

RATIO DECIDENDI – НОВЕЛИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ*

Практика Європейського суду з прав людини

ВИТЯГ ІЗ РІШЕННЯ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ
ВІД 26 ВЕРЕСНЯ 1995 р.
У СПРАВІ “ФОГТ ПРОТИ НІМЕЧЧИНИ”
(переклад неофіційний)**

Case of Vogt v. Germany
(Application no. 17851/91)***

28 січня 1972 р. у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) прийняли рішення про неприпустимість перебування на державній службі осіб, які беруть участь у діяльності екстремістських партій та організацій, ув якому ще раз була повторена думка про те, що обов’язок державних службовців – виявляти лояльність вільній демократичній конституційній системі.

Зокрема, у ньому було передбачено: “...членство державних службовців у партіях або організаціях, які виступають проти існуючої конституційної системи, а так само будь-яка підтримка, яка надається ними таким партіям або організаціям неминує веде до конфлікту інтересів. Якщо це спричиняє невиконання службовцями свого обов’язку, роботодавець має право вирішувати, які заходи слід вжити в кожному конкретному випадку”.

Пані Фогт, громадянка ФРН, викладала німецьку та французьку мови, її професійна кваліфікація та службова діяльність були оцінені як цілком задовільні, вона користувалася великим авторитетом у своїх учнів і їхніх батьків, а також повагою з боку своїх колег.

У липні 1982 р. після проведення попереднього розслідування владою округу Везер-Емс видано розпорядження про початок дисциплінарного розгляду щодо пані Фогт на тій підставі, що вона не виконала свого обов’язку політичної лояльності і вірності Конституції, покладеного на неї як на державного службовця відповідно до ст. 61 (2) Закону про

* Рубрика функціонує під егідою Єдиного порталу аналітики судової практики RATIO DECIDENDI.

** Витяг із рішення Європейського суду з прав людини від 26 вересня 1995 р. у справі “Фогт проти Німеччини”, сформований Л. Сидоровою.

*** З оригіналом рішення англійською мовою можна ознайомитися за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58012>.

державну службу землі Нижня Саксонія (зокрема, у якій передбачено, що “державні службовці зобов’язані усією своєю поведінкою відкрито й активно стояти на боці вільної демократичної системи в сенсі Основного Закону країни і захищати її”).

Як було сказано в розпорядженні, починаючи з осені 1980 р., вона почала брати активну участь у політичній діяльності за дорученням комуністичної партії та на виборах в 1982 р. до парламенту землі Нижня Саксонія була висунута кандидатом від Комуністичної партії Німеччини.

В обвинувальному акті від 22 листопада 1983 р., складеному у зв’язку з дисциплінарним провадженням, було зазначено одинадцять видів суспільно-політичної діяльності, якими заявниця займалася для комуністичної партії, серед яких поширення листівок, участь у політичних мітингах, керівництво місцевою партійною організацією та участь у федеральних виборах 6 березня 1983 р.

Наказом від 12 серпня 1986 р. пані Фогт було тимчасово відсторонено від посади. У повідомленні про відсторонення зазначалося: “Для державного службовця, що перебуває на постійній службі, недопустимо порушувати лояльність. Державні службовці, що мають статус особливої довіри щодо держави і складають присягу захищати закон та свободу, руйнують фундамент довіри, необхідний для продовження їх відносин зі своїми роботодавцями, якщо вони свідомо підтримують партію, мета якої несумісна з конституційним ладом свободи та демократії. Саме таке має місце у цьому випадку”.

Пані Фогт заперечувала, вказуючи на те, що комуністична партія не є забороненою, а її діяльність спрямована на підтримку миру в ФРН та боротьбу проти неофашизму і не може трактуватись як неконституційна.

Дисциплінарна палата Адміністративного суду Ольденбурга залишила в силі обвинувачення пані Фогт щодо перебування її у лавах Комуністичної партії Німецької Демократичної Республіки та в її виконавчому комітеті, ухваливши рішення про її звільнення з посади як дисциплінарне стягнення, але присудила сплачувати пані Фогт протягом шести місяців 75 % винагороди, що їй належала б весь цей час.

Дисциплінарна палата погодилася з тим, що пані Фогт, беручи активну участь у роботі політичної партії, що має антиконституційну мету, незважаючи на те, що діяльність партії не заборонена, порушила обов’язок проявляти політичну лояльність, яка, можливо, обмежує основні права державних службовців, але є одним із традиційних принципів державної служби та має конституційний статус відповідно до Конституції. Крім того, активна участь у діяльності комуністичної партії за усталеною судовою практикою є несумісною з державною службою.

Апеляція пані Фогт була відхилена.

