

Prezumpcia integrity etického kódexu príslušníka Policajného zboru v kontexte hybridných hrozieb pôsobiacich v čase krízovej situácie

Anotácia: Článok sa zaoberá koncepciou etického kódexu príslušníka policajného zboru a integritou vybraných ustanovení s dôrazom na hybridné formy konania. Článok opisuje podstatu a rozsah zásad etiky a morálky v komparácii so zákonnými povinnosťami policajta. Autor rozoberá princíp kauzality záujmu štátnej služby na nestrannosti policajta pri výkone služobnej činnosti a uplatnenie práva na slobodu prejavu v čase krízovej situácie. Autor ponúka východiská pre integritu požiadaviek nestrannosti ako princípu etického správania policajta pri verejných vyjadreniach zameraných na zvyšovanie úrovne polarizácie spoločnosti.

Kľúčové slová: krízová situácia, hybridné hrozby, etický kódex, nestrannosť, služobná činnosť, sloboda prejavu, profesijná zodpovednosť, povinnosti policajta.

Úvod

Krízová situácia ako všeobecný bezpečnostno-právny inštitút je definovaná ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov a zákonom č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov a vo svojich znakoch zahŕňa aj mimoriadnu situáciu, ktorá bola vyhlásená dňa 11. marca 2020 v súvislosti s ochorením COVID-19, bola vládou Slovenskej republiky odvolaná odo dňa 15. septembra 2023. Podľa zákonných znakov posudzujeme krízovú situáciu ako obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav, prípadne obdobie ohrozenia¹ alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona; počas ktorej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti.² Mimoriadna situácia ako jeden z generálnych inštitútov bezpečnostnej politiky teda v rozsahu pojmových znakov patrí pod všeobecný pojem krízovej situácie, v rámci ktorého vnímame celkový bezpečnostný stav na území Slovenskej republiky. Celkové obdobie krízovej situácie podnietilo vznik spoločensky exponovaných tém, ktoré mali podstatný význam pre vytvorenie názorovej a hodnotovej polarizácie širokej verejnosti, a to aj v otázkach, ktoré svojou povahou patria do vecnej príslušnosti bezpečnostných zložiek. Nástroje polarizácie spoločnosti sa práve v časoch krízovej situácie dajú konkretizovať a bližšie špecifikovať vzhľadom na ich dopad v sociálnej, verejnej a bezpečnostnej oblasti tým, že identifikujeme konkrétne ciele štátnych aj neštátnych subjektov a postupy na ich dosiahnutie. Hybridný charakter metód a postupov je charakterizovaný simultánnym použitím viacerých, často aj koordinovaných nástrojov, s cieľom využiť zraniteľnosť subjektov a následne oslabiť jeho rozhodovacie procesy pri zachovaní určitého stupňa hodnoverného popretia. Strategickým cieľom týchto hrozieb je oslabenie dôvery verejnosti v demokratické inštitúcie, prehĺbenie nezdravej polarizácie na národnej a medzinárodnej úrovni, spochybnenie základných hodnôt demokratických spoločností, zisk geopolitického vplyvu a moci prostredníctvom poškodzovania a ovplyvňovania demokratických rozhodovacích procesov.

¹ Čl. 1 ods. 4 zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

² § 3 ods. 1 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov

Hybridnosť jednotlivých metód a foriem v sebe zahŕňa aj rôzne formy interakcie subjektov, ktoré sa priamo pri výkone svojej činnosti podieľajú na plnení úloh na úseku ochrany verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Mocenské postavenie konkrétnych subjektov len zdôrazňuje ich vplyv na širokú verejnosť v prípade, že sa priamo alebo sprostredkované podieľajú na veciach verejných, a prispievajú tak k polarizácii spoločnosti v podobe najrozličnejších vyjadrení osobných prejavov, postojov a názorov, vrátane ich publikovania na sociálnych sieťach a internetových fórach, prípadne aj v podobe zjavnej alebo latentnej účasti na politickej činnosti, či vykonávania činností v prospech alebo neprospech politických, kultúrnych alebo iných verejne pôsobiacich orgánov a organizácií.

Koncepcia a celkové definovanie podmienok hodnotenia existencie znakov nestrannosti príslušníkov Policajného zboru ako vyššie menovaných subjektov, ktorým sú zákonom priznané zmocnenia nielen na úseku ochrany verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, sa v čase krízovej situácie ukazuje ako pomerne citlivá problematika, pri ktorej dochádza ku kolízií súkromného práva na slobodu prejavu a verejného záujmu na zachovaní nestrannosti príslušníkov Policajného zboru pri vykonávaní služobnej činnosti v intenciách etického kódexu príslušníka Policajného zboru. Celistvosť gramatického znenia ustanovení nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru (ďalej len „etický kódex“), ktorá je vyjadrená taxatívnym výpočtom morálnych princípov, hodnôt, požiadaviek a noriem integrity a základných zásad etického správania a profesijnej zodpovednosti policajta pri výkone služobnej činnosti, nadobúda pri komparácii hodnôt súkromného a verejného záujmu domnelú povahu, nakoľko jednotlivé ustanovenia etického kódexu príslušníka Policajného zboru sú poznačené neprimerane extenzívnou duplicitou znakov skutkovej podstaty konaní, kvalifikovaných ako disciplinárne previnenie. Pri definovaní prezumpcie integrity je preto potrebné analyzovať vybrané časti etického kódexu so súčasným zdôraznením krehkosti hmotnoprávných podmienok v rámci konania vo veciach služobného pomeru, ktoré sú práve v čase krízovej situácie ovplyvnené sústavným zdôrazňovaním možnej existencie hybridných hrozieb v konaniach policajtov počas vyjadrovania názorov a postojov verejného, prípadne politického charakteru a absencie ochrany ústavného práva na slobodu prejavu.

