

VOGTOVÁ proti NEMECKU

Rozsudok z 26. septembra 1995

NEOFICIÁLNE ZHRNUTIE A OKOLNOSTI PRÍPADU

A. Základné skutočnosti

Dňa 1. februára 1979 bola sťažovateľka – učiteľka nemčiny a francúzštiny na štátnej strednej škole v Jeveri (Dolné Sasko) – vymenovaná na trvalé učiteľské miesto štátnej zamestnankyne s definitívou (Beamtin auf Lebenszeit). V správe z marca 1981 bola jej profesijná kvalifikácia, ako aj pracovné pôsobenie posúdené ako plne vyhovujúce. Pani Vogtová je podľa vlastného vyjadrenia členkou Komunistickej strany Nemecka (DKP) od roku 1972.

Po predbežnom vyšetrovaní začala proti nej vesersko-emžská regionálna rada 13. júla 1982 disciplinárne konanie s odôvodnením, že rozličné politické aktivity, ktoré vyvíjala od jesene 1980, sú nezlučiteľné s povinnosťou politickej lojálnosti (politische Treuepflicht).

Tri písomné obvinenia vydané 15. júla 1985, 5. februára a 2. decembra 1986 obsahovali zoznam politických aktivít pani Vogtovej uskutočňovaných v mene DKP, ktoré sa považovali za nezlučiteľné s postavením štátnej zamestnankyne.

Dňa 12. augusta 1986 vesersko-emžská regionálna rada dočasne prepustila pani Vogtovú a od októbra toho roku dostávala pani Vogtová len 60 % platu.

Dňa 15. októbra 1987 disciplinárne oddelenie oldenburského správneho súdu rozhodlo, že sťažovateľka tým, že sa aktívne podieľala na činnosti strany, ktorá sledovala protiústavné ciele, porušila povinnosť politickej lojálnosti. Súd nariadil jej prepustenie ako disciplinárny trest.

Dňa 18. marca 1988 sa pani Vogtová odvolala na dolnosaský disciplinárny súd. Odvolanie bolo zamietnuté rozsudkom z 31. októbra 1989, ktorý potvrdil rozhodnutie súdu nižšieho stupňa v plnom rozsahu.

Dňa 22. decembra 1989 podala sťažnosť na Spolkovom ústavnom súde. Dňa 7. augusta 1990 trojčlenný senát odmietol prijať jej sťažnosť z dôvodu nedostatočných vyhládok na úspech.

S účinnosťou od 1. februára 1991 bola sťažovateľka opäť prijatá do pracovného pomeru ako učiteľka v školskej vzdelávacej službe Dolného Saska. Ešte pred tým krajiniská vláda zrušila nariadenie o zamestnávaní extrémistov v štátnych službách (Ministerpräsidenten – Beschluss, známy aj ako Radikalenerlass) Dolného Saska.

B. Konanie pred Európskou komisiou pre ľudské práva

Sťažnosť bola podaná Európskej komisii pre ľudské práva (ďalej len „Komisia“) 13. februára 1991 a 19. októbra 1992 bola vyhlásená za prijateľnú.

Vo svojej správe z 30. novembra 1993 Komisia zhrnula skutočnosti prípadu a vyjadрила názor, že boli porušené články 10 a 11 a že nebolo nevyhnutné vec posudzovať aj podľa článku 14 (trinásť hlasov proti jednému).

Prípad predložila Európskemu súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“) Komisia 11. marca 1994 a nemecká vláda 29. marca 1994.

VÝŇATOK Z ROZSUDKU

PRÁVNÝ STAV

II. ÚDAJNÉ PORUŠENIE ČLÁNKU 10 DOHOVORU

41. Pani Vogtová tvrdila, že prepustenie zo štátnej služby pre jej politické aktivity ako členky DKP porušilo jej právo na slobodu prejavu zaručené článkom 10 Dohovoru, ktorý znie:

„1. Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

2. Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti, aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinom, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.“

A. Posúdenie otázky, či došlo k zásahu do práv

42. Vláda nespochybnila aplikovateľnosť článku 10. Na pojednávaní však žiadala Súd o dôkladné preskúmanie tejto otázky.

43. Súd opätovne zdôrazňuje, že právo na prijatie do štátnej služby bolo z Dohovoru úmyselne vynechané. Z toho dôvodu odmietnutie vymenovania osoby do štátnej služby nemôže byť samo osebe dôvodom na sťažnosť podľa Dohovoru. To však neznamená, že osoba, ktorá bola prepustená zo štátnej služby, nemôže podať sťažnosť

v prípade, že toto prepustenie porušuje jej práva zaručené Dohovorom. Štátni zamestnanci nie sú vyňatí spod právneho režimu Dohovoru. V článkoch 1 a 14 Dohovoru stojí, že „každému, kto podlieha ... jurisdikcii“ zmluvných štátov musia byť priznané práva a slobody uvedené v hlave I „bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode“. Navyše článok 11 ods. 2 *in fine*, ktorý oprávňuje zmluvné štáty na zavedenie zvláštnych obmedzení výkonu slobody zhromažďovania a združovania „príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy“, potvrdzuje, že vo všeobecnosti sa záruky uvedené v Dohovore vzťahujú aj na štátnych zamestnancov (pozri rozsudky Glasenapp proti Nemecku a Kosiek proti Nemecku z 28. augusta 1986, séria A, č. 104, str. 26, ods. 49 a č. 105, str. 20, ods. 35). Štatút stálej štátnej zamestnankyne, ktorý pani Vogtová získala, keď bola vymenovaná na miesto stredoškolskej učiteľky, ju nezabavuje možnosti domáhať sa ochrany podľa článku 10.

44. Súd je rovnako ako Komisia toho názoru, že tento prípad treba odlíšiť od prípadov Glasenapp a Kosiek. V týchto prípadoch posudzoval odmietnutie úradov zamestnať sťažovateľov v štátnej službe z dôvodu, že nemali potrebnú kvalifikáciu. V centre posudzovaných skutočností bol teda prístup k zamestnaniu v štátnej službe a Súd preto rozhodol, že nedošlo k zásahu do práv chránených článkom 10 ods. 1 (pozri už citované rozhodnutia Glasenapp a Kosiek, str. 27, ods. 53 a str. 21, ods. 39).

Pani Vogtová bola stálou štátnou zamestnankyňou od februára 1979. Od augusta 1986 mala dočasne zastavený výkon činnosti a prepustená bola v roku 1987 (pozri odseky 16 a 20) v rámci disciplinárneho trestu pre údajné porušenie povinnosti každého štátneho zamestnanca podporovať slobodný demokratický systém v zmysle znenia ústavy. Podľa príslušných orgánov svojimi aktivitami vykonávanými v mene DKP, ako aj odmietnutím vystúpenia z tejto strany vyjadrovala názory, ktoré sú v rozpore s uvedeným systémom. Z toho vyplýva, že skutočne došlo k zásahu do výkonu práva chráneného článkom 10 Dohovoru.

B. Posúdenie otázky, či bol zásah do práv odôvodnený

45. Takýto zásah nepredstavuje porušenie článku 10 iba vtedy, ak bol „ustanovený zákonom“, sledoval legitímny cieľ alebo ciele, tak ako sú stanovené v odseku 2, a bol „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“ na ich dosiahnutie.

1. „Ustanovený zákonom“

46. Vláda súhlasila s Komisiou, že zásah sa realizoval na základe § 61 ods. 2 dolnosaského zákona o štátnej službe (pozri odsek 28) v súlade s judikatúrou príslušných súdov, a bol teda ustanovený zákonom.

