

II

(Oznámenia)

OZNÁMENIA INŠTITÚCIÍ, ORGÁNOV, ÚRADOV A AGENTÚR EURÓPSKEJ
ÚNIE

EURÓPSKA KOMISIA

OZNÁMENIE KOMISIE

Usmernenie Komisie k vykonávaniu pravidiel EÚ týkajúcich sa definície a prevencie napomáhania
neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu

(2020/C 323/01)

1. Úvod

EÚ vypracovala komplexný a multidisciplinárny politický rámec na riešenie problému prevádzachstva migrantov (ďalej aj ako „pašovanie migrantov“), a to aj stanovením a vykonávaním prvého akčného plánu EÚ (2015 – 2020) na boj proti tejto trestnej činnosti⁽¹⁾. Jeho hlavným cieľom je narušiť operačný model zločineckých organizácií, ktoré ohrozujú životy migrantov a bezpečnosť našej spoločnosti, a zároveň sa vyhnúť riziku kriminalizácie osôb, ktoré poskytujú pomoc migrantom v núdzi. Tento cieľ zostáva kľúčovou politickou prioritou EÚ.

„Balík opatrení proti prevádzachom“⁽²⁾ predstavuje právny rámec, ktorý EÚ prijala v roku 2002 s cieľom vymedziť trestný čin napomáhania neoprávneného vstupu, tranzitu alebo bydliska (ďalej len „pobyt“) v EÚ a stanoviť súvisiace trestné postihy.

Najmä na základe smernice 2002/90/ES – smernica o napomáhaní – sa členským štátom ukladá povinnosť prijať primerané postihy voči každej osobe, ktorá v rozpore s právnymi predpismi úmyselne napomáha štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vstúpiť na územie členského štátu EÚ alebo prejsť cez toto územie alebo ktorá za finančný zisk napomáha štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, aby pobýval v členskom štáte EÚ.

V smernici sa pri vymedzovaní trestného činu zároveň stanovuje, že členské štáty majú možnosť neuplatniť postihy, ak ide o poskytnutie humanitárnej pomoci.

V roku 2017 uskutočnila Komisia prvé komplexné hodnotenie (ďalej len „hodnotenie“) balíka opatrení proti prevádzachom⁽³⁾. Uznávajúc obavy súvisiace s možnou kriminalizáciou humanitárnej pomoci sa v hodnotení poukázalo najmä na pociťovaný nedostatok právnej istoty a nedostatočnú komunikáciu medzi príslušnými orgánmi a subjektmi pôsobiacimi na mieste. Komisia síce nepovažovala v danom štádiu za potrebné uskutočniť právnu revíziu, navrhla však, aby sa zefektívnila výmena poznatkov a osvedčených postupov medzi prokurátormi, orgánmi presadzovania práva a občianskou spoločnosťou a vyriešili sa tak praktické dôsledky uvedených nedostatkov.

(1) COM(2015) 285 final z 27.5.2015.

(2) Smernica Rady 2002/90/ES z 28. novembra 2002, ktorá definuje napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska (Ú. v. ES L 328, 5.12.2002, s. 17), a rámcové rozhodnutie Rady 2002/946/SVV z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska (Ú. v. ES L 328, 5.12.2002, s. 1). Tieto nástroje boli prijaté spoločne a spoločne sa označujú ako „balík opatrení proti prevádzachom“.

(3) Hodnotenie REFIT právneho rámca EÚ na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu: balík opatrení proti prevádzachom (smernica 2002/90/ES a rámcové rozhodnutie 2002/946/SVV), SWD(2017) 117 final.

V nadväznosti na toto hodnotenie začala Komisia v roku 2018 proces pravidelných konzultácií s občianskou spoločnosťou a agentúrami EÚ, vrátane Agentúry pre základné práva a Eurojustu, s cieľom zhromaždiť poznatky a dôkazy na identifikáciu problémov súvisiacich s výkladom a uplatňovaním smernice o napomáhaní. V júli 2018 prijal Európsky parlament uznesenie o usmerneniach pre členské štáty s cieľom zabrániť kriminalizácii humanitárnej pomoci ⁽⁴⁾, v ktorom vyzýva Komisiu, aby „prijala usmernenia pre členské štáty, v ktorých by špecifikovala, ktoré formy napomáhania by sa nemali kriminalizovať, s cieľom zabezpečiť jasnosť a jednotnosť vykonávania súčasného acquis...“.