Hmotnoprávny exkurz od integrity etického konania príslušníka Policajného zboru

Pre náležité pochopenie kolízie súkromného práva na slobodu prejavu a verejného záujmu na dodržiavanie morálnych princípov, hodnôt, požiadaviek a noriem etického správania a profesijnej zodpovednosti príslušníka Policajného zboru je nevyhnutné zdôrazniť odklon procesných inštitútov etického kódexu od všeobecnej úpravy povinností policajta, vyjadrených ustanoveniami zákona o Policajnom zbore ako právnej normy vyššej právnej sily, ktorý sa prejavuje predovšetkým v neprimeranej duplicite znakov porušenie povinností policajta.

Novelizácia etického kódexu, ktorá sa vykonala po takmer 20 rokoch, priniesla na jednej strane všeobecné charakteristiky policajnej etiky a morálky, na druhej strane však do procesov disciplinárnych a personálnych konaní vniesla neprimerane extenzívny prístup k hodnoteniu konania policajta v rozsahu etických hodnôt a morálnych noriem. Aplikácia prax však prináša komplikácie pri uplatňovaní zodpovednosti za porušovanie etického kódexu najmä v tom, že nadriadení bez dostatočného zdôvodnenia aplikujú inštitúty etického kódexu aj v prípadoch, keď ide o previnenie, ktoré nemá priamo etický alebo morálny kontext. Potom sa často stáva, že súbežne s porušovaním povinností policajta sa vedie disciplinárne konanie aj za porušovanie etického kódexu bez toho, aby konanie policajta bolo posúdené z hľadiska etiky, morálky alebo profesijnej zodpovednosti.

Nedostatkom etického kódexu je duplicita inštitútov a hmotnoprávna kolízia noriem integrity, morálnych princípov a zásad etiky s povinnosťami policajta upravenými zákonom. V konaní vo veciach služobného pomeru je potrebné si uvedomiť povahu povinností, ktoré sú policajtovi dané zákonom a povinností, ktoré vyplývajú z interných predpisov. Uplatňovanie ustanovení etického kódexu je často poznačené absenciou skutkových súvislostí priamo podmienených povahou protiprávneho konania, okolnosťami za ktorých bolo spáchané a následkami takého konania. Nadriadení bez dostatočnej správnej úvahy spájajú porušenie základných povinností policajta neprimerane aj s porušovaním etického kódexu. Dôvodom pre taký postup je to, že ustanovenia etického kódexu sa v mnohom prelínajú so základnými povinnosťami policajta určených zákonom, a to vyvoláva dojem o potrebe aplikácie ustanovení etického kódexu aj v tom prípade, že ide primárne o zavinené porušenie povinností v rozsahu znakov vyjadrených ustanoveniami zákona. Práve z tohto dôvodu sa môžeme kriticky zaoberať dopadmi praktickej aplikácie ustanovení etického kódexu, ktorá je ovplyvnená domnelou integritou, teda celistvosťou jednotlivých inštitútov etického kódexu. Predpoklad ucelenosti a nemennosti noriem integrity sa prejavuje v disciplinárnej praxi v konaniach vo veciach služobného pomeru tak, že nadriadení bez dostatočnej správnej úvahy aplikujú články etického kódexu aj na konania, ktoré nemajú etický charakter.

Článok 2 etického kódexu upravuje základné zásady etického správania a profesijnej zodpovednosti policajta v rozsahu legality a profesionálnosti. Práve vo vzťahu k možným hybridným prvkom v konaní policajta je tu duplicita povinností policajta vyjadrená v úprave etickej zásady v čl. 2 odseku 1 tak, že policajt pri vykonávaní služobnej činnosti rešpektuje ľudské práva a slobody, pričom postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj v súlade s rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi oboznámený. Nastáva tu hmotnoprávny konflikt skutkovej povahy povinnosti určenej § 47, § 48 ods. 3 písm. a), písm. h) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície (ďalej len „zákon“) a povinnosti, ktorá je vymedzená interným predpisom v znení etického kódexu.³

Etický kódex je sám osebe predpisom internej povahy, s ktorým je každý policajt pravidelne oboznamovaný a obsahovo patrí do vyjadrenia skutkovej podstaty povinnosti určenej tak § 47 ako aj § 48 ods. 3 písm. a), písm. h) zákona. To, že v etickom kódexe je opakovane upravené, že má policajt postupovať podľa predpisov, nemá vo vzťahu k etike, morálke a profesionálnosti žiadne relevantné opodstatnenie. Etický kódex by sa mal vzťahovať primárne na oblasť konaní, ktoré majú etický kontext. Nie je vhodné a ani správne, aby sa bežné porušenie povinností policajta kvalifikovalo neprimerane extenzívne ako neetické, nemorálne a neprofesionálne. Nie každé porušenie povinnosti je vždy neetické.

Článok 2 ods. 2 etického kódexu upravuje vo svojej podstate náležitosť výkonu štátnej služby a bez zjavnej súvislosti apeluje aj na záujem policajta o vzdelávanie a rozvoj svojich schopností a zručností v rámci zastávanej funkcie. Takéto vyjadrenie etického správania je nedôvodné a opäť nastáva konflikt medzi povinnosťou policajta podľa § 48 ods. 3 písm. b) zákona, ktorý sám upravuje povinnosť, aby policajt vykonával štátnu službu riadne. Časť, ktorá apeluje na policajtov záujem o vzdelávanie, nemá žiadne skutkové opodstatnenie, pokiaľ ide o legalitu a profesionálnosť tak, ako to predpokladá samotný článok 2 v rozsahu zásad etického správania. Celkovo je potrebné článok 2 hodnotiť z obsahového významu ako ustanovenie, ktoré nemá priamy súvis s etikou alebo morálnymi princípmi, hodnotami alebo požiadavkami a normami integrity.

