



Ústavný súd Slovenskej republiky

**STANOVISKO**  
**k návrhu sudcovského etického kódexu**  
**(Kazachstan)**  
**CDL-AD(2016)013**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom  
práva (Benátska komisia) na jej 107. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 10. – 11. júna 2016)

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

REPUBLIC OF KAZAKHSTAN – OPINION ON THE DRAFT CODE OF JUDICIAL ETHIC

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Tomáš Pliško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

<b>I. Úvod.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Návrh kódexu a otázky disciplinárnej zodpovednosti sudcov .....</b>	<b>3</b>
A. Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť sudcov – prístup Benátskej komisie .....	3
B. Krátky prehľad platnej úpravy .....	4
C. Návrh kódexu ako jediný prameň etických štandardov .....	5
D. Do akej miery môže porušenie etického kódexu viesť k disciplinárnej zodpovednosti sudcu? .....	6
1. Používanie návrhu kódexu v konaní pred etickou komisiou zväzu sudcov... 6	
2. Použitie návrhu kódexu v konaní pred disciplinárnou komisiou .....	6
E. Stanovisko etickej komisie ako podmienka disciplinárneho konania.....	8
<b>III. Analýza konkrétnych ustanovení návrhu kódexu.....</b>	<b>9</b>
A. Štruktúra a jazyk návrhu kódexu .....	9
B. Aplikácia návrhu kódexu na bývalých sudcov .....	10
C. Konanie pred etickou komisiou .....	11
D. Pravidlá profesijného správania v návrhu kódexu .....	12
E. Obmedzenia slobody prejavu, zhromažďovania atď. ....	14
F. Obmedzenia v súkromnej sfére.....	16
<b>IV. Závery.....</b>	<b>17</b>

## **I. Úvod**

1. Dňa 20. januára 2016 požiadal predseda Najvyššieho súdu Kazašskej republiky K. Mami Benátsku komisiu o stanovisko k návrhu sudcovského etického kódexu Kazachstanu (ďalej len „návrh kódexu“). Benátska komisia bola informovaná, že návrh kódexu bol pripravený Zväzom sudcov Kazachstanu pre účely jeho prijatia na konferencii sudcov Kazachstanu v októbri 2016. Nový návrh kódexu má nahradiť platný etický kódex prijatý Zväzom sudcov v roku 2009.
2. Bola vytvorená pracovná skupina zložená z pani C. Bazy-Malaurie, pána N. Esanu a pána J. Hirschfeldta. V dňoch 4. a 5. apríla 2016 spravodajcovia navštívili Astanu a stretli sa so zväzom sudcov, zástupcami relevantných štátnych inštitúcií a so zástupcami odbornej verejnosti. Delegácia ďakuje kazašskému najvyššiemu súdu za excelentnú organizáciu návštevy a za veľmi užitočné rozhovory, ktoré v Astane viedli.
3. Toto stanovisko vychádza z anglického prekladu návrhu kódexu, ktorý poskytli kazašské orgány. Preklad nemusí vždy presne odrážať originál, preto niektoré pripomienky mohli byť vznesené v dôsledku nedostatkov prekladu.
4. Toto stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 107. plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. júna 2016).

## **II. Návrh kódexu a otázky disciplinárnej zodpovednosti sudcov**

5. Prvá otázka, o ktorej sa má diskutovať, je relevancia návrhu kódexu pre disciplinárne konania a sankcie, ktoré môžu byť kazašským sudcom uložené. Žiadosť kazašských orgánov sa týkala iba ustanovení návrhu kódexu. Ako však bude ďalej preukázané, tieto ustanovenia nemožno skúmať oddelene od ustanovení ústavného zákona o súdnom systéme a o postavení sudcov z roku 2000 (ďalej len „ústavný zákon“)<sup>1</sup>, ktorý okrem iného upravuje disciplinárnu zodpovednosť sudcov. Benátska komisia sa preto pri komentovaní návrhu kódexu dotkne aj relevantných ustanovení ústavného zákona.

### **A. Sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť sudcov – prístup Benátskej komisie**

6. V mnohých európskych krajinách sú etické kódexy dokumentmi samosprávy, ktoré vydáva samotné súdnictvo, a sú teda odlišné od disciplinárnych noriem (napr. Taliansko, Francúzsko, Estónsko, Litva, Ukrajina, Moldavsko, Slovinsko, Česko a Slovensko).<sup>2</sup> Vo svojich dvoch stanoviskách k sudcovským etickým kódexom Kirgizska a Tadžikistanu Benátska komisia uprednostňuje etický kódex, ktorý má iba odporúčací charakter, nie záväzný dokument priamo aplikovateľný v disciplinárnom konaní. Benátska komisia

---

<sup>1</sup> Ako „ústavný zákon“ sa v právnej tradícii Kazachstanu označuje legislatívny predpis, ktorý nemení ústavu, ale rozvíja niektoré jej ustanovenia. Takéto „ústavné zákony“ sa prijímajú špeciálnym postupom a majú vyššiu právnu silu ako obyčajné zákony.

<sup>2</sup> Pozri stanovisko č. 3 Poradnej rady európskych sudcov pre Výbor ministrov Rady Európy k princípom a pravidlám upravujúcim profesijné správanie sudcov, najmä etiku, neprípustné správanie a nestrannosť, § 41 a nasl.;

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1046405&Site=COE&direct=true>.

zdôraznila, že „... etický kódex by nemal byť priamo aplikovateľný ako dôvod na... uloženie disciplinárnej sankcie. ... Účel etického kódexu je úplne iný ako účel disciplinárneho konania a používanie etického kódexu ako nástroja disciplinárneho konania má potenciálne vážne dôsledky pre sudcovskú nezávislosť.“<sup>3</sup>.

7. Napriek tomu si je Benátska komisia vedomá, že rozdiel medzi disciplinárnym predpisom a etickým kódexom nie je zasa až taký veľký. Ten istý typ správania môže v závislosti od jeho závažnosti a jeho dôsledkov viesť k obyčajnému napomenutiu orgánom zastupujúcim sudcovský stav, ktorému je zverené posudzovať veci etiky, alebo k závažnejšej sankcii uloženej príslušným disciplinárnym orgánom.

8. Benátska komisia teda uznala, že sudcovské etické kódexy prijaté profesijnými združeniami sudcov „môžu dať návod disciplinárnym orgánom pri rozhodovaní v disciplinárných veciach“.<sup>4</sup> Uviedla, že „vždy bude existovať určitá súvislosť medzi princípmi etického správania a princípmi disciplinárných predpisov. Aby sa predišlo potláčaniu nezávislosti konkrétneho sudcu na základe všeobecných a niekedy až vágnych ustanovení etického kódexu, sankcie musia vychádzať z explicitných ustanovení zákona a majú byť primerané a aplikované ako posledná možnosť v reakcii na opakujúcu sa neetickú súdnu prax.“<sup>5</sup> Benátska komisia je teda za taxatívny výpočet konkrétnych disciplinárných previnení v zákone namiesto všeobecnej definície, ktoré by sa mohla ukázať ako príliš vágna.

## **B. Krátky prehľad platnej úpravy**

9. Disciplinárne konanie proti sudcom je v Kazachstane vedené orgánom vytvoreným na základe čl. 38 ods. 1 ústavného zákona: disciplinárnou komisiou.

10. Podľa čl. 39 ods. 1.2 ústavného zákona môže byť sudca disciplinárnou komisiou bráný na disciplinárnu zodpovednosť, ak konal v rozpore s ústavným zákonom alebo sudcovským etickým kódexom, čo malo za následok poškodenie autority súdnej moci a reputácie sudcu. Článok 39 ods. 1.3.2 ďalej ustanovuje, že sudcu možno disciplinárne postihnúť, ak spáchal „hanebný čin v rozpore so sudcovskou etikou“.