Od roku 2018 poukazuje tento konzultačný proces a rôzne výmeny so zainteresovanými stranami na čoraz ťažšie podmienky, ktorým mimovládne organizácie a jednotlivci čelia pri poskytovaní pomoci migrantom, okrem iného aj pri pátracích a záchranných operáciách na mori. Z najnovšieho výskumu, o ktorom Komisia diskutovala s mimovládnymi organizáciami, vyplýva, že kroky podnikané s cieľom poskytnúť humanitárnu pomoc sa od roku 2015 čoraz viac kriminalizujú ⁽⁵⁾. Zo zozbieraných údajov vyplýva, že od roku 2015 sa zvýšil počet súdnych stíhaní a vyšetrovaní vedených v EÚ voči jednotlivcom z dôvodov súvisiacich s trestným činom napomáhania. Pri výskume sa zistilo 60 prípadov vyšetrovania a trestného stíhania – najmä v súvislosti s napomáhaním vstupu – v 10 členských štátoch v rokoch 2015 až 2019, pričom najviac ich bolo v roku 2018. Prípady analyzované v rámci výskumu sa týkajú najmä dobrovoľníkov, obhajcov ľudských práv, posádok lodí zapojených do pátracích a záchranných operácií na mori, ale aj bežných občanov, rodinných príslušníkov, novinárov, starostov a vedúcich náboženských predstaviteľov. Ako sa však uvádza v hodnotení a uznesení Európskeho parlamentu, problémom naďalej zostáva nedostatok spoľahlivých a porovnateľných vnútroštátnych štatistických údajov o trestnej činnosti, najmä pokiaľ ide o napomáhanie v rámci trestných činov neregulárnej migrácie ⁽⁶⁾.

Vzhľadom na uznesenie Európskeho parlamentu a výsledky konzultačného procesu sa Komisia domnieva, že je potrebné vypracovať usmernenie k výkladu smernice o napomáhaní, aby sa objasnil rozsah jej pôsobnosti. Je zrejmé, že toto usmernenie sa nedotýka právomoci Súdneho dvora Európskej únie, ktorý je zodpovedný za konečný výklad práva EÚ.

2. Právny rámec boja proti prevádzachtvu migrantov na medzinárodnej a európskej úrovni

2.1. Medzinárodný právny rámec: protokol Organizácie Spojených národov proti pašovaniu migrantov

Protokol Organizácie Spojených národov proti pašovaniu migrantov po súši, po mori a letecky, doplnujúci Dohovor Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu ⁽⁷⁾ (ďalej len „protokol“) bol prijatý v roku 2000 a vstúpil do platnosti v roku 2004. Išlo o prvý medzinárodný nástroj, v ktorom sa stanovila spoločná definícia pašovania migrantov. EÚ pristúpila k protokolu v roku 2006 ⁽⁸⁾ a všetky členské štáty EÚ s výnimkou Írska ho ratifikovali.

Pašovanie migrantov je vymedzené v článku 3 protokolu ako „sprostredkovanie nelegálneho vstupu osoby do štátu, zmluvnej strany, ktorého táto osoba nie je štátnym príslušníkom ..., s cieľom získať priamo alebo nepriamo finančnú alebo inú materiálnu výhodu“.

⁽⁴⁾ 2018/2769(RSP).

⁽⁵⁾ Lina Vosyliūtė & Carmine Conte, *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants* (Zásah proti mimovládnym organizáciám a dobrovoľníkom pomáhajúcim utečencom a iným migrantom), *Research Social Platform on Migration and Asylum* (Výskumná sociálna platforma pre migráciu a azyl, ReSOMA), záverečná súhrnná správa, jún 2019, s. 32. Pozorovanie uskutočnila skupina pre migračnú politiku v rámci procesu spolupráce a účasti platformy ReSOMA, do ktorého boli zapojení odborníci z mimovládnych organizácií, výskumní pracovníci a ďalšie zainteresované strany. Toto pozorovanie vychádzalo z monitorovania prípadov, ktoré už uskutočnila organizácia Open Democracy, Inštitút pre rasové vzťahy a z aktualizovanej štúdie Centra pre európske politické štúdie z roku 2018 venovanej smernici o napomáhaní. Projekt platformy ReSOMA bol financovaný prostredníctvom programu EÚ pre výskum a inováciu Horizont 2020.

