi način neprimjereno utječe na svoje učenike tijekom nastave. Ipak, nikakva joj kritika nije upućena po tom pitanju. Naprotiv, podnositeljičini nadređeni njezin su rad u školi smatrali potpuno zadovoljavajućim, a njezini su ju učenici i njihovi roditelji, kao i njezini kolege, izrazito cijenili (vidi stavak 10. ove presude); stegovni sudovi priznali su da je uvijek besprijekorno izvršavala svoje dužnosti (vidi stavke 20. i 22. ove presude). Doista, vlasti su podnositeljicu zahtjeva privremeno udaljile s radnog mjesta tek nakon više od četiri godine od pokretanja stegovnog postupka (vidi stavke 11. – 16. ove presude), čime su pokazale da nisu smatrale da je potreba za udaljenjem učenika od njezina utjecaja prijeka.

Budući da su učitelji autoritet svojim učenicima, njihove posebne obveze i odgovornosti u određenoj se mjeri primjenjuju i na njihove aktivnosti izvan škole. Međutim, nema dokaza da je sama gđa Vogt, čak i izvan svojeg posla u školi, stvarno dala protuustavne izjave ili osobno zauzela neko protuustavno stajalište. Jedine kritike upućene protiv nje odnosile su se na njezino aktivno članstvo u DKP-u, dužnosti koje je obnašala u toj stranci i njezinu kandidaturu na izborima za parlament savezne države. Gđa Vogt dosljedno se držala svojeg osobnog uvjerenja da su te aktivnosti spojive s održavanjem načela njemačkog ustavnog poretka. Stegovni sudovi priznali su da je njezino uvjerenje stvarno i iskreno, no smatrali su da nema pravnog značaja (vidi stavak 22. ove presude), a doista čak se ni dugotrajnim istragama koje su trajale nekoliko godina očito nije mogao otkriti nijedan primjer kada je gđa Vogt zapravo dala konkretne izjave proturječne njezinoj izričitoj tvrdnji da podržava vrijednosti njemačkog ustavnog poretka.

Posljednje razmatranje koje treba imati na umu jest da Savezni ustavni sud nije zabranio DKP i da su, prema tome, aktivnosti podnositeljice zahtjeva u ime te stranke bile potpuno zakonite.

61. U svjetlu svega navedenog, Sud zaključuje da razlozi koje je Vlada iznijela kako bi opravdala svoje miješanje u pravo gđe Vogt na slobodu izražavanja, iako su svakako relevantni, nisu dostatni da se uvjerljivo utvrdi da je u demokratskom društvu bilo nužno dati joj otkaz. Čak i uz davanje određene slobode procjene, zaključak mora biti da je otkaz gđe Vogt s njezina radnog mjesta srednjoškolske nastavnice kao stegovna sankcija bio nerazmjern legitinmom cilju kojemu se težilo. Stoga je došlo do povrede članka 10. (čl. 10.).

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 11. (čl. 11.) KONVENCIJE

62. Podnositeljica zahtjeva prigovorila je i povredi svojeg prava na slobodu udruživanja zajamčenog člankom 11. (čl. 11.) Konvencije, koji glasi kako slijedi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak (čl. 11.) ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.”

A. Je li došlo do miješanja?

63. Kao što je to bio slučaj u pogledu članka 10. (čl. 10.), Vlada nije osporila primjenjivost članka 11. (čl. 11), iako je na raspravi zatražila da Sud ponovno pažljivo ispita to pitanje.

64. Ne dovodeći u pitanje njegovu autonomnu ulogu i određeno područje primjene, članak 11. (čl. 11.) u ovom se predmetu mora razmatrati i u svjetlu članka 10. (čl. 10.) (vidi presudu u predmetu Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 13. kolovoza 1981., Serija A br. 44, str. 23., stavak 57., i presudu u predmetu Ezelin protiv Francuske od 26. travnja 1991., Serija A br. 202, str. 20., stavak 37.). Zaštita osobnih mišljenja, zajamčena člankom 10. (čl. 10.), jedan je od ciljeva slobode okupljanja i udruživanja kako je sadržana u članku 11. (čl. 11.).

65. S obzirom na načela izložena u odnosu na članak 10. (čl. 10.) (vidi stavke 43. i 44. ove presude), gđa Vogt, kao državna službenica na stalnome radnome mjestu, također je ispunjavala uvjete za zaštitu iz članka 11. (čl. 11.).