Článok 3 etického kódexu, ktorý upravuje zásady etického správania v rozsahu neustrannosti, je podobne ako článok 2 postihnutý neprimeranou extenziou podmienok posudzovania konania policajta nad rámec povinností uložených zákonom v ustanovení § 48 ods.

³ Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru.

3 písm. b), písm. e), písm. f), písm. g), písm. i) a ods. 4 a ods. 5 zákona. Nestrannosť ako podmienka výkonu štátnej služby je priamo vyjadrená v povinnostiach policajta podľa zákona a definovanie jej podmienok tak, ako to upravuje etický kódex, vytvára v aplikačnej praxi zbytočné spory pri zisťovaní skutočného stavu veci a pri určovaní konkrétnych prvkov konania policajta tak, aby korešpondovali so znením etického kódexu.⁴

Opäť tu nastáva duplicita v posudzovaní zodpovednosti za disciplinárne previnenie, kedy sa stáva, že jedným konaním sa policajt dopúšťa porušenia zákonom určenej povinnosti a zároveň aj porušenia etického kódexu. Pri kvalifikovaní konania a jeho hmotnoprávneho definovania je pritom potrebné, aby sa v konaní vyšpecifikovali časti, ktoré aj reálne majú etický charakter a tie, ktoré zasahujú do záujmov štátnej služby v rozsahu zákona. Politická nestrannosť je v zákone jednoznačne určená a nie je potrebné opakovane ju špecifikovať aj v etickom kódexe, a to z rovnakých dôvodov, ako je uvedené vyššie s dôrazom na skutočnosť, že nie každé konanie sa posudzuje zo stránky etiky alebo morálky policajta.

Faktorom s najvýraznejším skutkovým prienikom do oblasti hybridných hrozieb v čase krízovej situácie je práve samotná nestrannosť policajta, ktorej narušenie je možno identifikovať vo vyjadreniach na sociálnych sieťach, verejných vystúpeniach alebo rôznych vyjadreniach pre médiá, a to vo forme argumentačných klamov, ktoré môžu viesť k reťazovej reakcii a výrazným negatívnym dôsledkom aj s ohľadom na úroveň služobného zaradenia policajta. Vyvolanie falošného dojmu silnej podpory určitého postoja alebo odporu voči nemu, napr. organizáciou demonštrácií, zapájaním sa do internetových diskusií, amplifikáciou niektorých politicky orientovaných názorov je o to dôraznejšie, o čo vyššie má služobné zaradenie policajt, ktorý takéto argumenty predkladá. Politická nestrannosť nie je etický problém a nie je vhodné subsumovať takéto konanie policajta pod porušenie etického kódexu bez toho, aby závažnosť konania bola kvalifikovane zdôvodnená v rozsahu základných povinností policajta spolu so súčasným definovaním dôležitého záujmu štátnej služby na nestrannosti policajta vyjadrenej zákonom, a nie interným predpisom.

Článok 4 etického kódexu upravuje podmienky mlčanlivosti bez toho, aby uvádzal súvis s predmetom etického kódexu ako takého. Duplicitná úprava povinnosti mlčanlivosti je, samozrejme, vyjadrená zákonom a etický kódex ju iba rozširuje bez vecnej súvislosti s konaniami, ktoré by bolo možné považovať za neetické.⁵

Mlčanlivosť ako inštitút definovaný etickým kódexom svojou podstatou kopíruje gramatický výklad ustanovenia povinnosti policajta podľa § 48 os. 3 písm. f) zákona, ale na rozdiel do inštitútu nestrannosti je možné využiť mlčanlivosť policajta aj samostatne v spojení s etikou ako súborom morálnych princípov. Politická nestrannosť má pri hodnotení narušenia dôležitého záujmu štátnej služby osobitné postavenie aj s dôrazom na samostatnú skutkovú podstatu povinnosti vyjadrenej v ustanovení § 48 ods. 5 zákona, podľa ktorého policajt nesmie byť členom politickej strany alebo politického hnutia a ani vyvíjať činnosť v ich prospech.⁶ Mlčanlivosť oproti tomu predstavuje miernejší zásah do záujmov štátnej služby, avšak iba v tom prípade, ak policajt pri prejavení svojej politickej identity využíva svoju príslušnosť k Policajnému zboru na zdôraznenie autenticity vlastných tvrdení napriek tomu, že tieto môžu byť od počiatku dezinformačné a tendenčné.

Článok 5 etického kódexu, rovnako ako aj predchádzajúce články, vo väčšej časti upravuje to, čo je riadne upravené zákonom a policajtovi ukladá povinnosť dodržiavať služobnú disciplínu. Nástup do služby iba v prípade pripravenosti na plnenie služobných úloh je dostatočne upravený zákonom, ako aj inými internými predpismi týkajúcimi sa výkonu služby.

⁴ Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru.

⁵ Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru.

⁶ Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície.

Extenzívne vyjadrenie služobnej disciplíny a profesijnej zodpovednosti by malo byť v prípade etického kódexu spájané s prípadmi, ktoré majú etický kontext a nemalo by sa len všeobecne upraviť na každé jedno konanie policajta, keďže toto už upravuje zákon. Zodpovedné plnenie služobných povinností v sebe môže zahŕňať aj konania, ktorých obsahom sú činnosti hybridného charakteru schopné naplniť skutkové podstaty hrozieb napríklad pre informačnú bezpečnosť. Definovanie úrovne zodpovednosti by malo byť ponechané výhradne na znenie zákona so súčasným vyjadrením kauzality k dôležitému záujmu štátnej služby.