11. Ústavný zákon však pojem „hanebného činu“ ďalej nerozvíja. Čo možno považovať pre sudcu za „hanebné“, je v praxi definované v etickom kódexe prijatom zväzom sudcov. Zväz sudcov nie je štátnym orgánom, ale súkromnoprávnym subjektom: v zmysle jeho stanov je zväz sudcov nekomerčné verejné združenie (p.1.1 stanov) zaregistrované ako právnická osoba ministerstvom spravodlivosti (p.1.4 stanov). Každá regionálna vetva zväzu si vytvára etickú komisiu, ktorá preskúmava sťažnosti na správanie sudcov. Prvou otázkou, ktorou je potrebné sa v tomto stanovisku zaoberať, je, akú právnu silu má etický kódex v konaní pred disciplinárnou komisiou a aký je vzťah medzi etickou komisiou (orgán zväzu sudcov) a disciplinárnou komisiou (disciplinárny orgán zriadený ústavným zákonom).

---

<sup>3</sup> CDL-AD(2013)035, Stanovisko k návrhu sudcovského etického kódexu Tadžikistanu, § 15 a § 16; pozri tiež CDL-AD(2014)018, Spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE/ODIHR k návrhu novelizácie právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti sudcov v Kirgizsku, § 25 – § 27.

<sup>4</sup> CDL-AD(2015)018, Správa o slobode prejavu sudcov, § 23.

<sup>5</sup> CDL-AD(2013)035, Stanovisko k návrhu sudcovského etického kódexu Tadžikistanu, § 31; pozri tiež CDL-AD(2014)006, Spoločné stanovisko Benátskej komisie, OBSE/ODIHR a Direktoriátu pre ľudské práva Rady Európy k návrhu zákona o disciplinárnej zodpovednosti sudcov Moldavska, § 15.

### C. Návrh kódexu ako jediný prameň etických štandardov

12. Etický kódex sa opakovane spomína v ústavnom zákone aj v stanovách zväzu sudcov.<sup>6</sup> Stanovy sa viackrát odvolávajú na etický kódex, avšak bez toho, aby vysvetlili, kto tento kódex vydáva. Podobne ústavný zákon hovorí o etickom kódexe v čl. 30 ods. 1 a čl. 39 ods. 1, ale ani v tomto prípade tam nie je žiadna zmienka o tom, ktorý orgán ho prijíma. Okrem toho ústavný zákon občas spomína „etické normy“, ktoré sudcovia musia dodržiavať,<sup>7</sup> ale nevysvetľuje, či tieto „normy“ sú ustanovené výlučne v etickom kódexe alebo či môžu existovať iné pramene obsahujúce etické štandardy. Otázkou je, či etické štandardy pre sudcov môžu byť upravené aj inde ako v etickom kódexe.

13. Hoci zväz sudcov nie je štátnou inštitúciou *stricto sensu*, nepodobá sa na ostatné profesijné združenia tým, že je výslovne spomenutý v ústavnom zákone. Článok 37 ústavného zákona hovorí o „orgánoch sudcovskej komunity“. Toto ustanovenie nehovorí priamo o zväze sudcov ako o *jedinom* združení kompetentnom zastupovať záujmy sudcov; zákon nedefinuje zloženie ani funkcie takýchto orgánov. Členstvo v zväze sudcov je dobrovoľné (p. 3.2 stanov). Preto teoreticky nič nebráni tomu, aby si sudcovia vytvorili iné združenia, ktoré by chránili ich záujmy a definovali etické štandardy.

14. Avšak v praxi od jeho zriadenia začiatkom 90. rokov bol zväz sudcov jediným verejným združením zastupujúcim záujmy sudcovskej komunity ako celku.<sup>8</sup> Možno teda predpokladať, že podľa právnej tradície je zväz sudcov „orgánom sudcovskej komunity“, o ktorom hovorí čl. 37 ústavného zákona. Zdá sa, že etický kódex je v Kazachstane naďalej jediným súborom etických noriem upravujúcich správanie sudcov a že podľa prevládajúcej interpretácie ústavného zákona právnymi expertmi v krajine by ustanovenia etického kódexu mali dodržiavať nielen členovia zväzu sudcov, ale aj ostatní sudcovia. Za týchto podmienok by praktická aplikácia čl. 39 p. 1 § 3(2) nemala spôsobovať žiadne problémy.

15. Ústavný zákon však výslovne nevyklučuje existenciu iných organizácií zastupujúcich sudcov, ktoré si môžu vytvoriť vlastné etické štandardy. Benátska komisia pripomína, že k návrhu čl. 39 ústavného zákona sa vyjadrovala už v skoršom stanovisku ku Kazachstanu.<sup>9</sup> V tomto stanovisku Benátska komisia vydáva takéto odporúčanie:

*«Článok 39 ods. 2 ustanovuje druhý dôvod disciplinárneho previnenia – priestupky v rozpore so „sudcovskou etikou“. Toto ustanovenie nehovorí o žiadnych konkrétnych štandardoch sudcovskej etiky. Aby sa predišlo účelovej aplikácii tohto ustanovenia, odporúča sa novelizovať ústavný zákon tak, aby sa koncept sudcovskej etiky spojil s konkrétnym etickým kódexom, ktorý môže byť upravený v podzákonnej norme.»*

16. Toto odporúčanie stále platí. Aby sa v budúcnosti zabránilo protirečiacim si interpretáciám čl. 39 p. 1 § 3(2), odporúča sa zosúladiť ústavný zákon s faktickou situáciou

<sup>6</sup> Kópiu stanov v ruštine poskytli kazašské úrady.

<sup>7</sup> Pozri čl. 9 p. 1 (5), čl. 14 p. 1 (4), čl. 20 p. 1 (6 – 1), čl. 28 p. 1 (2), čl. 31 p. 2 (2), čl. 39 p. 1 (2), a čl. 55 – 1 ústavného zákona.

<sup>8</sup> Podľa informácií, ktoré dostali spravodajcovia Benátskej komisie počas návštevy, vyše 95 % aktívnych a bývalých sudcov sú členmi zväzu. Okrem toho ústavný zákon aspoň na jednom mieste výslovne spomína zväz (pozri čl. 16 – 1).

<sup>9</sup> CDL-AD(2011)012, Spoločné stanovisko k ústavnému zákonu o súdnom systéme a o postavení sudcov Kazachstanu, § 60 – § 67.

a ustanoviť, že etické štandardy sú upravené výlučne v etickom kódexe prijatom zväzom sudcov, ktorý sa vzťahuje na všetkých sudcov.<sup>10</sup>

## **D. Do akej miery môže porušenie etického kódexu viesť k disciplinárnej zodpovednosti sudcu?**

### **1. Používanie návrhu kódexu v konaní pred etickou komisiou zväzu sudcov**

17. Podľa čl. 6 návrhu kódexu o „porušení etických princípov a pravidiel správania“ môže „rozhodnúť iba kompetentný orgán súdnictva“. Ako bolo spravodajcom vysvetlené, „kompetentným orgánom“ je jedna z regionálnych etických komisií. V zmysle nariadenia o etických komisiách z 5. 2. 2010<sup>11</sup> môže etická komisia buď sa obmedziť na prediskutovanie sudcovho správania, alebo vydať „verejné pokarhanie“.

18. Podľa názoru Benátske komisie v prípadoch *menej závažných* porušení sudcovskej etiky je pre etickú komisiu legitímne opierať sa o štandardy prijaté zväzom sudcov v etickom kódexe za predpokladu, že závery etickej komisie nepôjdu nad rámec pokarhania alebo iných podobných „miernych“ sankcií ukladaných ako výsledok preskúmania konania dotknutého sudcu jeho kolegami.

19. Zdá sa však, že aplikovateľnosť etického kódexu sa tam nekončí. Počas návštevy v Aстане spravodajcovia Benátskej komisie to pochopili tak, že ustanovenia etického kódexu možno použiť aj v disciplinárnom konaní. Tento rozmer etického kódexu si zaslúži zvláštnu pozornosť.

### **2. Použitie návrhu kódexu v konaní pred disciplinárnou komisiou**

20. Článok 7 návrhu kódexu ustanovuje, že etická komisia „sa môže zaoberať otázkou disciplinárneho stíhania sudcov“ pre „hrubé porušenie“ etických štandardov. Zjavne to znamená postúpenie veci z etickej komisie na disciplinárnu komisiu.