Podnositeljica je otpuštena s radnog mjesta državne službenice jer je uporno odbijala ograditi se od DKP-a na temelju toga što, prema njezinu osobnom mišljenju, članstvo u toj stranci nije bilo nespojivo s njezinom obvezom odanosti.

Stoga je došlo do miješanja u ostvarivanje prava zaštićenog stavkom 1. članka 11. (čl. 11.-1.).

B. Je li miješanje bilo opravdano?

66. Takvo miješanje predstavlja povredu članka 11. (čl. 11.) osim ako ispunjava pretpostavke iz stavka 2. (čl. 11.-2.), koje su istovjetne onima iz

stavka 2. članka 10. (čl. 10.-2.), pri čemu je jedina iznimka situacija kada je primjenjiva posljednja rečenica stavka 2. članka 11. (čl. 11.-2.).

67. U tom pogledu Sud se slaže s Komisijom da bi pojam „državne uprave” trebalo tumačiti usko, u svjetlu položaja koji ima dotična službenica.

68. Međutim, čak i ako se nastavnike treba smatrati dijelom „državne uprave” u smislu članka 11. stavka 2 (čl. 11.-2.), što je pitanje u odnosu na koje Sud ne smatra da je o njemu nužno odlučiti u ovom predmetu, otkaz gđe Vogt, iz razloga koji su prethodno navedeni u vezi s člankom 10. (čl. 10.) (vidi stavke 51. – 60. ove presude), bio je nerazmjern legimitnom cilju kojemu se težilo.

Stoga je došlo do povrede članka 11. (čl. 11.).

III. NAVODNA POVREDA ČLANKA 14. KONVENCIJE U VEZI S ČLANKOM 10. (čl. 14.+10.)

69. Podnositeljica zahtjeva pred Komisijom je prigovorila povredi članka 14. Konvencije u vezi s člankom 10. (čl. 14.+10.), ali pred Sudom nije podnijela taj prigovor.

70. Sud ne smatra potrebnim ispitati to pitanje na vlastitu inicijativu.

IV. PRIMJENA ČLANKA 50. (čl. 50.) KONVENCIJE

71. Na temelju članka 50. (čl. 50.) Konvencije,

„Ako Sud utvrdi da je neka odluka ili mjera koju je donijelo pravno tijelo ili bilo koje drugo tijelo visoke ugovorne stranke potpuno ili djelomično u suprotnosti s obvezama koje proizlaze iz ... Konvencije, i ako unutarnje pravo navedene stranke omogućava samo djelomičnu odštetu za posljedice te odluke ili mjere, odlukom Suda, prema potrebi, dodijelit će se pravedna naknada povrijeđenoj stranci.”

72. Gđa Vogt podnijela je zahtjev za naknadu na ime materijalne i nematerijalne štete i za naknadu njezinih troškova i izdataka.

73. Vlada i izaslanik Komisije smatrali su većinu potraživanih iznosa prekomjernima.

74. Prema mišljenju Suda, to pitanje nije spremno za odluku. Prema tome, potrebno ga je odgoditi i odrediti daljnji postupak, uzimajući u obzir mogućnost postizanja sporazuma između tužene države i podnositeljice zahtjeva (pravilo 54. stavci 1. i 4. Poslovnika Suda A).

IZ TIH RAZLOGA SUD:

1. *presuđuje*, sa sedamnaest glasova prema dvama, da je članak 10. (čl. 10.) Konvencije primjenjiv u ovom predmetu;

PRESUDA VOGT protiv NJEMAČKE

2. *presuđuje*, s deset glasova prema devet, da je došlo do povrede članka 10. (čl. 10.);
3. *presuđuje* jednoglasno da je članak 11. (čl. 11.) Konvencije primjenjiv u ovom predmetu;
4. *presuđuje*, s deset glasova prema devet, da je došlo do povrede članka 11. (čl. 11.);
5. *presuđuje* jednoglasno da nije potrebno ispitivati predmet na temelju članka 14. Konvencije u vezi s člankom 10. (čl. 14.+10.);
6. *presuđuje*, sa sedamnaest glasova prema dvama, da pitanje primjene članka 50. (čl. 50.) Konvencije nije spremno za odluku i

posljedično,

(a) odgađa to pitanje;

(b) poziva Vladu i podnositeljicu zahtjeva da u sljedećih šest mjeseci podnesu svoja pisana očitovanja o tom pitanju i, osobito, da obavijeste Sud o svakom sporazumu koji možda postignu;

(c) odgađa daljnji postupak i ovlašćuje predsjednika da ga odredi prema potrebi.