⁽⁶⁾ V nadväznosti na toto hodnotenie Eurostat zhromaždil údaje členských štátov o trestných činoch prevádzachtva migrantov v rámci pilotného zberu údajov za referenčné roky 2015, 2016 a 2017. Zber údajov za referenčný rok 2018 bol zahrnutý do ročného dotazníka, ktorý zaslal Eurostat s cieľom zozbierať štatistické údaje členských štátov o trestnej činnosti.

⁽⁷⁾ https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf.

⁽⁸⁾ Pozri: i) rozhodnutie Rady 2006/616/ES z 24. júla 2006 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Protokolu proti pašovaniu migrantov po súši, po mori a letecky, ktorým sa dopĺňa Dohovor Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu týkajúci sa ustanovení protokolu, pokiaľ ustanovenia tohto protokolu patria do rozsahu pôsobnosti článkov 179 a 181a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 262, 22.9.2006, s. 24), a ii) rozhodnutie Rady 2006/617/ES z 24. júla 2006 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Protokolu proti pašovaniu migrantov po súši, po mori a letecky, ktorým sa dopĺňa Dohovor Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu týkajúci sa ustanovení protokolu, pokiaľ ustanovenia tohto protokolu patria do rozsahu pôsobnosti časti III hlavy IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 262, 22.9.2006, s. 34).

Úrad Organizácie Spojených národov pre drogy a kriminalitu (UNODC) vo svojom dokumente z roku 2017 o koncepcii „finančnej alebo inej materiálnej výhody“ uvedenej v protokole proti pašovaniu migrantov ⁽⁹⁾ opisuje takúto finančnú alebo inú materiálnu výhodu ako samotný účel pašovania migrantov, t. j. dôvod rastúceho zapojenia organizovaných zločineckých skupín do konania, ktoré často vážne ohrozuje životy zraniteľných migrantov. UNODC uvádza, že finančné alebo iné materiálne výhody spojené s pašovaním migrantov podnecujú obchod, ktorý mení ľudské utrpenie a odolnosť voči nepriaznivým okolnostiam na obrovské a bezohľadne nadobudnuté zisky ⁽¹⁰⁾. V dokumente UNODC sa ďalej opisuje fenomén napomáhania neoprávneného vstupu bez motívu získania výhody ako konanie, ktoré nespadá do rozsahu pôsobnosti protokolu ⁽¹¹⁾.

UNODC dospel k záveru, že aj keď protokol nebráni štátom v tom, aby kriminalizovali konanie mimo rozsahu jeho pôsobnosti – napríklad napomáhanie neoprávneného vstupu alebo neoprávneného pobytu, neslúži a nemôže sa použiť ako právny základ pre stíhanie humanitárnych aktérov ⁽¹²⁾. Pripomína, že v legislatívnej príručke na uplatňovanie Dohovoru Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu a protokolov ⁽¹³⁾ je táto téma rozpracovaná, pričom potvrdzuje, že odkaz na „finančnú alebo inú materiálnu výhodu“ bol určený na vylúčenie skupín s výhradne politickými alebo sociálnymi motívmi. Na tomto základe UNODC naliehavo vyzýva krajiny, aby prijali opatrenia, ktoré zaistia, že náboženské organizácie, občianska spoločnosť a jednotlivci, ktorí nekonajú s cieľom získať finančnú alebo inú materiálnu výhodu, nie sú zahrnuté do skutkovej podstaty trestných činov pašovania, pričom sa však zabezpečí, že sa takáto výnimka nebude dať využiť na unikanie spravodlivosti ⁽¹⁴⁾.