47. Stanovisko sťažovateľky bolo opačné. Podľa jej názoru povinnosť politickej lojality vyžadovaná § 61 ods. 2 dolnosaského zákona o štátnej službe v sebe v žiadnom prípade nezahŕňa, že by štátni zamestnanci mohli byť prepustení z dôvodu svojich politických aktivít, ako tomu bolo v jej prípade. Ani samotný zákon ani relevantná judikatúra nie sú v tomto ohľade dostatočne jasné. Pokiaľ ide o judikatúru, sťažovateľka sa pokúsila preukázať, že rozsudok ústavného súdu z 22. mája 1975 (pozri odsek 34) v žiadnom prípade neozrejmil dostatočne jasne právnu situáciu, keďže Spolkový správny súd a Spolkový pracovný súd si ho vyložili rozdielne. Pokiaľ ide o legislatívu, samotný fakt, že napriek tomu, že zákon nebol zmenený, sťažovateľka – stále členka

DKP – v roku 1991 znovu nastúpila do štátnych služieb (pozri odsek 24), dokazuje, že formulácia zákona nebola dostatočne presná. Prepustenie sťažovateľky sa v skutočnosti zakladalo na politickom rozhodnutí spolkového kancelára a krajinských premiérov vydaného formou nariadenia z 28. januára 1972 o zamestnávaní extrémistov v štátnych službách (pozri odsek 30).

48. Súd znovu zdôrazňuje, že úroveň presnosti vnútroštátnej legislatívy – ktorá v žiadnom prípade nemôže postihovať každú možnú eventualitu – závisí v podstatnej miere od obsahu upravovaného právneho inštitútu, oblasti, ktorej sa týka a od počtu a charakteristiky dotknutých subjektov. Navyše interpretácia a aplikácia vnútroštátneho práva je predovšetkým úlohou príslušných štátnych orgánov (pozri rozsudok Chorpherr proti Rakúsku z 25. augusta 1993, séria A, č. 266-B, str. 35–36, ods. 25). V tomto prípade Spolkový ústavný súd a Spolkový správny súd jasne definovali povinnosť politickej lojálnosti vyžadovanú od všetkých štátnych zamestnancov príslušnými ustanoveniami spolkovej legislatívy a legislatívy spolkových krajín (*Länder*) vrátane § 61 ods. 2 dolnosaského zákona o štátnej službe (pozri odseky 26 až 28). Vyjadřili okrem iného názor, že akákoľvek aktívna účasť štátnych zamestnancov na činnosti politickej strany s protiústavnými cieľmi ako napr. DKP je v rozpore s touto povinnosťou. V predmetnom čase, t. j. najneskôr počas disciplinárneho konania, musela pani Vogtová poznať relevantnú judikatúru. Mohla preto predvídať riziko spojené s jej politickými aktivitami v mene DKP a jej odmietnutím vzdať sa členstva v tejto strane. Aj v prípade, že došlo, ako tvrdila sťažovateľka, k nesúladu v stanoviskách Spolkového správneho súdu a Spolkového pracovného súdu – ktorého existenciu však Súd nedokázal potvrdiť – nešlo by o materiálny nesúlad, keďže disciplinárne súdy museli rozhodovať v súlade s judikatúrou Spolkového správneho súdu a očividne tak rozhodovali. Pokiaľ ide o argument pani Vogtovej poukazujúci na jej znovu uvedenie do zamestnania, takéto konanie nevedie nevyhnutne k záveru, ku ktorému dospela pani Vogtová, keďže samotná skutočnosť, že právnu normu možno vykladať viacerými spôsobmi, neznamena, že predmetné konanie nebolo „ustanovené zákonom“.

Z toho dôvodu sa Súd prikláňa k názoru vlády a Komisie, že zásah bol „ustanovený zákonom“.

2. Legitímny cieľ

49. Vláda, rovnako ako Komisia, zastávala názor, že uskutočnený zásah sledoval legitímny cieľ. Vláda tvrdila, že obmedzenie slobody prejavu vyplývajúce z povinnosti politickej lojálnosti štátnych zamestnancov malo za cieľ ochranu národnej bezpečnosti, predchádzanie nepokojom a ochranu práv iných.

50. Sťažovateľka k tejto otázke nezaujala žiadne stanovisko.

51. Súd poznamenáva, že viacero zmluvných štátov zaviedlo vo vzťahu k štátnym zamestnancom povinnosť lojálnosti. V tomto prípade povinnosť nemeckých štátnych zamestnancov za každých okolností dodržiavať a aktívne podporovať slobodný demokratický systém v zmysle ústavy (pozri odseky 26–28) je založená na predstave, že štátna služba je garantom ústavy a demokracie. Táto myšlienka má zvlášť veľký význam v Nemecku pre skúsenosti z obdobia Weimarskej republiky, ktoré po vzniku spolkovej republiky následne po hrôzach nacizmu viedli k vytvoreniu ústavy založenej na princípe „demokracie schopnej ubrániť samu seba“ (*Wehrhafte Demokratie*). Na základe týchto skutočností nemôže Súd nič iné len konštatovať, že prepustenie sťažovateľa sledovalo legitímny cieľ v zmysle článku 10 ods. 2.

3. „Nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“

a) Všeobecné princípy

52. Súd opätovne zdôrazňuje základné princípy týkajúce sa článku 10 tak, ako boli vytýčené v jeho rozhodnutiach:

i) Sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a jeden zo základných predpokladov jej rozvoja a sebauspokojenia každého z jej členov. Podľa článku 10 ods. 2 sa sloboda prejavu vzťahuje nielen na „informácie“ alebo „myšlienky“ prijímané priaznivo alebo na tie, ktoré sa považujú za neškodné či bezvýznamné, ale aj na tie, ktoré šokujú, urážajú alebo znepokojujú štát či akúkoľvek časť populácie. Také sú požiadavky pluralizmu, tolerancie a slobodomyselnosti, bez ktorých neexistuje „demokratická spoločnosť“. Zo slobody prejavu, tak ako je vyjadrená v článku 10, existuje viacero výnimiek, ktoré však treba aplikovať reštriktívne a nevyhnutnosť akýchkoľvek obmedzení je potrebné presvedčivo preukázať (pozri nasledujúce rozsudky: *Handyside* proti Spojenému kráľovstvu zo 7. decembra 1976, séria A, č. 24, str. 23 ods. 49, *Lingens* proti Rakúsku z 8. júla 1986, séria A, č. 103, str. 26, ods. 41 a *Jersild* proti Dánsku z 23. septembra 1994, séria A, č. 298, str. 26, ods. 37).

ii) Prívlastok „nevyhnutné“ v zmysle článku 10 ods. 2 v sebe zahŕňa existenciu „naliehavej spoločenskej potreby“. Zmluvné štáty majú určitý priestor na voľnú úvahu, či takáto potreba existuje, ale súčasne podliehajú kontrole európskych orgánov, ktorá zahŕňa tak zákony, ako aj rozhodnutia aplikujúce dotknuté zákony, dokonca aj keď ich prijímú nezávislé súdy. Súd je preto oprávnený vydať konečné rozhodnutie či príslušné „obmedzenie“ je zlučiteľné so slobodou prejavu chránenou článkom 10.

iii) Úlohou Súdu pri výkone kontrolnej právomoci nie je nahradiť príslušné národné orgány, ale preskúmať v zmysle článku 10 rozhodnutia týchto orgánov vydané v rámci ich právomoci. To neznamená, že tento dohľad sa obmedzuje len na posúdenie, či žalovaný štát uplatnil svoju právomoc primerane, starostlivo a v dobrej viere – Súd musí posúdiť namietaný zásah do práv vcelku a rozhodnúť, či išlo o zásah „primeraný sledovanému legitímnemu cieľu“ a či dôvody uvádzané národnými orgánmi na odôvodnenie tohto zásahu sú „opodstatnené a dostačujúce“ [pozri rozsudok *Sunday Times* proti Spojenému kráľovstvu (č. 2) z 26. novembra 1991, séria A, č. 217, str. 29, ods. 50]. Pritom sa Súd musí presvedčiť, že národné orgány aplikovali štandardy, ktoré boli v súlade s princípmi obsiahnutými v článku 10, a navyše že ich rozhodnutia sú založené na akceptovateľnom posúdení relevantných faktov (pozri už spomínaný rozsudok *Jersild*, str. 26, ods. 31).