21. Samotný návrh kódexu definuje pravidlá v ňom obsiahnuté ako „záväzné“ (pozri čl. 3). Zdá sa teda, že návrh kódexu bude relevantný v disciplinárnych konaniach proti sudcom a porušenie akéhokoľvek ustanovenia návrhu kódexu môže skutočne viesť k disciplinárnej sankcii.<sup>12</sup>

22. Vo svojom stanovisku k zákonu o súdnictve a postavení sudcov a k novele zákona o vrchnej súdnej rade Ukrajiny Benátska komisia poznamenala:<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Toto nie je jediný možný spôsob upravenia etických štandardov v súdnictve. Súčasný mechanizmus je akceptovateľným riešením, musí však byť jasnejšie zakotvený v ústavnom zákone.

<sup>11</sup> V ruštine poskytli kazašské úrady.

<sup>12</sup> Takéto chápanie ústavného zákona a návrhu kódexu potvrdzuje aj programový dokument navrhnutý prezidentom Nazarbayevom s názvom „Národný plán 100 krokov“. Ako bolo spravodajcom v Aстане vysvetlené, prijatie Národného plánu viedlo k vypracovaniu nového etického kódexu. § 19 Národného plánu ustanovuje, že nový etický kódex sa bude používať v konaní pred súdnou porotou.

<sup>13</sup> CDL-AD(2015)007, Spoločné stanovisko Benátskej komisie a Direktoriátu pre ľudské práva Generálneho direktoriátu pre ľudské práva a právny štát, § 50.

*«Podľa čl. 92(1)3 môže disciplinárna zodpovednosť vzniknúť aj v prípade „opakovaného alebo hrubého porušenia pravidiel sudcovskej etiky, ktoré určujú autoritu justície“. ... Z tejto klauzuly nie je jasné, či sa týka existujúceho etického kódexu alebo všeobecných, nepísaných pravidiel. Vo viacerých stanoviskách Benátska komisia kritizovala všeobecnú penalizáciu porušení etických kódexov ako príliš všeobecnú a vágnu a trvala na tom, že sú potrebné oveľa presnejšie ustanovenia, ak sa majú ukladať disciplinárne sankcie.»*

23. Táto analýza je v danom prípade vhodná. Článok 39 p. 1 § 3(2) ústavného zákona umožňuje potrestať sudcu za neetické správanie, ale nerozvíja podrobnejšie koncept sudcovskej etiky. Namiesto toho ústavný zákon deleguje podrobnejšiu úpravu etických štandardov na etický kódex (pozri už uvedenú analýzu). Benátska komisia je toho názoru, že takáto metóda úpravy disciplinárnej zodpovednosti je za daných okolností nevhodná.

24. Benátska komisia pripomína, že právna úprava disciplinárnej zodpovednosti má priamy dopad na nezávislosť sudcov. Vágne ustanovenia (ako napr. „porušenie sľubu“ alebo „neetické správanie“) zvyšujú riziko ich extenzívnej interpretácie a zneužívania, čo môže ohroziť nezávislosť sudcov. Z tohto dôvodu Benátska komisia vždy podporovala presnejšiu definíciu disciplinárnych previnení priamo v zákone.<sup>14</sup> „Povinnosť typovo definovať disciplinárne previnenia v zákone vyplýva aj z rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Oleksandr Volkov proti Ukrajine.“<sup>15</sup>

25. Súčasne nie je realistické očakávať, aby zákon dokázal podať veľmi presnú a vyčerpávajúcu definíciu neetického správania. Benátska komisia súhlasí s Poradnou radou európskych sudcov, ktorá v súvislosti so situáciou v európskych krajinách poznamenala, že každá vnútroštátna úprava sa v konečnom dôsledku musí uchýliť k všeobecným formuláciám, ktoré vyvolávajú otázky úsudku a miery... Nie je potrebné... a dokonca ani možné snažiť sa presne a podrobne na európskej úrovni definovať povahu všetkých porušení, ktoré by mohli viesť k disciplinárnemu konaniu a sankciám.<sup>16</sup> V danom prípade je však evidentné, že čl. 39 p. 1 § 3(2) je sám osebe príliš vágny na to, aby mohol slúžiť ako právny základ pre disciplinárne stíhanie sudcov.

26. Benátska komisia sa domnieva, že nie je vhodné dovoliť zväzu sudcov – združeniu s obmedzenou demokratickou legitimitou, ktoré sa nezodpovedá verejnosti a ktoré je náchylné sledovať prakticky iba záujmy sudcov – aby reguloval takmer všetky aspekty sudcovho správania na pracovisku a v súkromí, keďže tento etický kódex môže byť v konečnom dôsledku aplikovaný v disciplinárnom konaní ako súbor záväzných noriem. Ústavný zákon neustanovuje pre etický kódex prakticky žiadne limity: ako preukážeme ďalej v texte, nebráni etickému kódexu upravovať súkromný život sudcov, ich pracovný výkon a ich občianske práva. Nie je jasné, do akej miery ustanovenia etického kódexu podliehajú súdnej kontrole a či sudcovia môžu tieto ustanovenia pred súdom napadnúť.

27. Benátska komisia sa teda domnieva, že druhy neetického správania, ktoré môžu viesť

<sup>14</sup> „... vo všeobecnosti je dobrou praxou v súlade s medzinárodnými štandardmi poskytnúť taxatívny výpočet konkrétnych disciplinárnych previnení namiesto všeobecnej definície, ktorá môže byť príliš vágna.“ (CDL-AD(2014)006, Spoločné stanovisko k návrhu zákona o disciplinárnej zodpovednosti sudcov Moldavska, § 15). Pozri tiež CDL-AD(2014)018, už citovaný, § 24, a CDL-AD(2014)008, Stanovisko k návrhu zákona o Vrchnej súdnej a prokurátorskej rade Bosny a Hercegoviny, § 90.

<sup>15</sup> CDL-AD(2013)034, Stanovisko k pozmeňovacím návrhom k návrhu zákona o zmene ústavy, ktorou sa má posilniť nezávislosť sudcov (Ukrajina), § 55.

<sup>16</sup> Poradná rada európskych sudcov, Stanovisko č. 3 k princípom a pravidlám upravujúcim profesijné správanie sudcov, najmä etiku, neprípustné správanie a nestrannosť, § 63.

k disciplinárnemu stíhaniu, by mali byť dostatočne podrobne definované *v samotnom ústavnom zákone*. Prirodzene, je na kazašských orgánoch, aby rozhodli, aká presná má zákonná definícia neetického správania byť. Existuje viacero techník, ktoré môžu pomôcť spresniť nevyhnutné všeobecné zákonné formulácie podzákonnými predpismi alebo judikatúrou disciplinárnych orgánov. Všeobecná formulácia môže byť teda ilustrovaná na konkrétnych príkladoch najčastejších typov neetického správania. Okrem toho, pravidelné uverejňovanie rozhodnutí disciplinárnej komisie môže napomôcť pochopeniu zákonných ustanovení. Etický kódex môže napokon slúžiť ako *doplnkový nástroj* interpretácie zákona. Nemal by sa však používať ako *jediný* nástroj upravujúci disciplinárnu zodpovednosť sudcov – mal by byť prinajlepšom subsidiárnym nástrojom interpretácie zákonných ustanovení.

28. Napokon, ústavný zákon by mal odrážať princíp proporcionality. Predovšetkým by zákon mal jasne ustanoviť, že sudcu možno disciplinárne stíhať iba pre „hrubé porušenie“ etických štandardov. Hoci čl. 7 návrhu kódexu ustanovuje, že disciplinárne konanie možno začať jedine v prípadoch „hrubého porušenia“, čl. 39 ústavného zákona toto nerozlišuje. To vytvára dojem, že *akékoľvek* porušenie etických štandardov môže v zmysle zákona viesť k disciplinárnemu stíhaniu sudcu. To je chyba, disciplinárne konanie je možné iba v prípade, že etické štandardy boli *opakovane* alebo *hrubo* porušené a zavinenie sudcu je *hrubé a neospravedliteľné* (spáchané úmyselným konaním alebo opomenutím alebo hrubou nedbanlivosťou), aby bolo možné uložiť tvrdé disciplinárne sankcie ako napr. odvolanie z úradu.<sup>17</sup> Text ústavného zákona by mal byť daný do súladu so správnym ustanovením návrhu kódexu: disciplinárna komisia by mohla viesť disciplinárne stíhanie iba v prípadoch *závažného a flagrantného* previnenia na strane sudcu a prísnosť disciplinárnej sankcie by mala byť primeraná závažnosti previnenia.