Sastavljeno na engleskom i francuskom jeziku i objavljeno na javnoj raspravi u Zgradi ljudskih prava u Strasbourgu 26. rujna 1995. godine.

Rolv RYSSDAL
predsjednik

Herbert PETZOLD
tajnik

U skladu s člankom 51. stavkom 2. (čl. 51.-2.) Konvencije i pravilom 53. stavkom 2. Poslovnika Suda A, ovoj se presudi prilažu sljedeća izdvojena mišljenja:

(a) zajedničko suprotstavljeno mišljenje g. Bernhardta, g. Gölcüklüa, g. Matschera, g. Loizoua, g. Mifsuda Bonnicija, g. Gotcheva, g. Jungwierta i g. Kurisa;

PRESUDA VOGT protiv NJEMAČKE

(b) dopunsko suprotstavljeno mišljenje g. Gotcheva;

(c) suprotstavljeno mišljenje g. Jambreka.

Priložena je i izjava g. Mifsuda Bonnicija.

R. R.
H. P.

ZAJEDNIČKO SUPROTSTAVLJENO MIŠLJENJE SUDACA
BERNHARDTA, GÖLCÜKLÜA, MATSCHERA, LOIZOUA,
MIFSUDA BONNICIJA, GOTCHEVA, JUNGWIERTA I
KURISA

Smatramo da stegovne mjere protiv gđe Vogt, koje su svi dotični njemački sudovi i tijela poduzeli ili odobrili, ne predstavljaju povredu članka 10. ili članka 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije. Njezin otkaz s radnog mjesta nastavnice u državnoj službi nije bio samo propisan zakonom i naložen kako bi se ostvario legitiman cilj; bio je i razmjeran i mogao se smatrati nužnim u demokratskom društvu. On ulazi u opseg slobode procjene koju se mora dati nacionalnim vlastima.

1. Okolnosti otkaza, prema našem mišljenju, zahtijevaju drukčiji naglasak od onoga iz ove presude velikog vijeća. Gđa Vogt bila je članica Komunističke partije (DKP) od 1972., ali ipak je 1979. imenovana na stalno radno mjesto. To se lako može objasniti njemačkom praksom prema kojoj formalno članstvo u nekoj ekstremističkoj stranci samo po sebi općenito nije prepreka postajanju ili ostajanju državnim službenikom. Tek nakon što je imenovana na stalno radno mjesto, gđa Vogt pojačala je svoje aktivnosti u ime DKP-a (vidi stavke 11. – 23. presude). Očito je da aktivnosti te vrste moraju postati poznate u školi i među učenicima čak i ako dotična nastavnica ne širi svoja politička uvjerenja u učionici.

Prema našem mišljenju, jednako je nedvojbeno da su program DKP-a i ustavni poredak Savezne Republike Njemačke, kako je sadržan u Temeljnem zakonu, bili međusobno nespojivi. Ako osoba poput gđe Vogt izjavi da podržava sve točke programa DKP-a i istovremeno potvrdi svoje poštovanje ustavnog poretka, te su tvrdnje jednako međusobno nespojive.

2. Tijekom cijelog razdoblja od pokretanja stegovnog postupka protiv gđe Vogt do njezina konačnog otkaza, DKP su podržavali komunistički režim i njegova vladajuća stranka u Istočnoj Njemačkoj (u to vrijeme Njemačka Demokratska Republika), a sam je DKP uvijek smatrao istočnonjemački ustavni i politički poredak bitno drukčijim i superiornijim od ustavnog i političkog poretka Savezne Republike. Teško se može poreći i da je u relevantno vrijeme zbog sukoba Istok-Zapad i antagonizma između komunističkog režima s jedne strane i zapadnonjemačkog demokratskog poretka s druge strane bilo nužno ojačati demokratski poredak i ne dopustiti njegovo narušavanje.

U takvoj situaciji i imajući na umu posebnu povijest Njemačke, osobito uništavanje demokratskog Weimarskog ustava, država mora imati pravo otpustiti državne službenike, uključujući školske nastavnike, koji aktivno sudjeluju u aktivnostima u ime antidemokratskih stranaka. To mora vrijediti za sve ekstremističke stranke neovisno o tome pripadaju li lijevoj ili desnoj strani političkog spektra.