53. Tieto princípy sa vzťahujú takisto na štátnych zamestnancov. Hoci je legitímnym právom štátu požadovať od svojich štátnych zamestnancov povinnosť lojálnosti, štátni zamestnanci sú individuálne osoby a samy osebe spadajú pod ochranu článku 10 Dohovoru. Preto musí Súd posúdiť, majúť na zreteli okolnosti každého prípadu, či sa rozhodnutím dosiahla spravodlivá rovnováha medzi základným právom jednotlivca na slobodu prejavu a legitímnym záujmom demokratického štátu o zabezpečenie toho, aby štátna služba riadne podporovala ciele uvedené v článku 10 ods. 2. Pri posudzovaní týchto otázok Súd vezme do úvahy skutočnosť, že kedykoľvek ide o právo štátnych zamestnancov na slobodu prejavu, „povinnosti a zodpovednosť“ uvedené v článku 10 ods. 2 získavajú zvláštny význam, čo oprávňuje na prenechanie určitého priestoru na voľnú úvahu národným orgánom pri rozhodovaní o tom, či predmetný zásah do práv je primeraný už uvedenému cieľu.

b) Aplikácia uvedených princípov na tento prípad

54. Podľa vlády šírka priestoru na voľnú úvahu, ktorý mal štát v tomto prípade, sa musí posúdiť s ohľadom na starostlivo zvážený úmysel zmluvných štátov nezahrnúť do Dohovoru alebo jeho Protokolov právo na prijatie do štátnej služby. Tvrdila, že podmienky, ktoré musel uchádzač o miesto štátneho zamestnanca splniť, boli veľmi blízke tým, ktoré sa vyžadovali od štátnych zamestnancov, ktorí už boli vymenovaní na trvalé miesto. Spolková republika Nemecko niesla osobitnú zodpovednosť v boji so všetkými formami extrémizmu, či už pravicového alebo ľavicového. Povinnosť politickej lojality bola zavedená pre štátnych zamestnancov práve z týchto dôvodov a pre skúsenosti z Weimarskej republiky a v ich svetle. Štátna služba bola základným kameňom „demokracie schopnej ubrániť samu seba“. Štátni zamestnanci sa teda nemohli aktívne podieľať na činnosti politických strán, ktoré sledovali protiústavné ciele, ako napríklad DKP. Pani Vogtová zastávala popredné funkcie v tejto strane, ktorej cieľom v tých časoch bolo zvrhnúť slobodný demokratický poriadok v Spolkovej republike Nemecko a ktorá dostávala pokyny od komunistických strán vo východnom Nemecku a Sovietskom zväze. Aj keď nebola vznesená kritika na spôsob, akým vykonávala svoje povinnosti, predsa len niesla, ako pedagóg, osobitnú zodpovednosť pri odovzdávaní základných hodnôt demokracie. Aj navzdory varovaniam sťažovateľka naďalej stupňovala svoje aktivity v DKP. Preto nemali nemecké úrady inú možnosť, ako ju zbaviť jej povinností tým, že jej pozastavili výkon pracovných povinností.

55. Sťažovateľka spochybnila nevyhnutnosť zásahu. Keďže DKP nebola stranou, ktorú Spolkový ústavný súd zakázal, jej aktivity v tejto strane, ktoré sa stali podkladom pre „žaloby“ podané proti jej osobe (pozri odsek 19), boli zákonnými politickými aktivitami vykonávanými pre zákonnú stranu, a teda nemohli znamenať porušenie jej povinnosti zachovania politickej lojality. Splnenie uvedenej povinnosti by sa malo posudzovať nie v medziach abstraktných cieľov politickej strany, ale s dôrazom na konkrétne správanie. Z tohto pohľadu jej nikdy nebolo možné vyčítať, že by sa pri vykonávaní svojich povinností pokúšala v tomto smere pôsobiť na svojich žiakov alebo že by pri svojich mimopracovných aktivitách urobila také vyhlásenie, ktoré by sa mohlo považovať za protiústavné. Práve naopak, jej aktivity v rámci DKP odrážali jej túžbu po práci pre mier tak v Spolkovej republike Nemecko ako aj mimo nej a jej boj proti neofašizmu. Bola pevne presvedčená, že prácou v DKP bude najlepšie slúžiť ideám demokracie a ľudských práv. Požiadavka, aby sa vzdala svojho presvedčenia na základe skutočnosti, že štátna moc zastávala opačný názor, išla proti samotným základom práva na slobodu zastávať názory a vyjadriť ich. V každom prípade uloženie najvyššej sankcie bolo viac ako neprimerané. Ba čo viac, veľmi zdĺhavé disciplinárne konanie v tomto prípade a výrazné rozdielnosti v spôsobe aplikácie ustanovení o povinnosti politickej lojality štátnych zamestnancov v jednotlivých spolkových krajinách ukázali, že nemožno povedať, že existovali naliehavé dôvody na jej prepustenie.

56. Komisia v podstate zaujala rovnaké stanovisko ako sťažovateľka. Podľa nej malo byť rozhodujúce, či správanie sa sťažovateľky alebo jej vyhlásenia boli proti ústavnému poriadku. Tak prísne disciplinárne potrestanie akým je prepustenie z práce, muselo byť opodstatnené na základe osobného postoja dotknutého štátneho zamestnanca.

57. Úlohou Súdu je v tomto prípade stanoviť, či prepustenie pani Vogtovej bolo podložené existenciou „naliehavej spoločenskej potreby“ a či bolo „úmerné sledova-

nému legitímneho cieľu“. Preto Súd posúdi okolnosti tohto prípadu s ohľadom na situáciu v Spolkovej republike Nemecko v danom čase.

58. Pani Vogtová sa stala členkou DKP v roku 1972. Je nesporné, že táto skutočnosť bola známa príslušným orgánom nielen v roku 1979, keď jej bolo priznané trvalé učiteľské miesto, ale aj pred koncom jej skúšobnej lehoty. Po preskúmaní jej politických aktivít, bolo však voči nej v roku 1982 začaté disciplinárne konanie (pozri odsek 11). Toto konanie bolo viackrát prerušené s cieľom ďalšieho preskúmania skutočností, no aj tak bola pani Vogtová nakoniec 15. októbra 1987 prepustená z práce pre porušenie svojej povinnosti zachovania politickej lojality. Kritika, ktorá bola vznesená na jej osobu, sa týkala jej rozličných politických aktivít v DKP, funkcií, ktoré v tejto strane zastávala, a jej rozhodnutia kandidovať vo voľbách do krajinského parlamentu (pozri odsek 19).

Povinnosť politickej lojality, ktorú majú štátni zamestnanci v Nemecku, znamená podľa definície Spolkového ústavného súdu v svojom rozsudku z 22. mája 1975, že všetci štátni zamestnanci majú povinnosť jasne sa distancovať od skupín, ktoré útočia a spochybňujú štát a existujúci ústavný systém. V tom čase nemecké súdy rozhodli – na základe oficiálneho programu DKP – že jej ciele boli zvrhnúť sociálne štruktúry a ústavný poriadok Spolkovej republiky Nemecko a nastoliť politický systém podobný politickému systému Nemeckej demokratickej republiky.