## **E. Stanovisko etickej komisie ako podmienka disciplinárneho konania**

29. Počas návštevy v Aстане sa spravodajcovia dozvedeli, že v praxi disciplinárna komisia nikdy nerozhoduje o začatí disciplinárneho stíhania sudcu pre neetické správanie bez toho, aby si najprv zaobstarala stanovisko príslušnej etickej komisie.

30. Tento *modus operandi* nevyplýva jasne zo zákona. Benátska komisia si nie je vedomá žiadneho zákonného ustanovenia, ktoré by bránilo disciplinárnej komisii začať disciplinárne konanie bez zaobstarania si stanoviska etickej komisie. Toto by malo byť upravené jasnejšie: ústavný zákon musí definovať, do akej miery je preskúmanie veci etickou komisiou podmienkou disciplinárneho konania podľa čl. 39 ústavného zákona.

31. Okrem toho by ústavný zákon mal špecifikovať, či stanoviská etických komisií sú pre disciplinárne komisie záväzné. Inými slovami, je možné disciplinárne stíhať sudcu, ak etická komisia nezistila žiadne závažné porušenie etických pravidiel na strane sudcu a nepostúpila vec disciplinárnej komisii? Benátska komisia odporúča túto otázku vyriešiť v ústavnom zákone.

---

<sup>17</sup> Pozri § 25 v Kyjevských odporúčaniach OBSE o nezávislosti justície vo Východnej Európe, na Južnom Kaukaze a v Strednej Ázii: „Disciplinárne konanie proti sudcovi sa bude zaoberať údajnými prípadmi porušenia pracovnej disciplíny, ktoré sú hrubé a neospravedliteľné a poškodzujú dobré meno justície.“; pozri tiež CDL-AD(2014)006, Spoločné stanovisko k návrhu zákona o disciplinárnej zodpovednosti sudcov (Moldavsko), § 42: „Pokiaľ ide o „odvolanie z úradu“, malo by sa používať iba v prípade závažných alebo opakovaných previnení. Môže sa tiež aplikovať v prípade nespôsobilosti alebo správania, ktoré robia sudcu nehodným výkonu ich funkcie.“



32. Vo všeobecnej rovine Benátska komisia poznamenáva, že etická komisia aj disciplinárna komisia vyzerajú byť zložené výlučne zo sudcov. To môže vytvárať dojem, že o otázke disciplinárnej zodpovednosti rozhodujú vo vnútri sudcovského stavu orgány bez akýchkoľvek externých prvkov a väzieb na demokraticky zvolené orgány alebo širšiu právnickú komunitu. Benátska komisia často varovala pred rizikami korporativizmu.<sup>18</sup> Nie je však jej úlohou hodnotiť zloženie disciplinárnej komisie, a preto pre účely tohto stanoviska možno túto otázku nechať otvorenú.

### **III. Analýza konkrétnych ustanovení návrhu kódexu**

33. Celkovo je návrh kódexu dobre koncipovaný a vnútorne koherentný. Už samotná myšlienka kodifikácie etických pravidiel je chvályhodná. Ako už bolo uvedené, vývoj nového kódexu bol zjavne inšpirovaný rozsiahlou inštitucionálnou reformou (nazvanou „Národný plán 100 krokov“), ktorú navrhol prezident Nazarbajev.

34. Ako sa spravodajcovia v Astane dozvedeli, návrh kódexu bol pripravený na základe rôznych medzinárodných dokumentov upravujúcich etické štandardy pre sudcov v ich profesijnom a súkromnom živote. Okrem toho, takéto medzinárodné dokumenty, ako to vyplýva z čl. 4 návrhu kódexu, možno priamo aplikovať v prípadoch, keď danú otázku neupravuje návrh kódexu, to je chvályhodné, odráža to zámer autorov návrhu kódexu zaručiť, že kazašské súdnictvo bude v súlade s najvyššími medzinárodnými štandardmi. Podľa Benátskej komisie relevantné medzinárodné štandardy by mali byť aplikovateľné nielen na zaplnenie dier vo vnútroštátnej úprave, ale tiež ako doplňujúce pramene aplikovateľné spolu s ústavným zákonom a etickým kódexom.

35. Napriek tomu, hoci myšlienka kodifikácie je chvályhodná, niektoré ustanovenia návrhu kódexu zachádzajú zrejme príďaleko pri regulovaní profesijného správania sudcov a ich správania na verejnosti a v súkromí. To predstavuje určité riziko pre sudcovskú nezávislosť a dokonca pre práva a slobody sudcov – najmä vzhľadom na to, že porušenie týchto ustanovení môže slúžiť ako dôvod na disciplinárne stíhanie. Nasledujúca analýza, aj keď nie je vyčerpávajúca, upozorní na najproblematickejšie ustanovenia kódexu.

#### **A. Štruktúra a jazyk návrhu kódexu**

36. Návrh kódexu sa skladá z preambuly a piatich kapitol. Neobsahuje dôvodovú správu. Vždy je potrebné nájsť rovnováhu medzi jasnosťou písaných etických pravidiel a priestorom pre určité uváženie pri posudzovaní konkrétnych prípadov. Dôvodová správa alebo komentár by mohla byť užitočným nástrojom, ktorý by poskytol konkrétne príklady objasňujúce všeobecné pravidlá a princípy.

37. Návrh zákona často v jednej vete používa takmer synonymické slovné spojenia: „morálka“ a „etika“ v článku 4, „správanie“ a „konanie“ v článku 5. Zdá sa, že je to tak iba pre štylistické účely. Ak sú tieto pojmy sémanticky identické, bolo by lepšie zvoliť jeden z nich a používať ho konzistentne v celom texte.

---

<sup>18</sup> Pozri napr. CDL-INF(1998)009, Stanovisko k nedávnej novele zákona o dôležitých ústavných ustanoveniach (Albánsko), § 9.

38. Dva pojmy používané v návrhu kódexu sú obzvlášť nejasné: čl. 6 a čl. 7 hovoria o „etických princípoch“ a „pravidlách správania“ akoby to boli dve rôzne kategórie noriem. V návrhu kódexu sa „princípy“ a „pravidlá správania“ nachádzajú v samostatných kapitolách – kapitola II má názov „Etické princípy správania sudcov“, kapitola III má názov „Etické pravidlá správania pre sudcov pri výkone ich pracovných povinností“ a kapitola IV má názov „Etické pravidlá správania sudcov v ich rodinnom a každodennom živote“.<sup>19</sup> Je však ťažké vidieť akýkoľvek rozdiel napr. medzi normami v druhej a tretej kapitole – ich jazyk a podrobnosť ich úpravy sú veľmi podobné. Existuje nejaká hierarchia medzi „princípami“ a „pravidlami správania“? Sú „princípy“ dôležitejšie pre disciplinárnu zodpovednosť ako „pravidlá správania“? Všetky „princípy“ formulované v prvej kapitole sa týkajú pracovných povinností sudcu; znamená to, že neexistujú princípy aplikovateľné na správanie sudcu v súkromnej sfére (ktorej je venovaná štvrtá kapitola)? Je obzvlášť dôležité poznať odpovede na tieto otázky, keďže čl. 39 ústavného zákona nerozlišuje medzi rôznymi typmi etických noriem. Pravdepodobne neexistuje skutočná potreba rozlišovať medzi „princípami“ a „pravidlami správania“ a kapitoly môžu jednoducho nasledovať logiku textu (pravidlá profesijného správania, obmedzenia občianskych a politických práv, správanie v súkromnej sfére atď.).

39. Napokon, z nejakého dôvodu sú pojmy používané v etickom kódexe vysvetlené v čl. 8. Bolo by logickejšie umiestniť tieto definície na začiatok. Tiež je potrebné preskúmať, či všetky tieto pojmy majú byť definované v návrhu kódexu. Majú napríklad pojmy ako „sudca“ alebo „manžel/manželka“ v návrhu kódexu iný význam, než majú v ostatných právnych predpisoch?