3. Njemačke vlasti stoga su otkaz gđe Vogt mogle smatrati nužnim u demokratskom društvu u skladu s člancima 10. i 11. (čl. 10., čl. 11.). Državna služba od najveće je važnosti u gotovo svim državama za pravilno funkcioniranje demokratskog poretka i u skladu s tim države moraju uživati značajnu slobodu procjene pri zapošljavanju ili otpuštanju državnih službenika. Države moraju imati pravo zahtijevati od svojih službenika da se odreknu svoje aktivne i istaknute podrške nekoj ekstremističkoj stranci ili da napuste državnu službu.

DOPUNSKO SUPROTSTAVLJENO MIŠLJENJE SUCA GOTCHEVA

Glasovao sam da nije došlo do povrede jer je moje čvrsto uvjerenje da članak 10. (čl. 10.) Konvencije nije bio primjenjiv.

U presudi (stavku 43.) se potvrđuje da pristup državnoj službi nije jedno od prava zaštićenih Konvencijom. Međutim, prema sudskoj praksi Suda, ako uskraćivanje pristupa državnoj službi dovodi do kršenja neke druge odredbe Konvencije, ta je odredba (čl. 10.) primjenjiva, pa kada, kao u ovom predmetu, odbijanje pristupa državnoj službi ili opuštanje iz te službe ujedno predstavlja povredu članka 10. (čl. 10.), taj će članak (čl. 10.) biti primjenjiv.

Ne mogu se složiti s tom argumentacijom. Gđa Vogt nije otpuštena s radnog mjesta nastavnice jer je izrazila neko mišljenje ili ideju. Prema odluci suda, zapravo je otpuštena zbog članstva u DKP-u, članstva u Izvršnom odboru regionalnog ogranka, obnašanja dužnosti predsjednice lokalnog ogranka podružnice i kandidature na parlamentarnim izborima kao kandidatkinja DKP-a. Nije spomenuta nikakva izjava ili objava ili bilo koji drugi oblik izražavanja mišljenja.

U oba predmeta navedena u presudi, Glasenapp i Kosiek, otkaz je bio posljedica izražavanja mišljenja – pisma koje je u prvom predmetu podnositeljica poslala novinama i dviju knjiga koje je u drugom predmetu objavio podnositelj.

Unatoč tome, u oba predmeta naš je Sud zauzeo stav da nije došlo do povrede članka 10. (čl. 10.).

SUPROTSTAVLJENO MIŠLJENJE SUCA JAMBREKA

1. Slažem se s većinom da su i članak 10. i članak 11. (čl. 10., čl. 11.) Konvencije primjenjivi na ovaj predmet i da je došlo do miješanja. Međutim, došao sam do drukčijeg zaključka od većine kad sam razmatrao je li sporno miješanje bilo nužno u demokratskom društvu i je li bilo razmjerno legitimnom cilju kojemu je težilo. Posljedično sam utvrdio da se to ograničenje može uskladiti s odgovarajućim slobodama. Također se u potpunosti slažem sa zajedničkim suprotstavljenim mišljenjem svojih kolega, ali želim njihovu obrazloženju dodati sljedeća razmatranja.

2. Kako bi se uspostavila pravična ravnoteža između prava gđe Vogt i obveze Savezne Republike Njemačke u relevantno vrijeme da osigura da njezine državne škole, uz svoje uobičajene funkcije, također pravilno promiču legitimne interese nacionalne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javne sigurnosti i zaštitu prava drugih, najprije ću okolnosti predmeta ispitati u svjetlu postojeće situacije u Saveznoj Republici Njemačkoj u relevantno vrijeme, a zatim u svjetlu izbora koji su bili dostupni gđi Vogt također u relevantno vrijeme.

3. Većina je uzela u obzir „tešk[o] razdoblj[e] koje je [u Njemačkoj] uslijedilo nakon pada” Weimarske Republike, kao i „položaj Njemačke u političkom kontekstu tog vremena”. Napomenula je i da je „noćn[a] mor[a] nacizma ... dovel[a] do toga da se njezin ustav temelji na načelu „demokracije koja je sposobna sama se braniti””. Ako smijem, dodao bih da je to ustavno načelo u vrijeme relevantno za ovaj predmet također predstavljalo legitiman cilj koji opravdava obvezu odanosti vrijednostima demokracije i vladavine prava propisanu za državne službenike.