Дисциплінарний суд землі Нижня Саксонія наголосив, що навіть з огляду на те, що Конституційним судом не заборонена діяльність комуністичної партії, це не є перешкодою іншим судам ухвалювати рішення про антиконституційний характер діяльності цієї партії.

Федеральний Конституційний суд прийняв рішення не приймати скаргу пані Фогт на рішення Дисциплінарної палати. При цьому зазначив, що Дисциплінарні суди мали право визнати мету діяльності комуністичної партії антиконституційною, незважаючи на положення п. 2 ст. 21 Основного Закону (щодо порядку та мети створення партій). Звільнення заявниці не стало порушенням принципу пропорційності щодо її конституційних прав. Відповідно, не було і порушення пунктів 2, 3 і 5 ст. 33 Основного Закону, за якими кожному громадянину Німеччини гарантується рівне право перебувати на державній службі відповідно до своєї схильності, здібностей і професійної кваліфікації.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд), розглядаючи заяву пані Фогт, вказав, що у цьому випадку пані Фогт була штатним державним службовцем з лютого 1979 р. Її перебування на посаді було призупинено в серпні 1986 р., а в 1987 р на неї було накладено дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення за невиконання покладеного на всіх державних службовців обов'язку підтримувати систему свободи і демократії в розумінні Основного Закону країни. На думку влади, своєю діяльністю в комуністичній партії та відмовою відмежуватися від неї пані Фогт висловила погляди, ворожі державній системі. Звідси випливає, що дійсно відбулося втручання у здійснення права, що захищається ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція).

Чи було втручання виправданим?

Суд вказав, що подібне втручання є порушенням ст. 10 Конвенції, крім випадків, коли воно “передбачено законом”, має на меті одну або кілька законних цілей, які сформульовані в п. 2 ст. 10, і є “необхідним у демократичному суспільстві” для досягнення зазначених цілей.

ЄСПЛ нагадав, що рівень точності норм національного законодавства, – а воно не в змозі передбачити всіх можливих випадків, – багато в чому залежить від змісту розглянутого правового документа, сфери його дії і статусу адресатів.

Конституційний суд і Федеральний адміністративний суд у цій справі чітко визначили, у чому полягає обов'язок політичної лояльності, який відповідними положеннями федерального законодавства і законодавства земель, включаючи ст. 61 (2) Закону про державну службу Нижньої

Саксонії, покладається на всіх державних службовців. Зокрема, вони встановили, що будь-яка активна участь державного службовця в діяльності політичної партії з антиконституційними цілями, такими як у комуністичної партії, є несумісним із виконанням цього обов'язку. Водночас під час проведення останнього дисциплінарного провадження пані Фогт не могла не знати про це. Тому вона була в змозі передбачити той ризик, до якого вели її політична діяльність і відмова відмежуватися від комуністичної партії. Навіть якби й була, як стверджується, розбіжність у думках між Федеральним адміністративним судом і Федеральним судом із трудових спорів, існування якого Суду так і не вдалося встановити, воно не мало б істотного значення, тому що дисциплінарні суди зобов'язані додержуватися практики Федерального адміністративного суду.

Що стосується аргументу пані Фогт, яке ґрунтується на факті її поновлення на роботі, то останній аж ніяк не свідчить про переконливість цього аргументу. Те, що норма закону може мати більше ніж одне тлумачення, ще не означає, що вона не відповідає критерію “передбачено законом”.

Відповідно, Суд поділяє думку Уряду та Комісії, що втручання було “передбачено законом”.

Проте Суд зобов'язаний розглянути оскаржуване втручання в світлі всієї справи і визначити, чи було втручання “пропорційним поставленій законній меті”, чи були висунуті національною владою аргументи на його виправдання “належними та достатніми”, чи відповідає звільнення пані Фогт “нагальній суспільній потребі”, чи було воно “пропорційним законній меті”. Для цього Суду належить проаналізувати всі обставини справи в світлі тієї ситуації, яка склалася у ФРН у цей період.

Свобода слова є однією з головних підвалин демократичного суспільства та основоположною умовою, яка слугує його прогресу і самореалізації кожного індивіда. При дотриманні вимог п. 2 ст. 10 вона може бути застосована не тільки до “інформації” або “ідей”, які сприймаються позитивно або розглядаються як необразливі або байдужі, а й до таких, які ображають, шокують або вселяють занепокоєння. Такими є вимоги плюралізму, толерантності та відкритості, без яких немає “демократичного суспільства”. Свобода слова в тому вигляді, як вона втілена в ст. 10, схильна до численних винятків, які, однак, повинні тлумачитися обмежено, а необхідність будь-яких обмежень має бути переконливо доведена.