## **B. Aplikácia návrhu kódexu na bývalých sudcov**

40. Článok 3 návrhu kódexu ustanovuje, že „princípy a pravidlá ukotvené v kódexe sú záväzné pre všetkých sudcov..., ako aj pre sudcov, ktorí sú na dôchodku“.

41. Po prvé, ak je to zväz sudcov, a nie zákonodarca, ktorý rozhoduje o etických štandardoch, zdá sa rozumnejšie použiť formuláciu, ktorá by odrážala to, že tieto štandardy sú skôr odporúčaniami než „záväznými“ právnymi normami (porovnaj odsek 21 hore).

42. Po druhé, pokiaľ ide o sudcov na dôchodku, ich správanie môže mať vplyv na imidž justície a môže, aspoň do určitej miery, byť upravené etickým kódexom. Avšak požiadavky pre sudcov na dôchodku nemôžu byť rovnaké ako požiadavky na aktívnych sudcov, čo by návrh kódexu mal riadne odrážať. Napríklad účasť na verejnom živote je pravdepodobne jednou z oblastí, kde drastické obmedzenia môžu byť odôvodnené v prípade aktívnych sudcov, nie sú potrebné v prípade bývalých sudcov. Benátska komisia opakuje svoj názor vyjadrený v už citovanom stanovisku k sudcovskému etickému kódexu Tadžikistanu (§ 41):

*„Existuje niekoľko obmedzení uložených týmto návrhom kódexu (vrátane vzťahov s médiami, politických aktivít, advokátskej praxe, obmedzení súvisiacich s prijateľným ohodnotením atď.), ktoré by sa logicky nemali vzťahovať na sudcov na dôchodku.“*

---

<sup>19</sup> Ďalšou otázkou je rozdiel medzi slovami „chovanie“ a „správanie“ (v orig. „conduct“ a „behaviour“, pozn.); v ďalšej analýze budeme vychádzať z toho, že tieto slová sa používajú ako synonymá, keďže ruské znenie pre oba výrazy používa jeden termín (правила поведения).

### C. Konanie pred etickou komisiou

43. Existujú dva druhy konaní definované v návrhu kódexu. V prvom type sa sám sudca obráti na etickú komisiu so žiadosťou o radu, ako sa správať v budúcnosti (čl. 5). V ďalšom druhu konania etická komisia na návrh tretej strany *ex post facto* preskúma správanie sudcu v konkrétnej situácii (čl. 6).

44. Už samotná myšlienka, že sudca sa môže obrátiť na etickú komisiu pre predbežnú radu, je chvályhodná. Napríklad niektoré štátne inštitúcie vo Francúzsku dnes menujú „deontológa“ – osobu, ktorá môže dávať rady, ako sa správať v určitých situáciách. Avšak takýto úradník (alebo kolektívny orgán) by mal byť úplne oddelený od disciplinárneho orgánu, čo nie je prípad návrhu kódexu.<sup>20</sup>

45. Navyše, rady podľa čl. 5 návrhu kódexu sú „povinne vykonateľné“, čo je veľmi problematické. Je veľmi ťažké hodnotiť etickosť niekoho správania *in abstracto* bez toho, aby sa brali do úvahy konkrétne okolnosti prípadu. Z toho dôvodu rady dané sudcom podľa čl. 5 by mali mať iba povahu návrhu, odporúčaní atď.

46. Pokiaľ ide o *ex post facto* prieskum sťažností na sudcovo správanie (čl. 6), zdá sa, že takéto konania môže iniciovať ktorýkoľvek občan alebo organizácia a ktorýkoľvek štátny orgán, a to aj tí, ktorí sudcovým správaním nie sú nijako dotknutí. Ak je toto chápanie správne, môže to otvoriť dvere neúmernému počtu konaní, ktoré môžu mať na sudcov odstrašujúci účinok a môžu preťažiť etickú komisiu. Odporúča sa teda ustanoviť, že sťažnosť môžu podať jedine osoby, ktoré majú priamy záujem na veci.

47. Benátska komisia vyjadrila svoje obavy z právomoci predsedov súdov podať na etickú komisiu takúto žiadosť.<sup>21</sup> V mnohých post-sovietskych krajinách majú predsedovia súdov priveľký vplyv na kariéru sudcov, čo ohrozuje vnútornú nezávislosť súdnictva. Benátska komisia teda odporúča vypustiť z návrhu kódexu právomoc predsedov iniciovať konanie pred etickou komisiou. Benátska komisia tiež v minulosti varovala pred ustanoveniami, ktoré dávajú ministrovi spravodlivosti právo iniciovať disciplinárne konania proti sudcom.<sup>22</sup>

48. Benátska komisia tiež odporúča odobrať etickej komisii možnosť začať takéto konanie z vlastnej iniciatívy, keďže to môže vyvolať vážne pochybnosti o jej nestrannosti počas následného preskúmania veci. Jedným možným riešením by bolo dať právo začať konanie zainteresovaným osobám a ktorémukolvek členovi etickej komisie, ktorý by v danej veci už ďalej nemal konať a rozhodovať o nej.

49. Treba uvítať ustanovenie návrhu kódexu v čl. 7, že začať disciplinárne konanie proti sudcovi pre porušenie etických štandardov možno „iba v prípadoch ustanovených zákonom“ a iba pre „hrubé porušenia“ etických štandardov. Ostávajú však pochybnosti týkajúce sa toho, či rozhodnutie etickej komisie je potrebné aj v prípadoch, v ktorých sa disciplinárne konanie začína aj z „etickej dôvodov“. Môže sa poškodený obrátiť priamo na disciplinárnu komisiu bez toho, aby si najprv vyžiadal stanovisko etickej komisie? Ústavný zákon o tomto mlčí. Benátska komisia teda opakuje svoje odporúčanie vysvetliť priamo v zákone úlohu, ktorú konanie podľa etického kódexu má v rámci disciplinárneho konania pred disciplinárnou

<sup>20</sup> Pozri spomínané stanovisko k Tadžikistanu CDL-AD(2013)035, § 46.

<sup>21</sup> Pozri CDL-AD(2008)041, Stanovisko k návrhu novely ústavného zákona o najvyššom súde a miestnych súdoch (Kirgizsko) § 17.

<sup>22</sup> Pozri CDL-AD(2014)038, Stanovisko k návrhu zákona o súdoch a o právach a povinnostiach sudcov a k návrhu zákona o súdnej rade (Čierna Hora), § 68.

komisiou podľa čl. 39 p. 1 § 3(2) ústavného zákona.

#### **D. Pravidlá profesijného správania v návrhu kódexu**

50. Články 9 – 21 upravujú správanie sudcov v pracovnom kontexte.<sup>23</sup> Benátska komisia je toho názoru, že v tejto časti návrh kódexu reprodukuje niektoré základné princípy spravodlivého procesu. Článok 9 ustanovuje, že sudca by mal svoje rozhodnutie opierať len „o dôkazy a údaje overené na pojednávaní“,<sup>24</sup> kým čl. 10 vyžaduje, aby sudca „dodržiaval princíp rovnosti pred súdom a zákon“.

51. Takéto ustanovenia sa v zásade viac hodia do procesného kódexu ako do etického kódexu: *závažné* porušenie princípu rovnosti zbraní by za normálnych okolností malo viesť k zrušeniu rozsudku v odvolacom konaní. Na druhej strane, podobný prístup (pripomenutie niektorých základných princíпов spravodlivého procesu v etickom kódexe) možno nájsť aj v niektorých iných krajinách.<sup>25</sup> Je to pravdepodobne otázkou miery a povahy porušenia: návrh kódexu má upravovať iba také nerovné zaobchádzanie, ktoré, hoci je poľutovaniahodné, nemá vplyv na platnosť rozsudku.

52. Benátska komisia v tejto súvislosti pripomína, že vo svojom stanovisku k sudcovskému etickému kódexu Tadžikistanu často hovorila o „zdaní“ (pozri § 6, § 48, § 53, § 54, § 55, a § 68). Pravdepodobne by sa etický kódex nemal zameriavať až tak na skutočné porušenia procesných noriem, ale na „zдания“, na dojem, ktorý sudca môže zanechať v účastníkoch konaniach a vo verejnosti.