Situacija Savezne Republike Njemačke u Zapadnoj Europi od 1945. do 1990. bila je specifična i jedinstvena u usporedbi s drugim državama članicama Vijeća Europe. Bila je to odcijepljena država s podijeljenim narodom, na prvoj crti bojišnice sučelice zemljama bivšeg komunističkog bloka. Stoga je neizbježno bila ranjivija i izloženija u pogledu svoje nacionalne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti i javne sigurnosti; posebice je bila izložena riziku od infiltracije agenata i političkoj propagandi koja je bila protivna njezinu ustavnom poretku. Nemam razloga sumnjati u tom pogledu u činjenice navedene u Vladinu podnesku i u usmenom očitovanju njezina zastupnika.

Ne vidim razlog ni za sumnju u činjenice koje je zastupnik Vlade iznio i procjene koje je dao o karakteru i ulozi Njemačke komunističke partije (DKP), čiji je gđa Vogt bila aktivni član i dužnosnik. Prema mojemu mišljenju, ispravno je pretpostaviti da je ta stranka u relevantno vrijeme imala za cilj srušiti demokratski ustavni poredak Savezne Republike Njemačke kako bi ondje uvela komunistički sustav oblikovan prema modelu bivše Njemačke Demokratske Republike. Štoviše, DKP je na raspolaganju imao sredstva za provedbu svojih političkih ciljeva: financirao ga je njegov

istočnonjemački pandan (SED), članove DKP-a obučavao je SED, a otprilike 200 članova DKP-a dobivalo je od SED-a upute za sabotazu i terorizam; tek je 1989. ta skupina raspuštena. G. P. Becker, koji je govorio u ime podnositeljice zahtjeva, na raspravi je izjavio da

„Nije državna represija uzrokovala neuspjeh DKP-a da privuče ljude, već pad socijalističkih režima.”

4. Gđa Vogt bila je članica Njemačke komunističke partije od 1972. Na stalno radno mjesto državne službenice imenovana je 1. veljače 1979. Tek nakon toga, od jeseni 1980., preuzela je aktivnu ulogu u DKP-u i počela se baviti raznim političkim aktivnostima zabilježenima u spisu, a 13. lipnja 1982. protiv nje je pokrenut stegovni postupak na temelju toga što nije ispunila obvezu odanosti Ustavu. Dana 31. listopada 1989. Stegovni sud Donje Saske odbacio je žalbu gđe Vogt protiv stegovne sankcije otkaza koju joj je izreklo stegovno vijeće Upravnog suda u Oldenburgu. Nakon toga su se vodili razni drugi postupci te je konačno Savezni ustavni sud odbacio njezinu ustavnu tužbu 7. kolovoza 1990.

Upućujem na gore navedene činjenice kako bih u pravi kontekst stavio sljedeća razmatranja:

– gđa Vogt imenovana je na stalno radno mjesto državne službenice prema ustaljenoj praksi da samo članstvo u DKP-u ne predstavlja povredu odanosti – stegovni postupak protiv nje pokrenut je tek nakon njezinih istaknutijih političkih aktivnosti;

– pogrešno je pretpostaviti da je duljina trajanja postupka, tijekom kojeg je gđi Vogt bilo dopušteno i dalje podučavati, ukazivala na nepostojanje „prijeke društvene potrebe” da se zaustave njezine protuustavne aktivnosti;

– naprotiv, njemački sudovi jasno su dali do znanja da od nje očekuju da prekine svoje aktivnosti unutar DKP-a; vidi, *inter alia*, mišljenje Stegovnog suda Donje Saske „da radikalna promjena u stavu državnog službenika može utjecati na njegovu ocjenu ozbiljnosti profesionalnog propusta” (stavak 22. *in fine*);

– nakon pokretanja postupka protiv nje, gđa Vogt imala je dovoljno vremena da odabere između barem dviju drugih mogućnosti kako bi ispunila službene zahtjeve: mogla je ili nastaviti aktivno sudjelovati u DKP-u i potražiti drugo radno mjesto izvan njemačke državne službe ili je mogla zadržati radno mjesto u državnoj službi i ostati članica DKP-a, a intenzitet svojih aktivnosti u stranci smanjiti na razinu na kojoj su bile prije 1979. godine.