2.2. Právny rámec EÚ: balík opatrení proti prevádzáčom

Prevádzáčstvo migrantov sa čoraz viac spája so závažným porušovaním ľudských práv a stratami na životoch, najmä ak k nemu dochádza na mori ⁽¹⁵⁾. Napomáhanie neregulárnej migrácie má rôzne formy, napríklad je to:

- preprava alebo organizácia prepravy osôb, ktoré nie sú oprávnené vstúpiť na územie krajiny, ktorej nie sú štátnymi príslušníkmi, alebo prejsť cez jej územie;
- vyhotovenie a/alebo poskytnutie falošných dokladov;
- sprostredkovanie účelových manželstiev.

Tieto činnosti vykonávajú organizované zločinecké siete alebo jednotlivci, ktorí z nich čerpajú značné zisky. Nárast počtu neregulárnych migrantov, ktorí prichádzajú do EÚ, okrem toho podporuje dopyt nielen po činnostiach, ktoré napomáhajú vstup do EÚ, ale aj po činnostiach súvisiacich s neoprávneným pobytom. Napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a (ak ide o konanie s cieľom získať finančný zisk) pobytu podlieha v rámci balíka opatrení proti prevádzáčom postihom.

Všeobecným cieľom balíka opatrení proti prevádzáčom je podporiť boj proti neregulárnej migrácii, a to prostredníctvom uvalovania postihov v súvislosti s neoprávneným prekračovaním hraníc, a zároveň podporiť boj proti sieťam organizovanej trestnej činnosti, ktoré ohrozujú životy migrantov. Podľa článku 1 ods. 1 smernice o napomáhaní sa postihy uvalia na každú osobu, ktorá úmyselne napomáha štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vstúpiť na územie EÚ, prejsť ním alebo (ak ide o konanie s cieľom získať finančný zisk) pobývať na ňom v rozpore s právom v oblasti prístáhovalectva.

⁽⁹⁾ https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/UNODC_Issue_Paper_The_Profit_Element_in_the_Smuggling_of_Migrants_Protocol.pdf.

⁽¹⁰⁾ Predslov, iii.

⁽¹¹⁾ Pozri poznámku pod čiarou č. 9.

⁽¹²⁾ Pozri poznámku pod čiarou č. 9, s. 14. UNODC tiež pripomína, že podľa prípravných prác bolo zámerom autorov vylúčiť konanie osôb, ktoré poskytli podporu migrantom z humanitárnych dôvodov alebo na základe úzkych rodinných väzieb. Podľa výkladovej poznámky pripojenej k príslušnému ustanoveniu nebolo zámerom protokolu kriminalizovať konanie rodinných príslušníkov alebo podporných skupín, ako sú náboženské alebo mimovládne organizácie.

⁽¹³⁾ UNODC, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* (Legislatívne príručky na uplatňovanie Dohovoru Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu a jeho protokolov), UN Sales No. E.05.V.2 (2004), s. 13, bod 26.

⁽¹⁴⁾ Pozri poznámku pod čiarou č. 13, s. 71.

⁽¹⁵⁾ Hodnotenie REFIT právneho rámca EÚ na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu, s. 4.

Ako sa podrobne uvádza v hodnotení, protokol a balík opatrení proti prevádzacom zostávajú aj napriek určitým rozdielom naďalej koherentné⁽¹⁶⁾. V hodnotení sa pripomína, že EÚ aj jej členské štáty sú ako zmluvné strany protokolu povinné uplatňovať ho, a to aj pri prijímaní alebo vykonávaní právnych predpisov v rámci rozsahu jeho pôsobnosti, a že protokol posilnil pozíciu EÚ v boji proti prevádzacstvu migrantov ako forme organizovanej trestnej činnosti.

Vymedzenie trestného činu napomáhania v článku 1 ods. 1 smernice o napomáhaní je v skutočnosti širšie ako v protokole, keďže v smernici nie je finančný zisk podstatnou zložkou trestného činu napomáhania neoprávneného vstupu alebo tranzitu. Finančný zisk je spolu s účasťou v zločineckej organizácii či ohrozením života osôb, ktoré sú subjektom trestného činu, uvedený ako priručujúca okolnosť v článku 1 ods. 3 rámcového rozhodnutia 2002/946/SVV.