53. Benátska komisia uznáva, že *zjavné, hrubé a úmyselné* zanedbanie procesných práv jedného z účastníkov konania, ktorého dôsledkom bolo odopretie spravodlivosti, môže výnimočne viesť k disciplinárnemu stíhaniu. Napriek tomu Benátska komisia vždy varovala členské štáty pred disciplinárnym stíhaním sudcov pre chyby v právnom alebo skutkovom posúdení veci – pozri predchádzajúce stanovisko ku Kazachstanu.<sup>26</sup> Ak majú tieto ustanovenia ostať v etickom kódexe ako „etické záväzky“ a ak majú v konečnom dôsledku viesť k disciplinárnemu stíhaniu, etický kódex by mal jasne ustanoviť, že procesné chyby sa majú primárne naprávať opravnými prostriedkami, a nie disciplinárnym stíhaním. Iba v prípade, že sudca hrubo a opakovane porušuje svoju kompetenciu, môžu byť takéto procesné chyby považované za dôvod na uloženie disciplinárnej sankcie.<sup>27</sup>

54. Ustanovenie čl. 9 p. 3 znie takto: „... verejná diskusia o činnosti sudcu, kritika naňho, nech pochádza odkiaľkoľvek, nemôže mať vplyv na [zákonnosť a riadne odôvodnenie] súdneho rozhodnutia v predmetnej veci.“ Sudca by mal skutočne vedieť odolať tlaku verejnej mienky a médií. Túto normu však nemožno vykladať tak, že upravuje správanie verejnosť a médií – etický kódex môže regulovať jedine správanie samotných sudcov. Táto norma by teda nemala

---

<sup>23</sup> Tieto články sa nachádzajú v dvoch kapitolách – jedna sa volá „princípy“, druhá „etické pravidlá správania sudcov...“.

<sup>24</sup> Táto požiadavka sama osebe nie je úplne presná: sudca môže tiež vychádzať zo skutočností zistených v inom súdnom konaní alebo zo všeobecne známych skutočností, ktoré nemusia byť formálne overené na pojednávaní.

<sup>25</sup> Pozri napr. Etické princípy pre nórske sudcov prijaté v roku 2010:

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/CCJE/cooperation/Ethical%20\\_principles\\_Norwegian\\_judges.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/CCJE/cooperation/Ethical%20_principles_Norwegian_judges.pdf)

<sup>26</sup> Spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE/ODIHR, CDL-AD(2011)012, § 60.

<sup>27</sup> Pozri tiež v Kyjevských odporúčaniach OBSE o nezávislosti justície vo Východnej Európe, na Južnom Kaukaze a v Strednej Ázii, § 25; <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>.

byť chápaná tak, že obmedzuje verejnú diskusiu o prebiehajúcich konaniach. Benátska komisia odporúča preformulovať toto ustanovenie tak, aby to bolo jasné.

55. Povinnosť ohlásiť nelegálne zásahy do sudcovskej činnosti (čl. 9 p. 4) je nielen etickou normou, ale mala by byť považovaná aj za právnu povinnosť. „Nelegálny zásah“ a „priamy alebo nepriamy nátlak“ na sudcu je *trestným činom* a musí byť v každom prípade nahlásený orgánom činným v trestnom konaní. Okrem toho, sudca by mal príslušným orgánom nahlásiť aj prípady, keď existuje iba *zdanie* „zásahu“ alebo „nátlaku“ a nechať ich rozhodnúť, či je potrebné vo veci ďalej konať.

56. Pokiaľ ide o čl. 9 p. 5, spravodajcom bolo vysvetlené, že toto ustanovenie hovorí o vnútorných poradách v rámci súdu, ktoré zvyčajne zvoláva predseda súdu<sup>28</sup> a na ktorých môžu byť preberané konkrétne rozhodnutia konkrétneho sudcu. Sudcovia by rozhodne mali byť opatrní pri kritike rozhodnutí svojich kolegov, aby sa zachovala konštruktívna a priateľská pracovná atmosféra.<sup>29</sup> Bolo by chybou zakázať takéto diskusie úplne. Avšak aj v prípadoch, keď konkrétne súdne rozhodnutie bolo zrušené súdom vyššieho stupňa, nemalo by to byť dôvodom na zvolanie porady, aby na nej bol dotknutý sudca pred jeho kolegami trestaný.

57. Pokiaľ ide o čl. 10, Benátska komisia opakuje, že zaradenie princípu rovnosti a zákazu diskriminácie medzi etické princípy je problematické (aj keď to možno nájsť v Bangalorských princípoch a niektorých ďalších etických kódexoch). Nediskriminovať účastníkov konania je v prvom rade právnu povinnosťou sudcu. Okrem toho nie je jasné, prečo, keď hovoria o diskriminácii, autori návrhu kódexu uprednostnili taxatívny výpočet dôvodov diskriminácie. Toto ustanovenie by malo byť prepracované, aby bolo výslovne ustanovené, že diskriminácia je neprípustná z akéhokoľvek dôvodu.

58. Článok 11 zavádza povinnosť sudcu informovať príslušné orgány o pokusoch podplatiť ho. Aj toto by mala byť *právna povinnosť*, nie iba morálna. Neohlásenie takýchto „ponúk“ by malo mať za následok právnu zodpovednosť (disciplinárnu a dokonca aj trestnú), a to aj v prípade, že sudca ponuku odmietol. Pokiaľ ide o dary „v súvislosti s jeho pracovnou činnosťou mimo výkonu spravodlivosti“, nie je jasné, čo sa tým myslí. Samozrejme, mal by byť obmedzený počet darov, ktoré sudca môže dostať od svojich kolegov, od akademických inštitúcií atď. (t. j. pravdepodobne by šlo o dary „súvisiace s pracovnou činnosťou“). Dary „v súvislosti s výkonom súdnej moci“ sú vo svojej podstate úplatky a mali by byť úplne zakázané. Avšak aj súkromné dary (t. j. nesúvisiace s výkonom súdnej moci) môžu byť upravené etickými pravidlami, najmä ak nepochádzajú od blízkych príbuzných alebo priateľov. Aj keď osoba dávajúca drahý dar nemá úmysel sudcu uplácať, takéto dary môžu vytvoriť *zdanie* úplatku, čo úplne legitimizuje reguláciu takýchto darov minimálne na úrovni etických pravidiel.

59. Článok 11 p. 2 zakazuje šírenie súkromných informácií, o ktorých sa sudca môže dozvedieť pri práci na prípade. Takéto šírenie informácií však môže mať procesnú formu – napr. súkromné informácie môžu vyjsť najavo z výpovede svedka alebo z rozsudku samotného. Ak oznámenie informácie sleduje konkrétny procesný cieľ (napr. zistiť skutkové okolnosti prípadu) a je v záujme spravodlivosti, malo by byť povolené (s určitými výnimkami, ktoré môžu byť odôvodnené záujmami maloletých, ochranou svedkov atď.).

<sup>28</sup> V texte označený ako „predstaviteľ súdnictva so zverenými inštitucionálnymi právomocami“.

<sup>29</sup> Pozri spomínané stanovisko k Tadžikistanu (CDL-AD(2013)035), kde Benátska komisia uviedla, že „sudcovia by mali byť opatrní pri vyjadrovaní sa k alebo kritizovaní práce ich kolegov“ (§ 65).

Etický kódex môže regulovať iba „neprocesné“ oznámenia (ako napr. oznámenie „pikantných detailov“ trestného prípadu tlači, kde na to nie je žiaden procesný dôvod).