5. Sljedeće je ključno razmatranje to je li otkaz gđe Vogt („miješanje”) bio stvarno nužan u smislu da je predstavljao „prijeku društvenu potrebu”, s obzirom na odnos između načina na koji je obavljala svoj posao i njezinih političkih aktivnosti. U tom pogledu moguće je definirati i braniti dvije suprotne hipoteze.

Prema prvoj, posao gđe Vogt bio je nepolitičan i isključivo akademski u suštini i mogao se obavljati na način koji ne uključuje izražavanje vrijednosti. Razlika između profesionalnog i privatnog (među ostalim političkog) života tako je uklanjala opasnost da bi politička uloga gđe Vogt imala takve posljedice za njezinu ulogu nastavnice da opravda prijeku društvenu potrebu za njezinim otkazom.

Njemačke vlasti pružile su alternativnu ocjenu. Koristeći se različitim formulacijama, tvrdile su da je veza između dviju uloga dovoljno čvrsta da opravda miješanje. U tom smislu mogu se razmatrati i pojam općeg „uzora” koji nastavnik predstavlja za svoje učenike, različiti „suptilni” i „skriveni” načini na koje se političke i moralne vrijednosti „uvlače” u akademski jezik i logiku, mogućnosti izvannastavne komunikacije između nastavnika i učenika, očekivanje profesionalne odanosti državnoj službi, koja se odražava u pridržavanju etike i duhu zajedništva (*esprit de corps*) profesionalne zajednice itd. Gđa Vogt sama je u svojem obraćanju Sudu izjavila da je uvijek nastojala izražavati svoja temeljna uvjerenja

„kao nastavnica i ljudsko biće. To sam nastojala činiti u školi i izvan nje.”

Prema mojemu mišljenju, slika je nejasna i čak je u konkretnoj situaciji teško dati „odgovor da ili ne”. Stoga sam došao do zaključka da su njemačke vlasti i suci u tom aspektu predmeta bili u boljem položaju da ocijene je li miješanje bilo nužno u obrani demokracije, jer to je jedan od glavnih razloga koji opravdavaju ograničenja u interesu nacionalne sigurnosti, te bi im stoga trebalo dati šire diskrecijske ovlasti unutar njihove slobode procjene od onih koje je im priznala većina.

6. Većina u vijeću sustav obveze političke odanosti kojoj podliježu njemački državni službenici prikazala je kao sustav „apsolutne prirode”. (G. Trechsel, govoreći u ime Komisije u tom pogledu, spomenuo je „poznati Deutsche Gründlichkeit”.) To je, prema mojemu mišljenju, iskrivljen opis, prilično daleko od stvarnosti koja proizlazi iz činjenica u spisu ovog predmeta.

G. Becker obavijestio je Sud da je samo 1 do 1,5 % službeno poznatih ekstremno ljevičarskih državnih službenika zapravo otpušteno. Da je taj sustav stvarno „apsolutan”, tada bi relevantni udio morao biti približno 100 %.

Kao drugo, prag za povredu minimalne obveze odanosti postavljen je relativno visoko, a čak i tad prilično fleksibilno, jer se treba utvrđivati od slučaja do slučaja. Ponavljam, da je sustav „apsolutan”, puko članstvo u DKP-u vjerojatno bi podrazumijevalo povredu.

Kao treće, kao što sam predmet Vogt pokazuje, konačna sankcija izrečena je tek nakon aktivnog i opetovanog ponašanja koje se smatralo neodanim. Iz stegovnog i sudskog postupka protiv gđe Vogt može se čak zaključiti da je „sustav” djelovao vrlo suzdržano. Čini se da je optuženoj dao niz „upozorenja unaprijed”, do te mjere da je bio usmjeren na to da

„[uvjeri] podnositeljic[u] da odustane od svojih političkih aktivnosti unutar DKP-a” (stavak 22. *in fine*). Smatram da je otkaz bio krajnja sankcija, nakon što je postalo jasno da su sve druge mjere osuđene na neuspjeh.

Kao četvrto, „sustav” se čini fleksibilnim iz vremenske perspektive. Mijenjao se kako bi se prilagodio novim političkim okolnostima, od kojih je jedna od najdramatičnijih bila pad Berlinskog zida: u saveznoj državi Donjoj Saskoj ministarskom odlukom od 26. lipnja 1990. ukinuta je uredba o zapošljavanju ekstremista u državnoj službi, a 1. veljače 1991. podnositeljica zahtjeva vraćena je na svoje radno mjesto nastavnice u obrazovnom tijelu Donje Saske.