V článku 1 ods. 2 smernice sa však stanovuje možnosť neuplatniť postihy za napomáhanie neoprávneného vstupu a tranzitu, ak sa vykonáva s cieľom poskytnúť humanitárnu pomoc. Podľa uvedeného ustanovenia „Každý členský štát sa môže rozhodnúť, že neuplatní postihy za správanie definované v odseku 1 písm. a) a uplatní svoje vnútroštátne právne predpisy a právnú prax na prípady, v ktorých cieľom takéhoto správania je poskytnutie humanitárnej pomoci dotknutým osobám“.

Odhladiac od odkazov na všeobecné ustanovenia trestného práva, ako napríklad tie, ktoré sa týkajú konania, ktoré bolo nevyhnutné na odvrátenie nebezpečnej situácie⁽¹⁷⁾, len osem členských štátov má vo svojom vnútroštátnom práve zavedenú výnimku z uloženia postihov za napomáhanie neoprávneného vstupu a/alebo tranzitu s cieľom poskytnúť určitú formu humanitárnej pomoci⁽¹⁸⁾. Z preskúmania právnych predpisov týchto členských štátov vyplýva, že výklad uvedenej smernice sa medzi týmito členskými štátmi líši, pričom každý z nich zohľadňuje vnútroštátny právny kontext.

Belgicko a Španielsko prijali zo smernice takmer doslovne znenie o neuložení postihov z dôvodu humanitárnej pomoci, zatiaľ čo iné členské štáty použili iné formulácie.

Chorvátsko stanovilo výslovné výnimky pre:

- napomáhanie vstupu – na účely záchrany životov, predchádzania ublíženiu na zdraví, poskytovania núdzovej zdravotnej pomoci a humanitárnej pomoci v súlade s osobitnými právnymi predpismi – a
- napomáhanie pobytu – z humanitárnych dôvodov, bez úmyslu zabrániť opatreniam prijatým na zaistenie návratu alebo bez úmyslu takéto opatrenia oddialiť.

V Grécku nie sú kapitáni lodí a lietadiel ani šoféri akéhokoľvek druhu dopravného prostriedku postihovaní, ak poskytnú pomoc vo forme záchrany osoby na mori alebo prepravy osoby, ktorá potrebuje medzinárodnú ochranu v súlade s medzinárodným právom.

Taliansko prijalo konkrétne ustanovenie, ktoré sa odvoláva na článok 54 talianskeho Trestného zákonníka a ktoré obsahuje všeobecnú doložku, na základe ktorej sa nepostihuje:

- konanie, ktorého cieľom je zabrániť vážnemu zraneniu zúčastnených osôb;
- záchrana cudzincov a/alebo poskytovanie humanitárnej pomoci cudzincom prítomným na území Talianska.

Fínsko zohľadňuje humanitárne motívy určitej osoby alebo jej motívy súvisiace s úzkymi rodinnými vzťahmi, ako aj okolnosti súvisiace s bezpečnosťou cudzinca v jeho domovskej krajine alebo krajine trvalého pobytu.

Pokiaľ ide o Francúzsko, na základe rozhodnutia ústavnej Rady⁽¹⁹⁾ a následnej zmeny príslušných ustanovení sa postihy neuplatňujú na príbuzných ani žiadne osoby, ktoré poskytujú právne, jazykové alebo sociálne poradenstvo alebo akýkoľvek druh pomoci výlučne na humanitárne účely, pokiaľ ide o napomáhanie tranzitu alebo pobytu, avšak nie pokiaľ ide o napomáhanie vstupu.

⁽¹⁶⁾ Pozri poznámku pod čiarou č. 15, s. 31.

⁽¹⁷⁾ Pozri štúdiu Agentúry Európskej únie pre základné práva *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Kriminalizácia neregulárnych migrantov a osôb, ktoré im poskytujú pomoc), 2014, s. 10.