59. Súd ďalej konštatuje, že demokratický štát má neodškriepiteľné právo požadovať od štátnych zamestnancov lojalitu k ústavným princípom, na ktorých je založený. V súvislosti s tým berie do úvahy skúsenosti Nemecka z Weimarskej republiky a z trpkého obdobia, ktoré nasledovalo po páde tohto režimu a bolo skončené až prijatím ústavy v roku 1949. Nemecko si želalo vyhnúť sa opakovaniu týchto skúseností založením nového štátu na idej „demokracie schopnej ubrániť samu seba“. Taktiež by sa nemalo zabúdať na politické postavenie Nemecka v danom období. Všetky tieto okolnosti pochopiteľne pridali na váhe uvedenej idej a s ňou súvisiacej povinnosti politickej lojality štátnych zamestnancov.

Aj tak je však absolútna povaha tejto povinnosti ako ju chápu nemecké súdy pozoruhodná. Požaduje sa rovnako od každého štátneho zamestnanca bez ohľadu na jeho funkciu a pracovné zaradenie. To znamená, že každý štátny zamestnanec, bez ohľadu na osobný názor na vec, sa musí jednoznačne strániť všetkých skupín a hnutí, ktoré kompetentné orgány považujú za nepriateľské voči ústave. Nepripúšťa rozlišovanie medzi zamestnaním a súkromným životom. Táto povinnosť sa vyžaduje vo všetkých smeroch.

Ďalším podstatným hľadiskom je, že v tom čase podobnú prísnu povinnosť politickej lojality neukladali žiadne iné štáty Rady Európy, ba dokonca ani v samom Nemecku sa táto povinnosť nechápala a neuplatňovala rovnako v každej spolkovej krajine. Značný počet krajín nepovažoval v tomto prípade posudzované aktivity za porušenie spomínanej povinnosti.

60. Súd však nie je povolaný zhodnotiť systém sám osebe. Preto sa ďalej zameria na otázku prepustenia pani Vogtovej.

V tejto súvislosti najprv poznamenáva, že existuje niekoľko dôvodov považovať prepustenie stredoškolskej učiteľky na základe disciplinárneho postihu za porušenie povinnosti politickej lojality za príliš kruté. Jednak pre vplyv takého opatrenia na povesť dotknutej osoby, a tiež preto, že prepustenie učiteľa strednej školy takýmto spôsobom znamená, aspoň principiálne, stratu živobytia, aj keď disciplinárny súd

môže povoliť vyplácanie určitej časti platu. Nakoniec pre stredoškolských učiteľov v tejto situácii môže byť takmer nemožné nájsť si iné učiteľské miesto, keďže výkon učiteľského povolania mimo rámca štátnej služby je zriedkavý. Takto môžu byť prepustené osoby takmer určite zbavené príležitosti vykonávať jediné povolanie, ktoré vyštudovali, boli v ňom vyškolené, a v ktorom nadobudli isté zručnosti a skúsenosti.

Druhý aspekt, ktorý by nemal zostať nepovšimnutý, je, že pani Vogtová bola učiteľkou francúzštiny a nemčiny na strednej škole, teda bola učiteľkou na pozícii, ktorá neznamenalala žiadne bezpečnostné riziká.

Riziko tkvelo v možnosti, že napriek osobitným povinnostiam a zodpovednosti učiteľov by mohla využiť svoje postavenie na pôsobenie alebo uplatnenie iného nevhodného vplyvu na študentov počas vyučovania. Doteraz však nebola v tomto ohľade kritizovaná. Práve naopak, jej pracovné pôsobenie jej nadriadení posudzovali ako plne vyhovujúce a medzi študentmi, ich rodičmi ako aj medzi kolegami sa tešila veľkej úcte (pozri odsek 10). Disciplinárne súdy uznali, že jej nebolo možné vyčítať zanedbávanie si povinností (pozri odseky 20 a 22). Úrady ju skutočne prepustili až po viac ako štyroch rokoch od začatia disciplinárneho konania (pozri odseky 11 až 16), čím jasne ukázali, že vyňatie študentov spod jej vplyvu nebolo až také naliehavé.

Keďže učelia predstavujú pre svojich žiakov autority, ich osobitné povinnosti a zodpovednosti do určitej miery zahŕňajú aj aktivity mimo školy. Neexistuje však žiaden dôkaz, že by pani Vogtová, hoci i mimo práce v škole, urobila akékoľvek vyhlásenie, ktoré by sa mohlo považovať za protiústavné, alebo zaujala protiústavné stanovisko. Jediná kritika uplatňovaná voči nej vychádzala z jej aktívneho členstva v DKP, z funkcií, ktoré zastávala v tejto strane, a z jej kandidatúry vo voľbách do krajského parlamentu. Pani Vogtová stále opakovala svoj názor, že tieto aktivity boli zlučiteľné s podporovaním princípov nemeckého ústavného poriadku. Disciplinárne súdy uznali, že toto presvedčenie bolo skutočné a nefalšované, neprikladali mu však žiadnu právnu relevanciu (pozri odsek 22) a naozaj aj zdĺhavé vyšetrovania trvajúce niekoľko rokov boli očividne neúspešné pri hľadaní akýchkoľvek príkladov, kde by sa pani Vogtová vyjadrila spôsobom, ktorý by bol v rozpore s jej dôrazným tvrdením, že podporovala hodnoty nemeckého ústavného poriadku.

Poslednou vecou, ktorú je potrebné mať na pamäti je, že DKP Spolkový ústavný súd nezakázal, a teda jej aktivity v tejto strane boli aktivitami zákonnými.

61. V zmysle uvedeného Súd dospel k záveru, že hoci vládou vznesené argumenty o opodstatnenosti svojho zásahu do práva pani Vogtovej na slobodu prejavu boli významné, nie sú dostatočné na to, aby presvedčili, že jej prepustenie bolo nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Hoci existuje určitý priestor na voľnú úvahu štátov, je nevyhnutné rozhodnúť, že prepustenie pani Vogtovej na základe disciplinárneho postihu z miesta učiteľky strednej školy nebolo primerané sledovanému legitímnemu cieľu. Článok 10 Dohovoru bol teda porušený.

II. ÚDAJNÉ PORUŠENIE ČLÁNKU 11 DOHOVORU

62. Sťažovateľka ďalej tvrdila, že bola porušená jej sloboda združovania, zaručená článkom 11 Dohovoru, ktorý znie:

„1. Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

2. Na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.“

A. Posúdenie otázky, či došlo k zásahu do práv

63. Podobne ako tomu bolo v prípade aplikácie článku 10, ani v tomto prípade vláda nenamietala proti aplikácii článku 11, hoci na pojednávaní žiadala Súd o dôkladné prehodnotenie tejto otázky.

64. Napriek autonómnej úlohe a osobitnej oblasti použitia je potrebné tento prípad posúdiť podľa článku 11 v súvislostiach článku 10 (pozri rozsudok Young, James a Webster proti Spojenému kráľovstvu z 13. augusta 1981, séria A, č. 44, str. 23, ods. 57 a Ezélin proti Francúzsku z 26. apríla 1991, séria A, č. 202, str. 20, ods. 37). Ochrana názorov jednotlivcov chránená článkom 10 je jedným z cieľov slobody zhromažďovania a združovania obsiahnutých v článku 11.