I kao peto, sporne regionalne razlike u provedbi, prema mojemu mišljenju, ne svjedoče o „apsolutnoj” ili „temeljitoj” prirodi „sustava”.

Smatram da je pogrešno viđenje od strane većine prirode spornog sustava i njegove provedbe ozbiljno utjecalo na stupanj diskrecijske ovlasti dodijeljene u toj sferi njemačkim vlastima, među ostalim sudovima.

Prema mojemu mišljenju, većina je vjerojatno pala u sljedeću zabludu: s obzirom na to da su njemačke vlasti djelovale unutar usko definiranog i strogog sustava, primjena tog sustava u obliku miješanja u ljudska prava zaštićena Konvencijom mora se smatrati unaprijed određenom, nerazumnom i lišenom nužne diskrecije. Stoga se kontrola Europskog suda čini osobito poželjnom.

Izvukao sam suprotan zaključak iz činjenica predmeta: „sustav”, kako je izveden iz širokog ustavnog načela i kako ga je definirao njemački Ustavni sud, počiva na širokoj pravnoj doktrini i ima korijene u njemačkoj političkoj povijesti. Može i odgovoriti na današnje zahtjeve i provodi se racionalno i fleksibilno. Predmet Vogt ne predstavlja odstupanje od tog pristupa.

7. U predmetu Kosiek, čije su činjenice, od predmeta na temelju članka 10. (čl. 10.), najbliže činjenicama ovog predmeta, podnositelj zahtjeva prigovorio je otkazu s radnog mjesta predavača, na koje je bio imenovan kao državni službenik na probnom radu, zbog njegovih političkih aktivnosti za Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) i zbog sadržaja dviju knjiga koje je napisao; tvrdio je da je žrtva povrede članka 10. (čl. 10.) Konvencije. Kako bi odlučio u predmetu, Sud je prvo ispitao je li sporni otkaz predstavljao „miješanje” u ostvarivanje podnositeljeve slobode izražavanja zaštićene člankom 10. (čl. 10.), u obliku formalnosti, uvjeta, ograničenja ili kazne, ili je li mjera obuhvaćena pravom na pristup državnoj službi, pravom koje nije zajamčeno u Konvenciji.

Sud je primijetio da je jedna od osobnih kvalifikacija koju mora ispunjavati svatko tko traži mjesto državnog službenika u Saveznoj Republici Njemačkoj ta da se dokaže tako da bude spreman dosljedno podržavati slobodan demokratski sustav u smislu Temeljnog zakona. Sud je nadalje utvrdio da se „taj zahtjev odnosi na zapošljavanje u državnoj službi, što je pitanje koje je svjesno izostavljeno iz Konvencije, te se sam po sebi ne može smatrati nespojivim s Konvencijom” (presuda u predmetu Kosiek

protiv Njemačke od 28. kolovoza 1986., Serija A br. 105, str. 21., stavak 38.). Europski sud primijetio je da ga je ministarstvo otpustilo jer je „istaknuti dužnosnik NPD-a”, ciljevi te stranke „protivni su Ustavu” i da su domaći sudovi usvojili u biti isti pristup, te je dodao: „Nije na Europskom sudu da preispituje ispravnost njihovih utvrđenja”.

Sud je zatim odlučio da je „pristup državnoj službi ... u središtu pitanja podnesenog Sudu” i iz tog je razloga utvrdio da nije došlo do povrede članka 10. (čl. 10.).

Glasovao sam da je članak 10. (čl. 10.) primjenjiv u ovom predmetu, svjestan da ta odluka podrazumijeva odstupanje od utvrđene sudske prakse Suda, *inter alia*, predmeta Kosiek. Stoga putem suglasnog mišljenja želim izjaviti da se ne slažem s razlogom većine za razlikovanje predmeta Glasenapp⁴ i Kosiek (stavak 44. ove presude) kada navodi da je u prethodnim predmetima „Sud postupanje vlasti analizirao kao odbijanje da se podnositeljima zahtjeva omogući pristup državnoj službi”, dok je gđa Vogt otpuštena nakon što je imenovana na stalno radno mjesto državne službenice. Osim toga, u prethodnim predmetima potrebna kvalifikacija za pristup bila je spremnost „da [se] podržava slobodan demokratski sustav u smislu Temeljnog zakona”, dok je otkaz podnositeljice u ovom predmetu bio stegovna sankcija zbog povrede obveze koju imaju sve već zaposlene osobe.