⁽¹⁸⁾ Belgicko, Grécko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko a Malta. Pozri hodnotenie REFIT právneho rámca EÚ na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu, s. 15, ako aj článok L622-4 francúzskeho zákonníka o cudzincoch, zmeneného zákonom č. 2018-778 z 10. septembra 2018, a článok 43 ods. 2 bod 2 chorvátskeho zákona o cudzincoch prijatého v roku 2017.

⁽¹⁹⁾ Francúzska ústavná rada vo svojom rozhodnutí č. 2018-717/718 QPC zo 6. júla 2018 rozhodla, že možnosť pomáhať osobám z humanitárnych dôvodov vyplýva z ústavnej zásady bratstva, a to bez ohľadu na právne postavenie týchto osôb v krajine. Okrem toho zastávala názor, že vnútroštátne ustanovenie, ktorým sa od uvalenia postihov oslobodzujú určité druhy konania, možno vykladať len tak, že sa uplatňuje aj na akýkoľvek iný druh pomoci poskytovanej na humanitárne účely. Nerozšírila však svoje rozhodnutie na napomáhanie vstupu, ktoré na rozdiel od napomáhania tranzitu nevyhnutne vyúsťuje do protiprávnej situácie.

Na Malte existuje možnosť nezačať trestné konanie v prípade jednotlivca, ktorý pomôže vstúpiť na územie Malty a/alebo prejsť cez jej územie osobe nachádzajúcej sa v bezprostrednom nebezpečenstve, ak bolo takéto konanie uskutočnené s cieľom poskytnúť humanitárnu pomoc ⁽²⁰⁾.

Právomoc posúdiť, či sa vzhľadom na okolnosti prípadu na určité konanie vzťahuje výnimka stanovená vo vnútroštátnom práve, prináleží justičným orgánom, ktoré musia nájsť správnu rovnováhu medzi rôznymi záujmami a hodnotami ⁽²¹⁾.

3. Rozsah pôsobnosti článku 1 smernice o napomáhaní

Vzhľadom na všeobecný zmysel a cieľ smernice o napomáhaní je zjavné, že ju nemožno chápať tak, že umožňuje kriminalizáciu humanitárnej činnosti stanovenej v právnych predpisoch, ako sú pátracie a záchranné operácie na mori, a to bez ohľadu na to, ako sa smernica o napomáhaní uplatňuje podľa práva jednotlivých členských štátov.

Podľa medzinárodného morského práva majú štáty povinnosť vyžadovať od kapitánov lodí plávajúcich pod ich vlajkou, aby poskytli pomoc osobám alebo lodiam v núdzi na mori, pokiaľ tak môžu urobiť bez vážneho ohrozenia svojej lode, jej posádky alebo cestujúcich. Táto zásada je zakotvená v:

- Dohovore Organizácie Spojených národov o morskom práve ⁽²²⁾,
- Medzinárodnom dohovore o bezpečnosti ľudského života na mori (SOLAS) ⁽²³⁾ a
- Medzinárodnom dohovore o pátraní a záchrane na mori ⁽²⁴⁾ (SAR).

Uplatniteľný právny rámec okrem toho zahŕňa aj zmluvy týkajúce sa námornej dopravy a rezolúcie Medzinárodnej námornej organizácie (IMO) ⁽²⁵⁾.

Okrem toho záväzok krajín stanoviť kapitánom povinnosť pomôcť každému jednotlivcovi, plavidlu alebo lietadlu v núdzi na mori sa považuje za zásadu medzinárodného obyčajového práva. Je preto záväzný pre všetky krajiny.

Každá osoba, ktorá sa zúčastňuje na pátracích a záchranných akciách, musí pri ich vykonávaní dodržiavať pokyny koordinačného orgánu v súlade so všeobecnými zásadami a platnými pravidlami medzinárodného námorného práva a medzinárodného práva v oblasti ľudských práv. Kriminalizácia mimovládnych organizácií alebo akýchkoľvek iných neštátnych subjektov, ktoré vykonávajú pátracie a záchranné operácie, pričom dodržiavajú príslušný právny rámec, predstavuje porušenie medzinárodného práva, a preto ju právo EÚ nepovoľuje.

⁽²⁰⁾ Hodnotenie REFIT právneho rámca EÚ na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu, s. 14 – 15.