Článok 6 etického kódexu upravuje dôveryhodnosť a jej rozsah v služobnej činnosti policajta, a to aj v ponímaní služobnej zdvorilosti. Aj v tomto prípade zákon dostatočne upravuje povinnosť policajta správať sa zdvorilo a zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu dôležitého záujmu štátnej služby s osobnými záujmami a konania, ktoré by mohlo narušiť vážnosť Policajného zboru alebo ohroziť dôveru v tento zbor. Vystupovanie policajta v poňatí noriem etického správania je neprimerane extenzívne a pri inom ako gramatickom výklade ustanovení etického kódexu by sme sa dostali do hmotnoprávneho rozporu vyjadreného kolíziou súkromného práva na slobodu prejavu a vyššie definovaného verejného záujmu. Morálka a čestnosť ako skutkové prvky, ktorými sa posudzuje materiálna stránka konania policajta, sú neurčité pojmy a ich hodnotenie je ponechané výhradne na okolnosti konkrétneho prípadu. Práve hodnotenie skutkových okolností a posúdenie úrovne morálky a čestnosti by mohlo zohrať úlohu pri definovaní vecne relevantných skutočností týkajúcich sa konania policajta motivovaného argumentáciou založenou na selektívnom výbere faktov a informácií, ktoré potvrdzujú jeden pohľad na vec pri súčasnom ignorovaní faktov, ktoré sú v rozpore s týmto pohľadom.

Článok 7 etického kódexu v podstate sám v sebe duplicitne upravuje problematiku služobnej zdvorilosti a konfliktu záujmu štátnej služby so súkromnými záujmami policajtov. Tu platí, rovnako ako je uvedené predtým, že služobná zdvorilosť, ako aj preferencia služobných pred súkromnými záujmami, je dostatočným spôsobom upravená v zákone. Zvyšná časť článku 7 etického kódexu upravuje korupčnú činnosť a ochranu policajta v postavení oznamovateľa porušenia etického kódexu. Tieto ustanovenia majú povahu, ktorá patrí do inštitútov trestného práva, prípadne do konania vo veciach administratívno-správneho trestania a uplatňovania disciplinárnej a personálnej právomoci. Riziká, následky a podmienky korupčného konania policajta sú dostatočne upravené zákonom, trestným zákonom a internými predpismi, z ktorých sú policajti pravidelne preškoľovaní. Zákaz postihu policajta pri uplatňovaní práv vyplývajúcich so služobného pomeru vyplýva priamo zo zákona a nie je potrebné takúto ochranu duplicitne zvyrazňovať v rozsahu etického kódexu, a to aj z toho dôvodu, že takáto úprava ochrany nemôže byť primárne spojená iba s etickým kódexom.⁷

Okrem uvádzaných námietok týkajúcich sa obsahu, ako aj rozsahu inštitútov etického kódexu, je potrebné poukázať aj na interný predpis, ktorý vo svojich ustanoveniach upravuje obdobný rozsah ako etický kódex. Ide o rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 6/1997, ktorým sa určujú úlohy na zvýšenie morálneho stavu a disciplíny príslušníkov Policajného zboru. V prípade aktualizácie etického kódexu by bolo vhodné zaoberať sa aj výraznou aktualizáciou uvedeného rozkazu. Prípadne by bolo vhodné tieto interné predpisy zosúladiť alebo zjednotiť tak, aby nedochádzalo k duplicitnej úprave zásad morálky, etiky a disciplíny policajtov. Roztrieštenosť internej úpravy vo veciach etiky príslušníkov Policajného zboru je na ťarchu rozhodovania v disciplinárnych a personálnych konaní. Aplikáčna prax sa vo viacerých prípadoch neodôvodnene zaoberá etickým kódexom aj vo veciach, ktoré nemajú s etickým správaním vecnú kauzalitu. Nie každé porušenie povinností vychádza automaticky aj z porušenia morálky alebo etiky policajta. Ide práve o tie konania, ktoré majú oveľa závažnejšie následky a pri ktorých sa miera zavinenia musí hodnotiť s prihliadnutím na obsah, rozsah, charakter a povahu prvkov konania policajta, ktorý v čase krízovej situácie zneužíva stav polarizácie

⁷ Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru.

spoločnosti v otázkach verejného poriadku a verejnej bezpečnosti a využitím prostriedkov hybridných hrozieb sa sám podieľa na spôsobovaní následkov relevantných pre zvýšenie hrozieb pre celkovú bezpečnostnú situáciu.

Konflikt súkromného práva a verejného záujmu pri nestrannosti policajta

Vo všeobecnosti je z hľadiska posudzovania integrity etických a morálnych princípov policajta a pri definovaní miery prejavenej nestrannosti, predovšetkým pri spoločensky exponovaných témach v čase krízovej situácie, dôležité vysporiadať sa s kolíziou súkromného práva policajta na slobodu prejavu a verejného záujmu štátnej služby na zachovaní nestrannosti v konaní policajta či už pri plnení služobných povinností alebo pri vystupovaní na verejnosti v čase mimo výkonu štátnej služby.