65. Vzhľadom na princípy ustanovené v článku 10 (pozri odseky 43 a 44) pani Vogtová ako stála štátna zamestnankyňa spadala pod ochranu článku 11.

Sťažovateľka bola prepustená z miesta štátneho zamestnanca pre sústavné odmietanie vystúpiť z radov DKP, keďže podľa jej názoru jej členstvo v spomínanej strane nebolo nezlučiteľné s jej povinnosťou politickej lojality.

Bol tu teda zásah do výkonu jej práva chráneného článkom 11 ods. 1.

B. Posúdenie otázky, či bol zásah do práv odôvodnený

66. Takýto zásah predstavoval porušenie článku 11, pokiaľ nespĺňal požiadavky odseku 2, ktoré sú identické s tými v článku 10 ods. 2 s jednou výnimkou, ktorou je aplikovateľnosť poslednej vety článku 11 ods. 2.

67. V súvislosti s tým Súd súhlasil s Komisiou, že termín „štátna správa“ by sa mal vykladať reštriktívne, vo svetle funkcie zastávanej dotknutým štátnym úradníkom.

68. Ak by sa aj mohli učitelia považovať za súčasť „štátnej správy“ na účely článku 11 ods. 2 – čo Súd nepovažuje za potrebné v tomto prípade stanoviť – prepustenie pani Vogtovej, ktoré sa uskutočnilo z dôvodov uvedených pri preskúmaní prípadu podľa článku 10 (pozri odseky 51 až 60), bolo v rozpore so sledovaným legitímnym cieľom.

Článok 11 Dohovoru bol teda porušený.

III. ÚDAJNÉ PORUŠENIE ČLÁNKU 14 DOHOVORU V SPOJENÍ S ČLÁNKOM 10

69. Pred Komisiou sťažovateľka tvrdila, že bol porušený článok 14 Dohovoru v spojení s článkom 10, ale pred Súdom túto sťažnosť nevzniesla.
70. Súd nepovažuje za nevyhnutné zaoberať sa touto otázkou z vlastného podnetu.

IV. APLIKÁCIA ČLÁNKU 50 DOHOVORU

71. Článok 50 Dohovoru ustanovuje:
- „Ak súd zistí, že rozhodnutie alebo opatrenie súdneho alebo každého iného orgánu Vysokej zmluvnej strany je úplne alebo čiastočne v rozpore so záväzkami vyplývajúcimi z tohto Dohovoru a ak vnútroštátne právo tejto strany umožňuje len čiastočné odstránenie dôsledkov takého rozhodnutia alebo opatrenia, rozhodnutie Súdu prizná v prípade potreby poškodenej strane spravodlivé zadosťučinenie.“
72. Pani Vogtová uplatnila nároky na náhradu peňažnej a nepeňažnej škody a na náhradu svojich nákladov a výdavkov.
73. Vláda a zástupca Komisie považovali väčšinu jej peňažných nárokov za neúmernú.
74. Podľa názoru Súdu nemožno ešte o tejto otázke rozhodnúť. Je preto nevyhnutné odročiť konanie o náhrade škody a nariadiť ďalšie pojednávanie, pričom je potrebné brať do úvahy možnosť vzájomnej dohody medzi žalovaným štátom a sťažovateľkou (pravidlo č. 54 ods. 1 a 4 Rokovacieho poriadku Súdu A).

Z TÝCHTO DÔVODOV SÚD

1. *Rozhodol* sedemnástimi hlasmi proti dvom, že článok 10 Dohovoru je v tomto prípade aplikovateľný;
2. *Rozhodol* desiatimi hlasmi proti deviatim, že bol porušený článok 10 Dohovoru;
3. *Rozhodol* jednohlasne, že článok 11 Dohovoru je v tomto prípade aplikovateľný;
4. *Rozhodol* desiatimi hlasmi proti deviatim, že bol porušený článok 11 Dohovoru;
5. *Rozhodol* jednohlasne, že nie je nevyhnutné posudzovať tento prípad podľa článku 14 Dohovoru v spojení s článkom 10;
6. *Rozhodol* sedemnástimi hlasmi proti dvom, že o otázke aplikácie článku 50 Dohovoru ešte nemožno rozhodnúť, a preto
 - a) *odročuje* rozhodnutie o tejto otázke;
 - b) *vyzýva* vládu a sťažovateľku na to, aby v lehote šiestich mesiacov predložili svoje písomné vyjadrenia k tejto otázke a predovšetkým aby Súd oznámili dosiahnutie akejkolvek vzájomnej dohody;
 - c) *odročuje* ďalšie konanie a poveruje predsedu, aby ho v prípade potreby vytýčil.

Vyhotovené v anglickom a vo francúzskom jazyku a vyhlásené na verejnom pojednávaní v Budove ľudských práv v Štrasburgu 26. septembra 1995.

Herbert PETZOLD
tajomník

Rolv RYSSDAL
predseda

V súlade s článkom 51 ods. 2 Dohovoru a pravidlom 53 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdu A sa k tomuto rozsudku pripájajú nasledujúce samostatné názory:

a) spoločný nesúhlasný názor sudcov Bernhardta, pána Gölcüklüa, pána Matschera, pána Loizoua, pána Mifsuda Bonniciho, pána Gočeva, pána Jungwierta a pána Kurisa;

b) doplnkový nesúhlasný názor pána Gočeva;

c) nesúhlasný názor pána Jambreka.

Pripojené je tiež vyhlásenie pána Mifsuda Bonniciho.

H. P.

R. R.

SPOLOČNÝ NESÚHLASNÝ NÁZOR SUDCOV BERNHARDTA, GÖLCÜKLÜA, MATSCHERA, LOIZOUA, MIFSUDA BONNICIHO, GOČEVA, JUNGWIERTA A KURISA

Sme toho názoru, že disciplinárne opatrenia proti pani Vogtovej, ktoré použili a schválili všetky nemecké orgány a sudy, nepredstavovali porušenie článku 10 a článku 11 Dohovoru. Jej prepustenie z miesta učiteľa v štátnej službe nebolo len ustanovené zákonom a nariadené na sledovanie legitímneho cieľa. Bolo aj primerané a možno ho považovať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Spadá do priestoru na voľnú úvahu, ktorý musí byť ponechaný národným orgánom.

1. Okolnosti jej prepustenia vyžadujú podľa nášho názoru kladenie iného dôrazu ako toho, ktorý sa použil v tomto rozsudku Veľkej komory. Pani Vogtová bola členkou komunistickej strany (DKP) od roku 1972 a napriek tejto skutočnosti bola vymenovaná na trvalé učiteľské miesto v roku 1979. Tento stav možno veľmi ľahko vysvetliť obvyklými metódami v Nemecku, podľa ktorých samotné členstvo v extrémistickej strane nie je v zásade prekážkou pre prijatie alebo zotrvanie na pozícii štátneho zamestnanca. Až po vymenovaní pani Vogtovej sa jej aktivity v DKP zintenzívnili (pozri odseky 11 až 23 rozsudku). Je nepochybné, že aktivity takéhoto druhu sa nevyhnutne musia stať známymi v škole a medzi žiakmi aj v prípade, ak by učiteľ vôbec nešíril svoje politické presvedčenie v priestoroch školy.

Je podľa nášho názoru nad akúkoľvek pochybnosť, že program DKP a ústavný poriadok Spolkovej republiky Nemecka, ako je definovaný v ústave, sú navzájom nezlučiteľné. V prípade, ak by sa osoba ako pani Vogtová hlásila k podpore všetkých programových cieľov DKP a súčasne by tvrdila, že rešpektuje ústavný poriadok, išlo by o vonkoncom nezlučiteľné tvrdenia.