⁽²¹⁾ Pokiaľ ide o potrebu nájsť správnu rovnováhu medzi potrebou chrániť verejný poriadok a predchádzať trestnej činnosti na jednej strane a potrebou zohľadniť humanitárny účel konania na druhej strane, pozri napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 10. 11. 2011, č. 29681/08, Mallah/Francúzsko, v súvislosti s článkom L. 622-1 francúzskeho zákonníka o vstupe a pobyte cudzincov a o práve na azyl a článkom 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

⁽²²⁾ https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

⁽²³⁾ [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx).

Podľa Dohovoru SOLAS (kapitola V – Bezpečnosť plavby) je kapitán lode po prijatí signálu, z akéhokoľvek zdroja, o tom, že na mori sú osoby v núdzi, povinný, za predpokladu, že je schopný poskytnúť pomoc, týmto osobám čo najrýchlejšie pomôcť. Táto povinnosť poskytnúť pomoc sa uplatňuje bez ohľadu na štátnu príslušnosť či status takýchto osôb alebo na okolnosti, v ktorých sa nachádzajú. Ak loď, ktorá prijme núdzový signál, nie je schopná poskytnúť osobám pomoc alebo to kapitán z dôvodu osobitných okolností považuje za neodôvodnené alebo nepotrebné, musí do lodného denníka zaznamenať dôvod neposkytnutia pomoci osobám v núdzi. So zreteľom na odporúčanie Organizácie Spojených národov musí o tom informovať príslušnú pátraciu a záchrannú službu. Dohovor zaväzuje zmluvné vlády ku koordinácii a spolupráci s cieľom pomôcť kapitánovi lode dopraviť osoby zachránené na mori na bezpečné miesto. Takisto sa v ňom stanovuje, že vlastník lode, nájomca lode, spoločnosť prevádzkujúca loď alebo akákoľvek iná osoba nesmie kapitánovi lode brániť alebo ho obmedzovať pri prijímaní alebo výkone akéhokoľvek rozhodnutia, ktoré je podľa jeho profesionálneho úsudku potrebné na zaistenie bezpečnosti života ľudí na mori.

⁽²⁴⁾ [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx).

Dohovorom SAR (príloha) sa zmluvným stranám ukladá povinnosť pomáhať kapitánovi lode pri doprave osôb zachránených na mori na bezpečné miesto a vyžaduje sa v ňom, aby námorné záchranné koordinačné centrá mali zavedené primerané prevádzkové postupy na začatie procesu identifikácie najvhodnejších miest na vylodenie osôb, ktoré sa nachádzali v núdzi na mori.

⁽²⁵⁾ Výbor IMO pre námornú bezpečnosť prijal na svojom 78. zasadnutí (MSC 78, v roku 2004) dôležité zmeny kapitoly V Dohovoru SOLAS a kapitol 2, 3 a 4 prílohy k Dohovoru SAR. Tieto zmeny nadobudli platnosť 1. júla 2006. Výbor pre námornú bezpečnosť prijal na tom istom zasadnutí súbor operačných usmernení. Účelom týchto zmien a platných usmernení je pomôcť zaistiť pomoc ľuďom v núdzi a zároveň minimalizovať ťarchu pre lode, ktoré túto pomoc poskytujú, ako aj zabezpečiť nepretržitú integritu pátracích a záchranných služieb.

Na záver možno konštatovať, že keď sa v článku 1 smernice o napomáhaní kriminalizuje napomáhanie neoprávneného vstupu a tranzitu, pričom sa členským štátom dáva možnosť neukladať postihy v prípadoch, keď je účelom tejto činnosti poskytovanie humanitárnej pomoci, nemyslí sa tu humanitárna pomoc stanovená v právnych predpisoch, keďže takúto pomoc nemožno kriminalizovať.