Pre objektívne vyváženie kolidujúcich záujmov si musíme uvedomiť, že každý má právo šíriť svoje názory a myšlienky a zdieľať informácie v akejkoľvek podobe. V terminológii ľudských práv sa uvedené právo nazýva slobodou prejavu. Toto právo môže byť obmedzené iba z veľmi závažných dôvodov. Zachovanie demokratickej spoločnosti si vyžaduje, aby sloboda prejavu bola dôležitým a garantovaným ľudským právom, keďže umožňuje všetkým členom spoločnosti vytvárať si vlastné názory aj na spoločensky významné otázky, ktoré sú výraznejšie práve v časoch krízovej situácie, kedy súčasne pôsobia aj hybridné hrozby. Vo verejnej diskusii musí byť zachovaná diverzita prejavov, tlače, médií a informácií a k jej obmedzovaniu je potrebné pristupovať mimoriadne obozretne, a to aj pri osobách s osobitne upravenými právami, akými sú okrem iného policajti, ktorým novelizovaný etický kódex taxatívne stanovuje súbor princípov a požiadaviek pre ich správanie, vystupovanie, ako aj pre prezentáciu ich vlastných názorov, postojov a hodnôt.

Sloboda prejavu je univerzálnym právom každého jednotlivca a chráni všetky spôsoby, prostredníctvom ktorých sa môžeme vyjadrovať bez ohľadu na obsah a formu jej uplatnenia, či už pôjde o verejné alebo súkromné priestory, umelecké, politické alebo obchodné účely, slovnú, obrazovú alebo zvukovú formu, alebo bez ohľadu na to, či využijeme online alebo printové médiá. Sloboda prejavu generálne chráni každého pred neoprávneným obmedzením prejavu.

Oprávnenosť obmedzenia slobody prejavu závisí od posúdenia, ktorý prejav je obsahovo akceptovateľný pre demokratickú väčšinu. O oprávnenosti prejavu v intenciách obmedzujúcich ustanovení príslušného zákona sa prirodzene môže rozhodnúť až po tom, ako bol tento prejav urobený, čo pre jednotlivcov, v našom prípade pre policajtov, nevyhnutne zakladá stav právnej neistoty až do posúdenia oprávnenosti ich prejavu a jeho súladu s právnym poriadkom nezávislým súdom.

Nestrannosť policajta, ako jedno zo základných argumentačných pravidiel obmedzenia slobody prejavu, by sa nemala viazať na všetky druhy prejavov, ktoré by pri tendenčnom opise skutkových okolností oprávnený orgán kvalifikoval ako osobnosť alebo spoločnosť poškozujúce výroky. Extenzívny prístup k obmedzeniu práva policajta na slobodu prejavu by mohol viesť k neprimeranému vplyvu na myšlienky, predstavy a názory samotných policajtov, čo je v skutočnosti jedným z najväznejších zásahov do slobody jednotlivca. Nejde tu pritom o príklad argumentácie ad *absurdum*, pretože v praktickom živote nemožno výroky jednoznačne rozdeliť medzi pravdivé či nepravdivé, odôvodnené či neodôvodnené. Rozdiel medzi skutkovými tvrdeniami a hodnotiacimi úsudkami nedokáže prax administratívneho trestania, respektíve prax disciplinárneho trestania oprávnených orgánov, dostatočne konzistentne a zreteľne rozlišovať, nehovoriac už o tom, že aj pravdivý výrok môže mať výrazne polarizačný charakter práve s ohľadom na subjekt prednesu, ktorým by v konkrétnom prípade bol policajt s politickou a často aj priamou straníckou identitou na verejnom vystúpení pre konkrétne médiá vnímané širokou verejnosťou ako objektívne a nestranné.

Uvedené absurdné konštrukcie koncepcie ochrany slobody prejavu by pri využití ustanovení súčasne platného etického kódexu policajta viedli k sankcionovaniu napríklad aj nepriaznivých literárnych či iných umeleckých aktivít, akými sú kritiky, satira, akékoľvek posmešné narážky, vlastne akákoľvek kritika vôbec. Hranica medzi nestrannou a zaujatou prezentáciou policajta a inými neoprávnenými zásahmi do práva na slobodu prejavu vo vyjadrení etického kódexu neexistuje a pokiaľ ju oprávnené orgány v konaní vo veciach služobného pomeru vytvárajú, tak vždy len arbitrálne, a nikdy nie na základe principiálnych kritérií.

Nemôžeme zabúdať na to, že sloboda prejavu našla svoje vyjadrenie v druhej hlave, treťom oddiele Ústavy Slovenskej republiky a je deklarovaná v čl. 26 Ústavy a čl. 17 Listiny základných práv a slobôd. Patrí do skupiny **politických práv** a je zo všetkých týchto práv najvýznamnejším prvkom. Bez možnosti slobodne vyjadriť svoje myšlienky a názory strácajú všetky ostatné politické práva svoj zmysel. Ide o primárne politické právo, od ktorého je odvodené petičné, spolčovacie aj volebné právo, pričom umožňuje týmto právam ich praktické uplatnenie bez toho, aby s ňou splývali.

Elementárne predpoklady, na základe ktorých je prípustné obmedziť slobodu prejavu, sú vyjadrené všeobecnými podmienkami čl. 13 Ústavy, ktoré sa musia kategoricky dodržať pri obmedzovaní akéhokoľvek základného práva a slobody. Obmedzením práva na slobodu prejavu nikdy nemôže byť narušený cieľ, ku ktorému právo smeruje a zároveň je potrebné, aby sa pri obmedzí práva kládol dôraz na podstatu a zmysel základného ústavného práva.⁸