2. Počas obdobia od začatia disciplinárneho konania proti pani Vogtovej až do jej prepustenia podporoval DKP komunistický režim a jeho vedúca politická sila vo východnom Nemecku (v tej dobe Nemecká demokratická republika) a sama DKP považovala ústavný a politický systém východného Nemecka za diametrálne odlišný a za lepší ako systém vtedajšej Nemeckej spolkovej republiky. Ťažko možno poprieť aj tú skutočnosť, že vtedajšia východno-západná konfrontácia a antagonizmus medzi komunistickým režimom na jednej strane a demokratickým poriadkom západného Nemecka na druhej strane si vyžadovali posilnenie demokratického poriadku a nie umožnenie jeho nabúravania.

V takej situácii a majú na pamäti osobitú nemeckú históriu, konkrétne rozklad demokratickej ústavy vo Weimarskej republike, musí byť štát oprávnený prepustiť štátneho zamestnanca vrátane učiteľa, ktorý je aktívne zapojený do činnosti protidemokratických strán. Tento fakt musí platiť pre všetky extrémistické strany bez ohľadu na to, či patria na ľavú alebo na pravú stranu politického spektra.

3. Prepustenie pani Vogtovej preto mohli nemecké úrady považovať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v súlade s článkami 10 a 11. Štátna služba je jeden z najdôležitejších predpokladov riadneho fungovanie demokratických princípov v takmer všetkých štátoch a štáty si teda musia zachovať významný priestor na voľnú úvahu pri prijímaní alebo prepúšťaní štátnych zamestnancov. Štáty musia byť oprávnené vyžadovať od svojich štátnych úradníkov, aby sa vzdali svojej aktívnej a významnej podpory extrémistickým stranám, alebo aby vystúpili zo štátnych služieb.

DOPLNKOVÝ NESÚHLASNÝ NÁZOR SUDCU GOČEVA

Hlasoval som za nevyslovenie záveru, že došlo k porušeniu, pretože sa domnievam, že článok 10 Dohovoru nebol aplikovateľný.

Rozsudok (odsek 43) potvrdzuje, že prístup k štátnej službe nepatrí medzi práva chránené Dohovorom. Avšak podľa judikatúry Súdu, ak neprijatie za štátneho zamestnanca má za následok porušenie iného ustanovenia Dohovoru, toto ustanovenie je aplikovateľné, a tak, podobne ako v tomto prípade, neprijatie do štátnej služby alebo prepustenie z nej predstavuje porušenie článku 10 a tento článok bude aplikovateľný.

S takýmto odôvodnením nemôžem súhlasiť. Pani Vogtová nebola prepustená z miesta učiteľky pre vyjadrenie názoru alebo myšlienky. Podľa rozhodnutia Súdu bola prepustená na základe skutočnosti, že bola členkou DKP, členkou výkonného výboru jej regionálnej pobočky, že bola predsedkyňou regionálnej pobočky a že za DKP kandidovala v parlamentných voľbách. Nebolo v ňom ani zmienky o akomkoľvek vyhlásení alebo publikovaní, či akomkoľvek inom spôsobe vyjadrenia názorov.

V oboch v rozsudku citovaných prípadoch – Glasenapp a Kosiek – bolo prepustenie dôsledkom vyjadrenia názoru – listom zaslaným sťažovateľom médiám v prvom prípade a dvoma knihami vydanými sťažovateľom v druhom z nich.

A predsa v oboch prípadoch Súd zaujal stanovisko, že nebol porušený článok 10.

NESÚHLASNÝ NÁZOR SUDCU JAMBREKA

1. Súhlasím s väčšinou v tom, že články 10 a 11 Dohovoru sú v tomto prípade aplikovateľné a v tom, že došlo k zásahu. Dospel som však k inému záveru ako väčšina pri posudzovaní, či spochybnený zásah bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti a či bol primeraný sledovanému legitímnemu cieľu. Dospel som teda k záveru, že predmetné obmedzenie bolo v súlade s príslušnými slobodami. Taktiež plne súhlasím so spoločným nesúhlasným názorom svojich kolegov, no rád by som k ich odôvodneniu pridal tieto argumenty.

2. V snahe stanoviť spravodlivú rovnováhu medzi právami pani Vogtovej a povinnosťou Spolkovej republiky Nemecko zabezpečiť v danom čase, aby štátne školy okrem ich normálneho fungovania taktiež náležitý sledovali legitímne záujmy národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti a ochrany práv iných, budem najprv posudzovať okolnosti prípadu v súvislosti so situáciou vo vtedajšej Spolkovej republike Nemecko a následne vo svetle vtedajších možností pani Vogtovej.

3. Väčšina vzala do úvahy „trpké obdobie (Nemecka), ktoré nasledovalo po páde“ Weimarskej republiky, a taktiež jeho „politické postavenie v danom období“. Rovnako podotkla, že „hrôzy nacizmu viedli k vytvoreniu ústavy založenej na princípe demokracie schopnej ubrániť samu seba“. Rád by som dodal, že tento ústavný princíp predstavoval, v čase podstatnom pre posúdenie tohto prípadu, legitímny cieľ, ktorý oprávňoval uloženie povinnosti štátnym zamestnancom byť lojálnymi k hodnotám demokracie a právneho štátu.

Postavenie Spolkovej republiky Nemecko v západnej Európe v rokoch 1945 až 1990 bolo osobitné a jedinečné v porovnaní s ostatnými členskými štátmi Rady Európy. Bol to oklieštený štát s rozdelenými občanmi, bezprostredne hraničiaci s krajinami tvoriacimi komunistický blok. Preto bola nevyhnutne viac zraniteľná a vystavená ohrozeniu národnej bezpečnosti, územnej celistvosti a verejnej bezpečnosti. Konkrétne bola vystavená riziku infiltrácie agentov a politickej propagande zameranej na narušanie jej ústavného poriadku. Nemám preto žiaden dôvod pochybovať o skutočnostiach, ktoré predostrela vláda v svojom písomnom podaní i jej zástupca na ústnom pojednávaní.

Taktiež nevidím žiaden dôvod na pochybovanie o predostretých faktoch a hodnoteniach, ktoré urobil zástupca vlády a ktoré opisovali úlohu a charakter Komunistickej strany Nemecka (DKP), tej strany, ktorej funkcionárkou a aktívnou členkou bola pani Vogtová. Je podľa môjho názoru správne predpokladať, že cieľom tejto strany v danom čase bolo zvrhnutie demokratického ústavného poriadku Spolkovej republiky Nemecko a nastolenie komunistického systému podľa modelu vtedajšej Nemeckej demokratickej republiky. Navyše DKP disponovala prostriedkami na dosiahnutie svojich politických cieľov: financovala ju podobná strana vo východnom Nemecku (SED), členovia DKP boli školení SED, keď približne 200 členov DKP získalo inštrukcie od SED o sabotáži a terorizme. Až v roku 1989 bola táto skupina rozpustená. Pán P. Becker, ktorý zastupoval sťažovateľku, na pojednávaní uviedol, že „Nebol to zásah štátu, ktorý spôsobil, že DKP prestala priťahovať ľudí, ale zlyhanie socialistických režimov“.