60. Články 14 – 16 obsahujú ustanovenia, ktoré sa sčasti týkajú pracovnej disciplíny a radiacích povinností sudcu (povinnosť začať pojednávanie načas, povinnosť dohliadať nad prácou zamestnancov súdu atď.) a sčasti kvality súdnych rozhodnutí a procesnej korektnosti (písanie jasných a dobre odôvodnených textov, neodročovanie pojednávania pre slabú znalosť spisu atď.). Tieto pravidlá však treba aplikovať opatrne: sudca by mal mať vysokú mieru uváženia pri riadení konania a neexistuje žiaden jednotný štandard pre „presvedčivé, logické a dobre odôvodnené“ rozhodnutie. Sudca by nemal byť disciplinárne trestaný ani karhaný iba preto, že súd vyššieho stupňa nesúhlasil s jeho názorom v danej veci.<sup>30</sup>

## E. Obmedzenia slobody prejavu, zhromažďovania atď.

61. Právne normy súvisiace so sudcovou účasťou v „politike“ (článok 17) sú ďalším príkladom pravidla, ktoré je skôr právnou povinnosťou než etickým štandardom. Niektoré povinnosti sudcu – napr. ukončiť členstvo v politickej strane a jej orgánoch po vymenovaní za sudcu – by mali byť výslovne uvedené v zákone.<sup>31</sup> Pokiaľ ide o návrh kódexu, je potrebné zaručiť, aby neupravoval práva a povinnosti sudcov, ale radšej im dal konkrétny návod, vďaka ktorému by vedeli, ako sa správať v prípadoch, keď neexistuje žiadna jasná právna úprava, ale kde by sa sudcovi malo odporúčať zachovať *zdržanlivosť a mieru*.

62. Otázka sudcovej účasti v politike a na verejnom živote je náročná a rozsah týchto obmedzení sa líši od krajiny ku krajine.<sup>32</sup> Je na kazašskom zákonodarcovi, aby zadefinoval mieru, do ktorej sudcova účasť musí byť obmedzená. Právna úprava však musí byť aj tak presná. Benátska komisia je názoru, že je pomerne ťažké rozlíšiť, čo je a čo nie je „politika“. Nie je problém súhlasiť s tým, že sudca by nemal byť členom politickej strany alebo verejne vystupovať na politických mítingoch (t. j. na tých, ktoré sú organizované politickými stranami alebo ich lídrami alebo sú s nimi úzko prepojené). Je rozumné očakávať od sudcu, že nebude publikovať články na podporu nejakého konkrétneho kandidáta vo voľbách.<sup>33</sup> Ale čo, ak sa sudca zúčastňuje akademickej diskusie týkajúcej sa reformy konkrétnej štátnej inštitúcie – ide o účasť na „politike“ alebo nie? Dokonca aj verejná obhajoba ústavných hodnôt môže byť teoreticky považovaná za politický (aj keď lojálny) prejav. V každom prípade úplný zákaz pre sudcu vyjadrovať verejne svoje politické názory a postoje treba prehodnotiť, keďže prílišne

<sup>30</sup> Pozri spomínané Kyjevské odporúčania, § 25, a najmä § 28: „Za to, ako sudca rozhodne v konkrétnom prípade, nesmie byť nikdy postihnutý.“

<sup>31</sup> V niektorých krajinách je obyčajné členstvo v politickej strane povolené. Je na kazašskom zákonodarcovi, aby definoval miery, do akej je politická angažovanosť povolená.

<sup>32</sup> Pozri CDL-AD(2015)018, Správa o slobode prejavu sudcov, § 82: «Z komparatívneho pohľadu sa miera obmedzení výkonu spomínaných slobôd v prípade sudcov líši od krajiny ku krajine, v závislosti od ich konkrétnej právnej kultúry. Hoci sudcovia môžu byť členmi politickej strany v Nemecku a Rakúsku, zakázané je to v Turecku, Chorvátsku alebo Rumunsku. Kým v Litve sa sudcovia majú zdržať vyjadrovania svojich politických postojov verejne a na Ukrajine by sa nemali zúčastňovať akýchkoľvek politických aktivít, oveľa menej obmedzení pre politické prejavy sudcov je vo Švédsku, tiež ako dôsledok princípu „zákazu represálií“. Aj keď v Nemecku nie sú zakázané politické vyjadrenia sudcov, od sudcov sa očakáva, že sa nebudú snažiť dodať váhu týmto vyjadreniam tým, že budú zdôrazňovať svoje úradné postavenie.»

<sup>33</sup> CDL-AD(2010)004, Správa o nezávislosti súdnictva I: Nezávislosť sudcov, § 62.

obmedzuje slobodu prejavu sudcov.<sup>34</sup>

63. Návrh kódexu by mal pravdepodobne používať inú techniku a radšej uviesť niekoľko príkladov najtypickejších prípadov „politckej angažovanosti“, ktorým sa má sudca vyhýbať,<sup>35</sup> a súčasne ponechať priestor pre účasť sudcov v akademických a podobných debatách. Takýto model používa čl. 21 pri výrokoch, ktoré „kritizujú zákony a právnu politiku štátu“, ale ktoré sú zjavne dovolené, lebo nie sú „politcké“. Mohlo by sa doplniť aj ustanovenie, ktoré by umožnilo sudcom zúčastňovať sa činnosti nepolitckých združení (ako napr. nadácia na ochranu prírody alebo archeologický klub).<sup>36</sup>

64. Článok 18 bráni sudcom verejne ukazovať svoju náboženskú príslušnosť. V zásade je to rozumné pravidlo. V stanovisku k Bosne a Hercegovine Benátske komisia uviedla (§ 35):<sup>37</sup>

*«Tento článok má za cieľ zabrániť sudcom vykazovať akékoľvek znaky náboženskej, politickej, etnickej alebo inej príslušnosti a treba ho uvítať. Slová „znak“ a „také insígnie“ naznačujú, že to zahŕňa iba fyzické symboly. Zákaz by sa mal vzťahovať aj na správanie ako modlenie sa alebo náboženské gestá či výroky.»<sup>38</sup>*

65. Články 18 a 19 bránia sudcom dávať právne rady politckým stranám a členom náboženských organizácií. Sudca by sa asi mal zdržať správania ako právny poradca vo všetkých situáciách, nie iba v politckých a náboženských veciach (jednou možnou výnimkou by mohli byť neformálne právne rady členom sudcovej rodiny v čisto súkromných záležitostiach).

66. Článok 20 návrhu kódexu ustanovuje, že sudca nemá právo vyjadrovať sa k neprávoplatným súdnym rozhodnutiam. Ide o rozumné pravidlo, ale nemalo by sa vykladať tak, že dáva sudcovi úplnú slobodu verejne napádať súdne rozhodnutia, ktoré už právoplatné sú. Hoci sa sudca môže zúčastňovať akademických diskusií o judikatúre, mal by byť veľmi opatrný pri kritizovaní *konkrétnych rozhodnutí* na verejných fórach, keďže ostrá kritika môže podkopať dôveryhodnosť justície a napáchať viac škody ako dobra. Toto ustanovenie by však nemalo brániť sudcom púšťať sa do právnych analýz rozporných súdných rozhodnutí pre potreby rozhodnutia vo veci.

67. Článok 21 bráni sudcom verejne kritizovať zákony a právnu politiku štátu. V prvom rade každý sudca bude nevyhnutne musieť interpretovať právne normy, ktoré sú nejasné alebo protirečia iným normám. „Kritické posúdenie“ takýchto noriem, ktoré je nevyhnutnou súčasťou rozhodovacieho procesu, je úplne prípustné a návrh kódexu by to mal výslovne

<sup>34</sup> Benátska komisia opakuje to, čo povedala v spomínanom stanovisku ku Kirgizsku (CDL-AD(2014)018), § 34: «nie je jasné, či zákaz „vyjadrovať sa na podporu alebo proti akejkoľvek politickej strane“ má byť chápaný ako úplný zákaz vyjadrovať svoj názor na akúkoľvek politckú otázku vrátane fungovania súdnictva. EŠLP upozornil na odstrašujúci účinok, ktorý strach zo sankcií, ako napr. odvolanie z funkcie, má na výkon slobody prejavu, napr. v prípade sudcov, ktorí by sa chceli zúčastniť verejnej debaty o efektívite súdných inštitúcií. Preto ak by sa slová „vyjadrovať sa na podporu alebo proti akejkoľvek politickej strane“ mali vykladať tak, že zahŕňajú aj prejav o fungovaní súdneho systému, skutočnosť, že to môže viesť k odvolaniu z funkcie, by bola neprimeraným zásahom.»

<sup>35</sup> Ako príklad môže slúžiť úprava účasti sudcu na podujatiach organizovaných náboženskými organizáciami.