Reštrikcia slobody prejavu je podmienená tromi osobitnými podmienkami, ktoré musia byť splnené. Rozdelené sú na jednu formálnu a dve kumulatívne materiálne požiadavky. Všetky tri podmienky musia byť splnené súčasne. Podstatou formálnej podmienky je to, že obmedzenie je prijaté v právnom predpise so silou zákona. Prvou materiálnou podmienkou je nevyhnutnosť zásahu kvôli zachovaniu demokratickej spoločnosti, keď je prijatie obmedzenia obligatórne potrebné a nežiaducemu následku realizácie slobody prejavu nie je možné vyhnúť sa inak – hľadisko nevyhnutnosti. Druhá materiálna podmienka spočíva v tom, že obmedzenie slobody prejavu musí byť účelné. Má slúžiť na ochranu práv a slobôd iných alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť – hľadisko legitímnosti cieľa.⁹

Z hľadiska posudzovania konania policajta v rozsahu etických a morálnych princípov nestrannosti nie je potrebné, aby bol určitý prejav nebezpečný pre všetky tieto kritériá, hoci by škodlivé prejavy zásadne mohli smerovať voči kombinácii týchto ústavne chránených faktorov, alebo by boli na definičnom pomedzí niekoľkých faktorov súčasne. Napríklad prejav, ktorý ohrozuje nestrannosť tým, že policajt komentuje politickú situáciu vlastnými názormi, by zároveň mohol ohrozovať aj konkrétnu osobnosť vybraného politika a zároveň aj dôveryhodnosť v Policajný zbor ako jeden z dôležitých záujmov štátnej služby v tom, že policajt bude vo svojich vyjadreniach neprímerane a tendenčne zdôrazňovať stranícku príslušnosť a vplývať tak na verejnú mienku v už tak dost polarizovanej spoločnosti.

Právo na slobodu prejavu je veľmi široké, má však svoje hranice a na to treba dbať aj pri zisťovaní skutkového stavu vecí v konaniach vo veciach služobného pomeru. Zohľadňovať musíme všetky podmienky obmedzenia, a to najmä v tom prípade, ak sloboda prejavu jednej osoby porušuje práva inej osoby alebo hodnoty spoločnosti ako celku. V časoch krízovej situácie, v čase názorovej a hodnotovej polarizácie spoločnosti, vystupujú do popredia predovšetkým nenávisťné prejavy, ktoré nie je možné chrániť slobodou prejavu. Nenávisťným prejavom v kontexte nami prezentovaných skutočností nerozumieme iba doslovne mierené podnecovanie, šírenie alebo ospravedlňovanie nenávisťi na základe určitých atribútov.

⁸ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

⁹ DRGONEC, J., 2019. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie, s. 548.

Nenávistné prejavy v chápaní hybridných hrozieb sú všetky prejavy, ktoré sú v rozpore so základnými hodnotami demokratickej spoločnosti, a preto im štát môže zákonne zabrániť alebo ich potrestať. V konaní policajta ako subjektu s osobitými zmocneniami, oprávneniami a povinnosťami je potrebné identifikovať užšiu škálu faktorov podmieňujúcich postih za prekročenie rámca vytýčeného pre právo na slobodu prejavu. Neznamená to však, že policajtovi sa obmedzí sloboda prejavu do takej miery, že nebude mať právo prejaviť svoju základnú občiansku nespokojnosť s verejným dianím tak, že mu priamo interným predpisom zakážeme komentovať napríklad konkrétne udalosti na sociálnych sieťach. Právo a jeho obmedzenie musia byť založené na vyššie definovaných formálnych a materiálnych požiadavkách.

Východiská pre integritu požiadaviek neustrannosti ako princípu etického správania policajta

Vyššie špecifikované nedostatky a hmotnoprávne odklony etického kódexu policajta budeme hodnotiť predovšetkým z hľadiska inštitútov definujúcich hybridnosť hrozieb v časoch krízovej situácie tak, aby ich bolo možné koncipovať ako všeobecnú kategóriu vo výpočte celého súboru morálnych princípov, hodnôt, požiadaviek a noriem integrity a základných zásad etického správania policajta pri vykonávaní služobnej činnosti.

Ak teda budeme hybridné hrozby vnímať ako súbor nátlakových a podvratných činností, konvenčných a nekonvenčných, vojenských a nevojenských metód, ktoré môžu štátne aj neštátne subjekty koordinovaným spôsobom využívať na dosiahnutie konkrétnych cieľov bez formálneho vyhlásenia vojny a zároveň ich budeme charakterizovať ako činnosti, ktorých obsahom je použitie viacerých nástrojov koordinovaným spôsobom s cieľom využiť zraniteľnosti protivníka a následne oslabiť jeho rozhodovacie procesy pri zachovaní určitého stupňa hodnoverného popretia, dospejeme k záveru, že cieľom týchto hrozieb je oslabenie dôvery verejnosti v demokratické inštitúcie, prehĺbenie nezdravej polarizácie na národnej a medzinárodnej úrovni, spochybnenie základných hodnôt demokratických spoločností, zisk geopolitického vplyvu a moci prostredníctvom poškodzovania ostatných a ovplyvňovania demokratických rozhodovacích procesov.¹⁰

Pre konštrukciu obsahového znenia etického kódexu je však vhodné zo všetkých hybridných hrozieb vytypovať tie, ktoré majú relevantný súvis s konaniami, ktorých sa policajti môžu fakticky dopustiť pri porušovaní etického kódexu. Pôjde o konania, ktorých podstatou bude komunikácia a prejavovanie postojov a názorov so znakmi predsudkov a zaujatosti. Jedným z hlavných nástrojov využívaných v rámci hybridných činností je organizované a cieľavedomé šírenie dezinformácií. V širokom kontexte ide o komunikáciu s jasným plánom a agendou, ktorá v sebe skrýva konzistentné a vytrvalé hovorenie tej správnej veci, správnym ľuďom, v správnom čase za súčasného mobilizovania sociálnej sily a šírenia informačného naratívu.