4. Pani Vogtová bola členkou Komunistickej strany Nemecka od roku 1972. Na trvalé miesto štátnej zamestnankyne bola vymenovaná 1. februára 1979. Až následne

od jesene 1980 začala hrať aktívnu rolu v DKP a začala sa zúčastňovať na rôznych politických aktivitách, ktoré sú zaznamenané v spise tohto prípadu. Dňa 13. júna 1982 bolo voči nej začaté disciplinárne konanie na základe skutočnosti, že porušila povinnosť politickej lojality k ústave. Dňa 31. októbra 1989 dolnosaský disciplinárny súd zamietol jej odvolanie proti disciplinárnemu trestu v podobe prepustenia zo štátnej služby uloženom disciplinárnym oddelením oldenburského správneho súdu. Následne sa rozbehli viaceré iné konania a s konečnou platnosťou Spolkový ústavný súd 7. augusta 1990 zamietol jej ústavnú sťažnosť.

Zhrnul som uvedené fakty, aby som do ich náležitého kontextu uviedol tieto argumenty:

- pani Vogtová bola vymenovaná na trvalé miesto štátneho zamestnanca v súlade s ustálenou praxou, že členstvo v DKP samo osebe nepredstavovalo porušenie povinnosti lojality;
- disciplinárne konanie proti jej osobe bolo začaté až po jej zapojení sa do významnejších politických aktivít;
- je nesprávne prijať argument, že dĺžka konania, počas ktorého mohla pani Vogtová naďalej vyučovať, znamenala absenciu „naliehavej spoločenskej potreby“ na zastavenie jej protiústavných aktivít;
- práve naopak, nemecké súdy sa jasne vyjadrili, že od nej očakávali, že sa vzdá svojich aktivít v rámci DKP; pozri okrem iného názor dolnosaského disciplinárneho súdu, v ktorom sa uvádza: „radikálna zmena postoja štátneho zamestnanca môže ovplyvniť posúdenie závažnosti neprofesionálneho správania“ (pozri odsek 22 *in fine*);
- po začatí konania mala pani Vogtová dosť času na uskutočnenie minimálne dvoch alternatív na splnenie oficiálnych požiadaviek: mohla pokračovať v aktívnej činnosti v DKP a hľadať si zamestnanie mimo rámca štátnej služby alebo si mohla udržať svoje pracovné miesto a zotrvať v DKP pri obmedzení svojich aktivít v rozsahu z obdobia pred rokom 1979.

5. Ďalšou kľúčovou otázkou je posúdenie, či prepustenie pani Vogtovej („zásah“) bolo skutočne nevyhnutné v tom zmysle, že predstavovalo „nalievavú spoločenskú potrebu“ v súvislosti so vzťahom medzi spôsobom, akým vykonávala svoju prácu a jej politickými aktivitami. V tomto ohľade možno vymedziť a zastávať dve protichodné hypotézy.

Podľa prvej z nich práca pani Vogtovej bola vo svojej podstate apolitická a čisto akademická a mohla sa vykonávať spôsobom, ktorý v sebe nezahrňoval vyjadrenie hodnôt. Rozlišovanie medzi profesijným a súkromným (vrátane politického) životom takto znižovalo riziko, že by politická rola pani Vogtovej mala také dôsledky na jej rolu učiteľky, že by oprávnila nalievavú spoločenskú potrebu na jej prepustenie z práce.

Nemecké úrady mali iný pohľad na vec. Inými slovami tvrdili, že prepojenie medzi dvoma rolami bolo natoľko silné, aby oprávňovalo zásah. V súvislosti s tým je potrebné vziať do úvahy pojem všeobecného „modelu“ učiteľky, rôzne „nenásilné“ a „skryté“ spôsoby „prenikania“ politických a morálnych hodnôt do akademického jazyka a logiky, možnosti mimoučebnej komunikácie medzi učiteľkou a žiakmi, očakávanie profesionálnej lojality k štátnej službe, odzrkadlenej v dodržiavaní etických noriem a stavovskú hrdosť atď. Pani Vogtová vo svojom podaní uviedla, že sa vždy snažila o spojenie svojich zásadných postojov „ako učiteľa a ľudskej bytosti. O toto som sa snažila tak v škole, ako aj mimo nej.“

Podľa môjho názoru je situácia do značnej miery nejasná a v konkrétnom prípade je nanajvýš ťažké bezvýhradne zastávať buď „súhlasný, alebo nesúhlasný postoj“. Preto som dospel k záveru, podľa ktorého nemecké úrady a sudcovia boli v tomto aspekte prípadu v lepšom postavení, aby mohli posúdiť, či zásah bol nevyhnutný na obranu demokracie, ktorá je jedným z hlavných dôvodov oprávňujúcich zavedenie obmedzení v záujme národnej bezpečnosti, a mohli mať väčší priestor na voľnú úvahu, než ten, ktorý im priznala väčšina.

6. Väčšina Komory vykreslila systém povinností politickej lojality, ktorá sa ukladá štátnym zamestnancom v Nemecku, ako „vo svojej povahe absolútny“. (Pán Trechsel, hovoriac v mene Komisie sa v tejto súvislosti opieral o „slávnu *Deutsche Gründlichkeit*“.) Toto je podľa mňa popletená predstava, vcelku vzdialená realite, ktorú ukazujú skutočnosti tohto prípadu.

Pán Becker informoval Súd o skutočnosti, že iba 1 až 1,5 % zo štátnych zamestnancov, o ktorých bolo oficiálne známe, že inklinujú k extrémne ľavicovým politickým skupinám, bolo prepustených zo služby. Ak by bol systém naozaj taký „absolútny“, tak by bolo príslušné percento blízke 100.

Po druhé minimálna latka pre porušenie povinnosti lojality bola postavená relatívne vysoko, a v konkrétnych prípadoch existoval dostatok flexibility. Opäť musím zdôrazniť, že ak by bol systém „absolútny“, samotné členstvo v DKP by predstavovalo porušenie dotknutej povinnosti.

Po tretie, ako prípad pani Vogtovej sám ukazuje, konečná sankcia bola uložená až vtedy, keď sa aktívne a opakujúce sa správanie označilo ako nelojálne. Možno len usudzovať z disciplinárnych a súdnych konaní vedených proti pani Vogtovej, že „systém“ postupoval veľmi zdržanlivo. Vyzerá to tak, akoby sa vydalo niekoľko „predbežných varovaní“, ktoré mali obvinenú „presvedčiť, aby sa vzdala politických aktivít v DKP“ (pozri odsek 22 *in fine*). Z môjho pohľadu bolo jej prepustenie iba posledným možným krokom, keď už bolo úplne jasné, že všetky ostatné kroky boli neúspešné.

Po štvrté „systém“ sa javí s odstupom času ako pružný. Menil sa v snahe prispôbiť sa novým politickým pomerom, z ktorých najdramatickejším bol pád berlínskeho múru: v Dolnom Sasku bolo nariadenie o zamestnávaní extrémistov v štátnej službe zrušené rozhodnutím ministra z 26. júna 1990 a 1. februára 1991 bolo sťažovateľke opäť prinavrátené miesto učiteľky v dolnosaskom vzdelávacom systéme.

A po piate sporné regionálne rozdielnosti v jeho uplatňovaní podľa môjho názoru nepotvrdzujú „absolútnu“ a „dokonalú“ povahu celého „systému“.

Nesprávne pochopenie povahy sporného systému a jeho uplatňovanie väčšinou sudcov podľa môjho názoru významne ovplyvnilo rozsah priestoru na voľnú úvahu nemeckých orgánov vrátane súdov.

Väčšina, podľa môjho názoru, nadobudla túto mylnú predstavu: tým, že nemecké orgány konali v rámci úzko definovaného a strnulého systému, jeho aplikáciu v podobe zásahov do ľudských práv zaručených Dohovorom je nevyhnutné považovať za vopred danú, neodôvodnenú, ktorej chýba nevyhnutný priestor na voľnú úvahu.

Preto sa kontrola Európskeho súdu javí ako nanajvýš žiadúca.