4. Usmernenie

Vzhľadom na uvedené úvahy sa má podľa názoru Komisie článok 1 smernice o napomáhaní vykladať takto:

- i) humanitárna pomoc vyplývajúca z právnych predpisov sa nemôže a nesmie kriminalizovať;
- ii) najmä kriminalizácia mimovládnych organizácií alebo akýchkoľvek iných neštátnych subjektov, ktoré vykonávajú pátracie a záchranné operácie na mori, pričom dodržiavajú príslušný právny rámec, predstavuje porušenie medzinárodného práva, a preto ju právo EÚ nepovoľuje;
- iii) v prípade potreby by sa v každom jednotlivom prípade a pri zohľadnení všetkých relevantných okolností malo vykonať posúdenie toho, či určité konanie spadá pod pojem „humanitárna pomoc“ uvedený v článku 1 ods. 2 smernice, pričom tento pojem nemožno vykladať spôsobom, ktorý by umožňoval kriminalizovanie konania stanoveného v právnych predpisoch.

5. Politické odporúčanie

Mimovládne organizácie a jednotlivci v EÚ, ktorí poskytujú humanitárnu pomoc migrantom, vyjadrili v posledných rokoch čoraz väčšie obavy⁽²⁶⁾. Záchranné operácie na mori, ako aj podpora poskytovaná migrantom v pohybe, či už na hraniciach alebo na území členského štátu, údajne vedú k napätým situáciám medzi vnútroštátnymi, resp. miestnymi orgánmi a záchranármi či dobrovoľníkmi, ktorí sa obávajú neprimeraného administratívneho tlaku a postihov⁽²⁷⁾.

Európsky parlament vo svojom uznesení⁽²⁸⁾ o tejto otázke vyzval členské štáty, aby „transponovali výnimku pre humanitárnu pomoc stanovenú v smernici o napomáhaní“.

Pripomínajúc, že zámerom práva EÚ nie je kriminalizovať humanitárnu pomoc, Komisia zhodnotila situáciu, ktorá sa vyvinula od hodnotenia balíka opatrení proti prevádzáčom. Vzhľadom na uvedené skutočnosti Komisia vyzýva tie členské štáty, ktoré tak ešte neurobili, aby využili možnosť stanovenú v článku 1 ods. 2 smernice o napomáhaní, ktorá ich oprávňuje rozlišovať medzi konaním na účely humanitárnej pomoci a konaním na účely napomáhania neoprávneného vstupu alebo tranzitu, a ktorá umožňuje vylúčiť humanitárnu pomoc z kriminalizácie.

⁽²⁶⁾ Pozri najmä i) tematickú štúdiu vypracovanú v mene Rady odborníkov na právo mimovládnych organizácií Konferencie medzinárodných mimovládnych organizácií Rady Európy s názvom *Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member states* (Využívanie trestného práva na obmedzenie práce mimovládnych organizácií, ktoré pomáhajú utečencom a iným migrantom v členských štátoch Rady Európy), december 2019; ii) Lina Vosyliūtė a Carmine Conte, *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants* (Zásah proti mimovládnym organizáciám a dobrovoľníkom pomáhajúcim utečencom a iným migrantom), ReSOMA; Sergio Carrera, Lina Vosyliūtė, Stephanie Smialowski, Jennifer Allsopp a Gabriella Sanchez, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants* (Vhodná na daný účel? Smernica o napomáhaní a kriminalizácia humanitárnej pomoci poskytovanej neregulárnym migrantom), aktualizovaná štúdia pre Výbor EP pre petície (PETI), Európsky parlament, december 2018; iii) Agentúra Európskej únie pre základné práva (FRA), *Fundamental Rights Considerations: NGO Ships Involved in Search and Rescue in the Mediterranean and Criminal Investigations* (Úvahy o základných právach: lode MVO, ktoré sa zúčastňujú na pátracích a záchranných operáciách v Stredozemnom mori a vyšetrovania trestných činov), október 2018; iv) FRA, *NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations* (Lode MVO, ktoré sa zúčastňujú na pátracích a záchranných operáciách v Stredozemnom mori a vyšetrovania trestných činov), aktualizácia z roku 2019, jún 2019; v) Amnesty International, *Punishing Compassion. Solidarity on trial in fortress Europe* (Trestanie súcitu. Trestné stíhanie za solidaritu v pevnosti Európa), marec 2020.

⁽²⁷⁾ Hodnotenie REFIT právneho rámca EÚ na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu.

⁽²⁸⁾ 2018/2769(RSP).