Neustrannosť, ako jedna z požiadaviek a noriem integrity etického postoja policajta, je v súčasnej dobe koncipovaná neprimerane extenzívne a zahŕňa tak, pri základom gramatickom výklade, všetky názory a vyjadrenia policajta vrátane ich publikovania na sociálnych sieťach a internetových fórach, ktoré by sa týkali určitej politickej, spoločenskej alebo inej vysoko polarizačnej témy. Pri posudzovaní miery porušenia alebo ohrozenia etiky policajta sa pritom ako komparačná premenná využíva tá „správna informácia“, ktorá je určená orgánmi definujúcimi pojmové znaky dezinformácie a tzv. „hoaxov“. Etický kódex nerozlišuje medzi politicky motivovanými vyjadreniami a medzi občianskymi postojmi. A práve to by sa malo pri presadzovaní integrity etického kódexu rozlišovať. Nie každé vyjadrenie občianskeho názoru je

¹⁰ BEZPEČNOSTNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. *Terminologický slovník krízového riadenia a zásady jeho používania.*

vhodné posudzovať kriticky iba preto, že policajti nesúhlasí s konkrétnymi politickými vyjadreniami alebo naopak, ak chce vyjadriť súhlas a podporu inými občianskym aktivitám.

Pri bližšom rozbere gramatického znenia zistíme, že práve tá časť etického kódexu, ktorá sa viaže na vyjadrovanie názorov a občianskych postojov policajta je, ako jediná, poznačená absenciou kauzality k výkonu služobnej činnosti. Komplex súboru etických noriem je vo všeobecnosti viazaný na služobnú činnosť policajta tak, ako to predpokladá a ako si to vyžaduje záujem štátnej služby na zachovaní morálnych princípov štátnej služby príslušníka Policajného zboru. Súvis so služobnou činnosťou je kvalifikačným znakom skutkovej podstaty porušenia etického kódexu, ktoré sa v konkrétnych prípadoch kladie za vinu policajtovi v konaní vo veciach služobného pomeru. Záujem štátnej služby sledovaný v tomto konaní zároveň predpokladá, že oprávnený orgán preukáže existenciu kauzality medzi konaním policajta a etikou služobnej činnosti.

Výkon a realizácia občianskych práv a predovšetkým výkon ústavných práv a slobôd nemôže byť na ťarchu policajta v prípade, ak taký výkon práv nesúvisí s výkonom služobnej činnosti. Dikcia etického kódexu v časti vyjadrujúcej podmienky nestrannosti prekračuje mieru nevyhnutnú na identifikáciu porušenia alebo ohrozenia záujmu štátnej služby v služobnej činnosti policajta, ak mu ukladá, že aj v čase mimo výkonu služby nie je oprávnený slobode vyjadrovať svoje občianske postoje a názory na verejnosti vrátane ich publikovania na sociálnych sieťach a internetových fórach. Práve pre vecnú kvalifikáciu a identifikovanie hybridných znakov v komunikácii policajta je nevyhnutné, aby sa v internom predpise rozlišovalo, či ide o politické vystúpenie alebo o prejav súkromného názoru či občianskeho postoja policajta ako fyzickej osoby a nie ako policajta pri výkone služobnej činnosti alebo v súvislosti so služobnou činnosťou.

Rizikovým konaním z pohľadu etiky, morálky, ale aj celkovej zákonnosti služobnej činnosti bude také konanie, keď policajti verejne prezentuje svoje jednoznačné politické presvedčenie a využíva prvky hybridného charakteru, akými sú anekdota (technika použitia osobných skúseností alebo izolovaných príkladov namiesto spoľahlivých argumentov alebo presvedčivých dôkazov získaných komplexným a metodickým výskumom), argument šikmou plochou (argumentačný klam, ktorý tvrdí, že malé kroky automaticky povedú k reťazovej reakcii a výrazným (negatívnym) dôsledkom), „astroturfing“ (vyvolanie falošného dojmu silnej podpory určitého postoja alebo odporu voči nemu), **klam neúplných dôkazov** (argumentácia založená na selektívnom výbere faktov a informácií, ktoré potvrdzujú jeden pohľad na vec, zatiaľ čo ignoruje fakty, ktoré sú v rozpore s týmto pohľadom) alebo nelichotivá asociácia (technika, ktorá obchádza faktickú argumentáciu, útočí na oponenta a snaží sa mu prisúdiť vlastnosť alebo konanie, ktoré nie sú pre oponenta lichotivé. Ide zväčša o diskreditáciu názorov oponenta na základe jeho príslušnosti k určitej skupine alebo organizácii).¹¹

Príkladný výpočet hybridných foriem komunikácie poukazuje na podstatu rozdielu medzi vyjadrením občianskeho postoja alebo osobného názoru policajta a politicky motivovaným vystúpením s cieľom vplyvať na širšiu verejnosť. Zároveň je potrebné odlišovať aj samotný subjekt komunikácie, a to najmä vo vzťahu k služobnému zaradeniu a zneužitiu vyššieho služobného a spoločenského statusu policajta. Je rozdiel v tom, či verejne komunikuje referent na sociálnej sieti, kde vyjadruje svoj názor, alebo či ide o verejné vystúpenie alebo komunikáciu policajta vo funkcii nadriadeného v služobnom pomere, ktorému je priznané právo konať verejne cez masové média.