Ja som na základe skutočností tohto prípadu dospel k opačnému záveru, kde „systém“ odvodený zo široko koncipovaného ústavného princípu a definovaný nemeckým ústavným súdom, spočíva na širokej právnej doktríne a má svoje korene

v politickej histórii Nemecka. Je taktiež spôsobilý reagovať na dnešné nároky a realizuje sa racionálnym a pružným spôsobom. Prípád pani Vogtovej nepredstavuje odklon od tohto prístupu.

7. V prípade Kosiek, ktorého skutočnosti sa spomedzi prípadov posudzovaných podľa článku 10 najviac podobajú tomuto prípadu, išlo o prepustenie z miesta prednášajúceho – na ktoré bol sťažovateľ vymenovaný ako na miesto štátneho zamestnanca na skúšobnú dobu – v dôsledku politických aktivít sťažovateľa pre *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) a obsahu dvoch kníh, ktoré napísal. Tvrdil, že sa stal obeťou porušenia článku 10 Dohovoru. V snahe o rozriešenie celej veci Súd najprv skúmal, či sporné prepustenie znamenalo „zásah“ do výkonu jeho slobody prejavu chránenej článkom 10 Dohovoru – pokiaľ ide o formálnu stránku, podmienky, obmedzenia a sankcie – alebo či opatrenie spadalo do oblasti práva na prístup k zamestnaniu v štátnej službe, ktoré však nie je chránené Dohovorom.

Súd poznamenal, že jeden z osobných predpokladov, ktorý musí splniť každý, kto sa uchádza o miesto štátneho zamestnanca v Spolkovej republike Nemecko, je preukázať svoju schopnosť bezvýhradne podporovať slobodný demokratický systém v zmysle ústavy. Súd neskôr dospel k záveru, že „táto požiadavka platí pri prijímaní do štátnej služby, sama nemôže byť v rozpore s Dohovorom, keďže táto otázka bola úmyselne vynechaná z Dohovoru“ (pozri rozsudok Kosiek proti Nemecku z 28. augusta 1986, séria A, č. 105, str. 21, ods. 38). Európsky Súd poznamenal, že ministerstvo ho prepustilo, pretože bol „popredný funkcionár NPD“, ciele tejto strany „boli zamerané proti ústave“ a že národné súdy prijali v zásade ten istý prístup, pričom dodal: „Nie je úlohou Európskeho súdu prehodnocovať správnosť ich záverov.“

Súd potom rozhodol, že „v centre posudzovaných skutočností bol prístup k zamestnaniu v štátnej službe“ a preto nebol porušený článok 10.

Hlasoval som za aplikovateľnosť článku 10 v tomto prípade, vedomý si, že toto rozhodnutie predstavuje odklon od ustálenej judikatúry Súdu, okrem iného aj od prípadu Kosiek. Napriek tomu by som pritom chcel vyhlásiť, že nesúhlasím s dôvodmi väčšiny na odlíšenie tohto prípadu od prípadov *Glaserapp*¹ a *Kosiek* (odsek 44 tohto rozsudku), podľa ktorých v predchádzajúcich prípadoch Súd „posudzoval odmietnutie úradov zamestnať sťažovateľov v štátnej službe“, kým pani Vogtová bola prepustená po tom, čo bola vymenovaná na trvalé miesto štátneho zamestnanca. Navyše v predchádzajúcich prípadoch nevyhnutným predpokladom prijatia do štátnej služby bola pripravenosť „podporovať slobodný demokratický systém v zmysle znenia ústavy“, kým v terajšom prípade bolo prepustenie sťažovateľky sankciou za porušenie povinnosti, ktorá sa vyžadovala od každého už vymenovaného štátneho zamestnanca.

Rozdiel však nie je presvedčivý. Na účely článku 10 musí Súd zodpovedať dve otázky:

Po prvé, či sťažovateľ vykonával tie slobody, ktoré sú chránené článkom 10 ods. 1, alebo nie. Vo všetkých prípadoch (*Glaserapp*, *Kosiek* a *Vogtová*) je odpoveď kladná.

Po druhé, či výkon týchto slobôd podliehal istým formalitám, podmienkam, obmedzeniam a sankciám. Podľa mňa činnosť príslušných orgánov vo všetkých troch

* Rozsudok *Fox, Campbell a Hartley* z 30. augusta 1990, séria A, č. 182.

prípadoch spočíva v rovnakých podmienkach, obmedzeniach či sankciách, ktorým výkon príslušných slobôd podliehal. Pán Kosiek bol prepustený zo svojho postu dočasného štátneho zamestnanca, kým pani Vogtová bola prepustená z trvalého miesta štátneho zamestnanca z tých istých pohnútok, pričom nemohlo mať pre Súd význam, že v predchádzajúcom prípade boli zastávané názory extrémne pravicové a v tomto prípade extrémne ľavicové.

Podľa mňa by bolo vhodnejšie, aby Súd otvorene pripustil zmenu svojej línie rozhodovania, ku ktorej došlo medzi prípadmi Kosiek a Vogtová, namiesto argumentovania, podľa mňa veľmi málo úspešného, že uplatnil tie isté princípy s odlišnými výsledkami vyplývajúcimi zo skutkových osobitostí každého prípadu.

V takom prípade by bolo povinnosťou Súdu zachovať v tomto rozhodnutí aspoň v modifikovanej podobe podstatné argumenty predchádzajúceho prípadu na odôvodnenie súčasného prípadu: ak prístup k zamestnaniu v štátnej službe už nie je viac „centrom posudzovaných skutočností“, tak by sa mal klásť osobitný dôraz na posúdenie rovnováhy. A ak sa už nebude presadzovať radikálny postoj, že „nie je úlohou Európskeho súdu prehodnocovať správnosť záverov (domácich súdov)“, tak by sa mal aspoň uznať ich značne široký priestor na voľnú úvahu v otázkach prijímania do štátnej služby vrátane prístupu k zamestnaniu a prepúšťania.

8. Na záver: nasledujúcim kľúčovým zložkám som pri hodnotení ich nevyhnutnosti a primeranosti v tomto prípade prisudzoval rozdielnu dôležitosť ako väčšina:

- osobitná situácia Nemecka v západnej Európe v rokoch 1945 až 1990, s rozdeleným obyvateľstvom, bezprostredne hraničiaceho s krajinami bývalého komunistického bloku, čo ho robilo nevyhnutne viac zraniteľným a ohrozenejším v otázkach národnej bezpečnosti (vrátane obrany hodnôt demokracie), územnej celistvosti a verejnej bezpečnosti;
- úloha DKP ako šíriteľa komunistickej propagandy v Nemecku;
- sťažovateľkino aktívne politické angažovanie sa v dotknutej strane od jesene 1980;
- zdržanlivý a pružný spôsob uplatňovania povinnosti politickej lojality nemeckými orgánmi;
- komplikované väzby medzi súkromnými politickými aktivitami a profesijnými aktivitami v štátnej službe;
- dôležitosť ponechania širokého priestoru na voľnú úvahu vnútroštátnym súdom pri zaoberaní sa otázkami prijímania zamestnancov do štátnej služby.

Preto zastávam stanovisko, že disciplinárne opatrenia prijaté voči pani Vogtovej boli primerané a môžu sa považovať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

VYHLÁSENIE SUDCU MIFSUDA BONNICIHO

Hlasoval som proti aplikovateľnosti článku 10 v tomto prípade, ale väčšina bola iného názoru. Podľa môjho názoru bol aplikovateľný len článok 11. Pripojil som sa k spoločnému nesúhlasnému názoru, keďže sa zaoberá aj článkom 11.