Прикметник “необхідний” у значенні п. 2 ст. 10 передбачає існування “нагальної соціальної потреби”. Договірні Держави мають певну свободу розсуду в оцінці існування такої потреби, але при цьому пе-

редбачається контроль з боку європейських органів, що стосується як самого законодавства, так і рішень правозастосовних органів, зокрема й тих, що ухвалені незалежними судами. Таким чином, Суд уповноважений ухвалювати остаточні рішення з питання про те, чи сумісне “обмеження” зі свободою слова в тому вигляді, в якому вона захищається ст. 10.

Суд виходить із тієї передумови, що демократична держава має право вимагати від державних службовців лояльності щодо конституційних принципів, на яких вона ґрунтується.

Істотним є і те, що в розглянутий період в інших державах – членах Ради Європи не був введений аналогічний за суворістю обов’язок лояльності, і навіть в самій Німеччині це положення трактувалося і виконувалося по всій країні далеко не однаково; у низці земель діяльність на зразок тієї, що є предметом розгляду в цій справі, не вважалася несумісною з виконанням цього обов’язку.

Однак Суд не зобов’язаний давати оцінку системі як такої. Тому він зосередиться на звільненні пані Фогт.

Суд дійшов висновку, що, хоча причини, висунуті Урядом на виправдання свого втручання у здійснення пані Фогт її права на свободу слова, безумовно, заслуговують на увагу, в демократичному суспільстві вони недостатні, щоб переконливо встановити необхідність її звільнення. Навіть допускаючи певний ступінь розсуду у вирішенні цього питання, можна зробити тільки один висновок: звільнення пані Фогт із посади вчителя середньої школи в порядку дисциплінарного стягнення непропорційно з поставленою законною метою.

Відповідно, мало місце порушення ст. 10 Конвенції.

Також Суд дійшов висновку, що заявниця була звільнена із посади на державній службі за її відмову відмежуватися від комуністичної партії, яку вона обґрунтовувала тим, що, на її думку, членство в цій партії не було несумісним із її обов’язком лояльності.

Відповідно, мало місце втручання у здійснення її права, що захищається п. 1 ст. 11.

Таке втручання є порушенням ст. 11, якщо тільки воно не задовольняє вимоги п. 2, які тотожні тим, що викладені в п. 2 ст. 10, за єдиним винятком, коли йдеться про можливість запровадження законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави (п. 2 ст. 11).

У цьому питанні Суд згоден із Комісією, що поняттю “адміністративні органи держави” має бути надано вузьке тлумачення з урахуванням тієї посади, яку обіймає відповідний службовець.

На цих підставах ЄСПЛ:

1. Постановив сімнадцятьма голосами проти двох, що ст. 10 Конвенції може бути застосована до цього випадку.
2. Постановив десятьма голосами проти дев'яти, що було допущено порушення ст. 10 Конвенції.
3. Постановив одноголосно, що ст. 11 Конвенції може бути застосована до цього випадку.
4. Постановив десятьма голосами проти дев'яти, що було допущено порушення ст. 11 Конвенції.

Правові позиції Верховного Суду

Адміністративна юрисдикція

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ДОТРИМАННЯ ПРИ ЗВІЛЬНЕННІ СУДДІ п. 1 ст. 6, ст. 8 КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ПРИНЦИПІВ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА БЕЗСТОРОННОСТІ*

С. звернулася до суду з позовом, у якому просила визнати неправомірним та скасувати рішення Вищої ради юстиції від 26 травня 2010 р. у частині підтримання подання члена Вищої ради юстиції щодо звільнення її з посади судді Заводського районного суду міста Дніпродзержинська Дніпропетровської області, посилаючись на те, що в поданні зазначено про порушення нею присяги судді при розгляді справ, при цьому рішення, прийняті нею у цих справах, не скасовані. Крім того, Вища рада юстиції не мала можливості об'єктивно розглянути її справу, оскільки засідання секції цього органу за поданням проведено у 2007 р., а рішення щодо її звільнення з посади судді відповідачем прийнято 26 травня 2010 р. Оскаржуване рішення прийнято за її відсутності і є суттєвим порушенням її прав. Вищій раді юстиції надана необ'єктивна характеристика, оскільки керівництво Заводського районного суду міста Дніпродзержинська Дніпропетровської області ставиться до неї упереджено.

Крім того, 22 липня 2010 р. С. звернулася з позовом до Верховної Ради України про визнання неправомірною та скасування постанови Верховної Ради України від 17 червня 2010 р. № 2352-VI у частині її звільнення з посади судді за порушення присяги судді, оскільки оскаржувану по-

* Витяг із постанови Великої Палати Верховного Суду від 15 лютого 2018 р. у справі № П-93/10, П-156/10, сформований Л. Сидоровою.