Rozlišovať treba aj obsah samotného vyjadrenia a charakter informácií, názorov a postojov, ktoré policajti pri verejnom vystúpení prezentuje. Čas a miesto verejného prejavu sú rovnako podstatné ako vyššie uvádzané faktory. Je rozdiel v tom, či policajti svoj občiansky

¹¹ BEZPEČNOSTNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. *Terminologický slovník krízového riadenia a zásady jeho používania.*

postoj prezentuje na sociálnej sieti alebo realizuje verejné vystúpenie na tlačovej konferencii, alebo napríklad na verejnom zasadnutí obecného zastupiteľstva. Rozdiel je, samozrejme, aj v tom, či pri verejnej prezentácii policajt celkom zjavne priznáva svoju príslušnosť k policajnému zboru, alebo či sa vyjadruje iba ako súkromná osoba. Ak sa totiž policajt pri takýchto formách komunikácie identifikuje ako policajt a prezentuje svoj názor ako policajt, a nie ako fyzická osoba, potom je na mieste vyvodzovať voči nemu aj primeranú zodpovednosť spolu s vyhodnotením skutkových okolností a vyššie uvedených prvkov hybridných hrozieb.

Nestrannosť policajta tak, ako ju definuje platný etický kódex, je podmienená rozporom s morálkou a etikou správania stanovenou priamo v etickom kódexe. Takéto klasifikačné predpoklady porušenia alebo ohrozenia etiky a morálky však nie sú jednoznačné a umožňujú postihovať aj bežné prejavy občianskeho postoja a vyjadrenia názoru policajta ako fyzickej osoby pri realizácii práva na slobodu prejavu. Vágna dikcia vyjadrená nešpecifikovaným zreteľom na morálny obsah a zásady etiky neobsahuje také hmotnoprávne základy, ktoré by boli zárukou pre objektívne zistenie skutkového stavu vecí v prípade podozrenia z porušenia alebo ohrozenia záujmu štátnej služby. Etický kódex policajta by mal byť striktné viazaný iba na výkon služobnej činnosti policajta a nemal by riešiť vyjadrovanie občianskych názorov a postojov. Nestrannosť ako záruka riadneho výkonu štátnej služby je dostatočne riešená zákonným obmedzením vo forme zákazu účasti na politickej činnosti a spájania osoby policajta s politickou stranou alebo politickým hnutím a zákazu činnosti v prospech alebo neprospech politickej strany alebo politického hnutia. Občiansky postoj a názor policajta je vyjadrením zákonného a predovšetkým ústavného práva na slobodu prejavu a nemal by byť obmedzovaný inak ako zákonom.

Záver

Prepojenie hybridných hrozieb a krízovej situácie s etikou a morálkou služobnej činnosti policajta sa môže javiť ako vykonštruovaná fikcia. Obdobie krízovej situácie, ktoré so sebou prináša množstvo spoločensky exponovaných tém, pôsobí na široké spektrum sociálnych interakcií a neobchádza ani skupinu tvorenú policajtmi ako verejne činnými osobami. Diverzita foriem konaní s hybridným charakterom je natoľko rôznorodá, že v jej obsahu sa jednotlivé konania policajtov často krátko zamieňajú s bežným porušením alebo ohrozením záujmov štátnej služby. Porušovanie povinnosti policajta patrí svojimi prvkami medzi ohrozujúce delikty, ktoré si nevyžadujú priame porušenie chránených záujmov. Práve tento ohrozujúci charakter konania policajta je dôvodom, prečo sa policajt svojim neetickým a nemorálnym správaním môže nepriamo podieľať aj na šírení hybridných hrozieb v takom stave polarizácie spoločnosti, aký nastáva práve v krízovej situácii. Citlivosť posúdenia konania policajta si však vyžaduje dôsledný a objektívny prístup zo strany oprávnených orgánov, ktoré musia prihliadať okrem iného aj na zachovanie práva na slobodu prejavu za súčasnej ochrany záujmu štátnej služby sledovaného zákonom. Ústredným prvkom sa stáva nestrannosť policajta a definovanie kauzality s výkonom služobnej činnosti, bez ktorej by bol zásah do práva na slobodu prejavu neprimeraný. Zásadnú úlohu pri definovaní podmienok nestrannosti zohráva v prvom rade zákon a až následne ustanovenia etického kódexu. Zachovanie integrity inštitútov etického kódexu je preto nevyhnutným predpokladom na to, aby bolo možné účelne riešiť konanie policajta, ktoré je z dôvodu politickej angažovanosti možné považovať za neetické, nemorálne a predovšetkým za nezákonné, schopné výrazným spôsobom prispievať k deštrukcii vzťahov v spoločnosti.

Literatúra

DRGONEC, J. , 2019. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9.

BEZPEČNOSTNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. *Terminologický slovník krízového riadenia a zásady jeho používania.*

Právne pramene:

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb. Ústavný zákon, ktorým sa uvádza listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície.

Interné pramene:

Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru.

Rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 6/1997, ktorým sa určujú úlohy na zvýšenie morálneho stavu a disciplíny príslušníkov Policajného zboru.

Keywords: crisis situation, hybrid threats, code of ethics, neutrality, official duties, freedom of speech, professional responsibility, duties of the police officer

Summary

This article deals with the concept of the code of ethics of a member of the Police Force and the integrity of selected provisions with emphasis on hybrid forms of action. It describes the essence and scope of the principles of ethics and morality in comparison with the legal duties of a police officer. The author discusses the principle of causality of the civil service's interest in the impartiality of the police officer in the performance of their official duties and the exercise of the right to freedom of speech in times of crisis. The author offers bases for the integrity of the requirements of impartiality as a principle of ethical behaviour of a police officer in public statements aimed at increasing the level of polarisation of society.

*pplk. JUDr. Martin Pagáč
Vnútorný odbor
Krajské riaditeľstvo PZ v Trenčíne
e-mail: martin.pagac@minv.sk*

Recenzent: doc. Karol Murdza, PhD.