To razlikovanje nije uvjerljivo. U smislu članka 10. (čl. 10.) Sud mora odgovoriti na dva pitanja:

Prvo, je li podnositeljica zahtjeva ostvarivala neku od sloboda zaštićenih člankom 10. stavkom 1. (čl. 10.-1.) ili nije? U sva tri predmeta (Glasenapp, Kosiek, Vogt) odgovor je potvrđan.

Drugo, je li ostvarivanje navedenih sloboda bilo podvrgnuto ikakvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama? Smatram da postupci vlasti u svim trima predmetima spadaju u istu kategoriju, odnosno kategoriju uvjeta, ograničenja ili kazne, kojoj je bilo podvrgnuto ostvarivanje dotičnih sloboda. G. Kosiek otpušten je s radnog mjesta kao državni službenik na probnom radu, dok je gđa Vogt otpuštena sa stalnog radnog mjesta državne službenice – iz istih razloga, dok za Sud ne smije biti bitno to što su u prvom predmetu izražena stajališta bila ekstremno desničarskog, a u potonjem ekstremno ljevičarskog uvjerenja.

Smatram da bi bilo prikladnije kad bi Sud na izravan način priznao promjenu u sudskoj politici koja se dogodila između predmeta Kosiek i Vogt umjesto da tvrdi, prema mojem mišljenju s malo uspjeha, da je zadržao isto načelo s različitim rezultatima zbog razlika u činjeničnim situacijama.

⁴ Presuda u predmetu Glasenapp protiv Njemačke od 28. kolovoza 1986., Serija A br. 104

Tada bi bila dužnost Suda da u potonjoj presudi zadrži relevantne materijalne argumente iz prve presude, barem u izmijenjenom obliku kako bi ih prilagodio obrazloženju ovog predmeta: ako pristup državnoj službi više nije „u središtu pitanja”, onda bi mu barem trebalo dati dodatnu težinu prilikom testa vaganja, a ako radikalni stav da „nije na Europskom sudu da preispituje ispravnost ... utvrđenja (domaćih sudova)” više nije održiv, onda bi barem tim sudovima trebalo priznati izuzetno široku slobodu procjene u pitanjima zapošljavanja u državnu službu, među ostalim pristupa državnoj službi i otpuštanja iz državne službe.

8. Zaključno, pripisao sam različitu težinu od one koju je pripisala većina sljedećim ključnim sastojcima u testovima nužnosti i razmjernosti provedenima u ovom predmetu:

- specifičnoj situaciji Njemačke u Zapadnoj Europi od 1945. do 1990. čiji je narod bio podijeljen, koja je bila suočena sa zemljama bivšeg komunističkog bloka, zbog čega je bila ranjiva i izložena u smislu svoje nacionalne sigurnosti (među ostalim obrane demokratskih vrijednosti), teritorijalne cjelovitosti i javne sigurnosti;
- ulozi DKP-a kao sredstva infiltracije i širenja komunističke propagande u Njemačkoj;
- aktivnom političkom angažmanu podnositeljice zahtjeva u ime te stranke od jeseni 1980. nadalje;
- suzdržanom i fleksibilnom načinu na koji su njemačke vlasti provodile obvezu političke odanosti;
- složenoj vezi između privatnog života u politici i profesionalnog života u državnoj službi;
- važnosti široke slobode procjene koju se mora dati domaćim sudovima kada odlučuju o pitanjima zapošljavanja u državnoj službi.

Stoga smatram da su stegovne mjere poduzete protiv gđe Vogt bile razmjerne i da su se mogle smatrati nužnima u demokratskom društvu.

IZJAVA SUCA MIFSUDA BONNICIJA.

Glasovao sam da članak 10. (čl. 10.) nije primjenjiv u ovom predmetu, ali većina je zauzela suprotan stav. Smatram da je primjenjiv samo članak 11. (čl. 11.). Pridružio sam se zajedničkomu suprotstavljenomu mišljenju jer obuhvaća i taj članak (čl. 11.).

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

ALKEMIST
European Translation Agency
ALKEMIST/STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524