<sup>36</sup> Pozri napr. CDL-AD(2015)045, predbežné stanovisko k návrhu ústavnej reformy súdnictva (Albánsko), § 53.

<sup>37</sup> CDL-AD(2013)015, Stanovisko k návrhu zákona o súdoch (Bosna a Hercegovina).

<sup>38</sup> Tento zákaz nemožno vnímať tak, že bráni sudcom navštevovať mešitu alebo kostol alebo napr. nosiť kríž alebo iné insígnie na mieste neviditeľnom pre ostatných. Akékoľvek obmedzenie by malo byť, samozrejme, primerané a malo by sa týkať primárne vyjadrenia náboženskej viery v profesijnom prostredí: avšak EŠLP zjavne akceptuje v prípade sudcov aj prísnejšie obmedzenia – pozri Kalaç proti Turecku, rozsudok z 1. 7. 1997.

umožňovať (aj keď je vyjadrené vo verejne prístupných procesných dokumentoch). Čo sa týka abstraktnej kritiky nesúvisiacej s rozhodovaním konkrétneho prípadu, sudca by sa v takom prípade mal skutočne vyjadrovať opatrne, najmä ak sa vyjadruje na verejných fórach (na rozdiel od uzavretejšej debaty medzi právnikmi; teda výnimka „vedeckých a praktických konferencií, okrúhlych stolov, seminárov a iných udalostí vzdelávacieho charakteru“, kde sudca môže vyjadriť kritický postoj, je rozumná). Sudcom by sa však nemalo brániť deliť sa o skúsenosti a vyjadrovať sa k legislatívnym otázkam. Pre vládu môže byť obzvlášť užitočné, či už počas alebo po legislatívnom procese, prizvať sudcov k účasti na všeobecnej diskusii o právnych otázkach prostredníctvom konferencie alebo predložených odborných názorov (nielen od súdov ako takých či predsedov súdov, ale aj od jednotlivých sudcov).

## F. Obmedzenia v súkromnej sfére

68. Kapitola IV návrhu kódexu upravuje sudcovo správanie v súkromí. Aj mimo súdnej siene by sa sudca mal naozaj správať dôstojne a byť príkladom zodpovedného člena spoločnosti. Niektoré ustanovenia tejto kapitoly však až príliš zasahujú do sudcovho osobného života.

69. Články 22 – 24 kódexu možno vykladať aj tak, že zavádzajú sudcovu zodpovednosť za konanie jeho blízkych príbuzných. Hoci sudca môže byť právne zodpovedný za správanie svojich *maloletých* detí, návrh kódexu by mal jasne vymedziť, že sudca nezodpovedá za konanie svojich plnoletých detí a iných dospelých. Súčasne možno od sudcu požadovať, aby sa dištancoval od tých členov rodiny, ktorí porušili zákon, a aby nevytváral dojem, že by mohol použiť svoj vplyv a prestíž sudcovského úradu na ich obhajobu (pozri čl. 25, ktorý hovorí o takýchto situáciách, ktoré zrejme nezakladajú jasné „zneužitie právomoci“, ale nemajú od neho ďaleko).

70. Povinnosť postarať sa o invalidných rodičov a členov rodiny (čl. 22) nesúvisí so zákonnými obmedzeniami, resp. minimálne s niektorými obmedzeniami. Ide, samozrejme, o veľmi citlivú otázku, ktorá do značnej miery závisí od tradícií danej spoločnosti. Je však nevyhnutné uistiť sa, aby táto požiadavka sudcu nadmerne nezaťažovala; právny záväzok starostlivosti by mal skôr slúžiť ako odporúčanie.

71. Článok 22 návrhu kódexu zachádza príliš ďaleko, keď požaduje, aby sudca informoval predsedu súdu a orgán sudcovskej samosprávy o rozvoде a najmä jeho dôvodoch. Benátska komisia nevidí žiadne opodstatnenie tohto ustanovenia. To však môže vytvoriť nesprávny dojem, že osobný život sudcov majú plne pod kontrolou predsedovia súdov a že rozvod je neetický akt, čo nie je pravda. Benátska komisia pripomína, že sudca sa môže rozvádzať pre okolnosti, ktoré nie sú dôsledkom jeho morálneho previnenia, resp. za ktoré nemôže nikto. Avšak aj v prípade, že takáto povinnosť informovať existuje a je riadne dodržiavaná, predseda súdu z právneho hľadiska nemôže reálne nič urobiť, aby rozvođu zabránil. V každom prípade by to nemal byť predseda súdu, ktorý rozhoduje o tom, či je rozvod odôvodnený alebo nie.

72. Napokon, sudcova povinnosť mať „zdravý životný štýl“ (čl. 29) je nejasná a prehnaná. „Zdravý životný štýl“ je príliš vágna definícia: napr. fajčenie je jednoznačne nezdravý zvyk, ale bolo by prehnané tvrdiť, že fajčiari nemôžu byť dobrými sudcami. Návrh kódexu by možno radšej mohol hovoriť o konkrétnych „nezdravých činnostiach“ – ako napr. závažné a pretrvávajúce problémy s alkoholom, užívanie zakázaných látok atď. – ktoré môže vážne poškodiť sudcovu verejnú povosť a môže byť považovaná za nekompatibilnú s etickými



štandardmi. Slovné spojenie „nemorálne správanie“ je náchylné nadmerne extenzívnej interpretácii, a preto sa mu treba vyhnúť. Tak ako v prípade „zdravého životného štýlu“, autori návrhu kódexu by skrátka mohli uviesť typické príklady nemorálneho správania, ktoré mali na mysli, keď písali toto ustanovenie.

#### IV. Závery

73. Benátska komisia víta kazašskú iniciatívu za vytvorenie nového sudcovského etického kódexu. Ide o dôležitý krok, ktorý môže pomôcť posilniť dôveru verejnosti v justíciu. Avšak pravidlá etického správania obsiahnuté v návrhu sudcovského etického kódexu a súvisiace procesy by nemali nahrádzať disciplinárnu zodpovednosť sudcov a tým súvisiace disciplinárne konanie. Je teda dôležité, aby návrh kódexu bol koncipovaný a prijatý paralelne a v súlade s novelou ústavného zákona o súdnom systéme a o postavení sudcov a s inými zákonmi aplikovateľnými v tejto oblasti.

74. Z najdôležitejších odporúčaní na zlepšenie ďalšej legislatívy a návrhu sudcovského etického kódexu by Benátska komisia rada zdôraznila tieto odporúčania:

- Ústavný zákon o súdnom systéme a o postavení sudcov by mal podrobnejšie zadefinovať dôvody, pre ktoré môže byť sudca disciplinárne stíhaný za porušenie „etických pravidiel“. Okrem toho by mal špecifikovať disciplinárne sankcie, ktoré môžu byť uložené iba pre zjavné a hrubé porušenia sudcovskej etiky. Takisto by mal ústavný zákon špecifikovať, do akej miery sú zistenia etickej komisie podmienkou disciplinárneho konania proti sudcom;
- Návrh sudcovského etického kódexu by mal špecifikovať, ktoré pracovné pochybenia možno disciplinárne postihovať iba v prípade, že sudca hrubo a opakovane prekročil svoju kompetenciu;
- Hoci niektoré obmedzenia slobody prejavu sudcov obsiahnuté v etickom kódexe sú prípustné, je potrebné dodať, že sudcovi pri zachovaní *potrebnej zdržanlivosti* by malo byť dovolené vyjadrovať sa kriticky k štátnej politike; aplikácia etického kódexu na bývalých sudcov by mala byť redukovaná na minimum;
- Pokiaľ ide o reguláciu správania sudcov v súkromnej sfére, návrh sudcovského etického kódexu by nemal používať vágne pojmy ako „nemorálne správanie“ alebo „zdravý životný štýl“; určité ustanovenia, ktoré najviac zasahujú do súkromia sudcov, by mali byť vypustené (ako napr. povinnosť informovať predsedu súdu o dôvodoch rozvodu).

75. Benátska komisia ostáva k dispozícii kazašským úradom a je pripravená ponúknuť im svoju pomoc pri ďalších revíziách legislatívy o postavení sudcov, ich nezávislosti a zodpovednosti.