



Výzkumná zpráva Kongresu

Revize Magnitského zákona

SIMONA PETRŮ

1. Úvod

Když Sergej Magnitsky v roce 2008 dorazil na policejní stanici s úmyslem nahlásit podvod, kterým byl rozpočet Ruské federace ochuzen o v přepočtu téměř 6 miliard českých korun, pravděpodobně tušil, že k řádnému prošetření této události nikdy nedojde. Naopak jen těžko mohl předpokládat, že celý příběh dospěje až do bodu, kdy budou po celém světě přijímány zákony nesoucí jeho jméno, určené ke zkvalitnění mezinárodní ochrany lidských práv. Celá kauza hýbe světem dodnes. V současné chvíli má nějakou formu právního dokumentu nesoucí Magnitského jméno a umožňující uvalení sankcí na zahraniční občany kromě Spojených států amerických také Kanada, Spojené království, Estonsko, Lotyšsko, Litva a Kosovo, na konci roku 2020 přijala podobná pravidla i Evropská unie v rámci svého *Action Plan on Human Rights and Democracy*.

Magnitského zákony fungují na základě uvalování individuálních sankcí ze strany vlády určitého státu na konkrétního pachatele lidskoprávního zločinu nebo korupce v zahraničí. Výhodou individuálních (nebo také mířených či tzv. chytrých) sankcí je, že podstatně zvyšují pravděpodobnost skutečného dopadu na opravdového pachatele. Na druhé straně sankce uvalené na celý stát postihují hlavně chudé a slabé vrstvy obyvatel, kteří s pácháním předmětných zločinů nemají nic společného.

Kromě lidských práv míří Magnitského zákony většinou ještě na jeden zločin – totiž zločin korupce. Zde Magnitského zákony reflektují fakt, že zejména v Rusku, proti kterému první Magnitského zákon na světě mířil, je porušování lidských práv často spojeno právě s korupcí, a z mimoprávních zabití, únosů, mučení a dalších závažných lidskoprávních zločinů většinou někdo finančně profituje.

V následujícím textu se budete moci nejdříve seznámit s příběhem Sergeje Magnitského a jeho klienta a blízkého přítele Williama Browdera, následně s Magnitského zákony, které byly doposud na půdě Kongresu i ve světě přijaty, a na závěr se dozvíte, proč by bylo vhodné americký zákon zrevidovat.

2. Kauza Sergeje Magnitského

Sergej Magnitskij byl ruský auditor a právník, přičemž jedním z jeho klientů byl již zmiňovaný William Browder, ke kterému se za okamžik vrátíme. Celý příběh začal v roce 2008, kdy Magnitský při své práci odhalil daňový podvod ve výši 230 milionů amerických dolarů (zhruba 5 a tři čtvrtě miliardy korun). Svá zjištění se rozhodl předat policii, aby mohla čin prošetřit, ale k jeho smůle byli beneficianti těchto peněz přátelé ruského prezidenta Vladimira Putina. Po nahlášení byl z podvodu obratem obviněn právě Magnitskij a byla na něj uvalena vazba, kterou strávil v nechvalně známém ruském vězení *Matrosskaja tišina*.

Ve vazbě strávil čekáním na soud několik měsíců, během kterých trpěl vážnými zdravotními problémy, umocněných nejen odpíráním potřebné zdravotní péče, ale také mučením ze strany dozorců. 16. 11. 2009 Magnitskij v cele předběžného zadržení

zemřel. O tom, že Rusko nemělo v souvislosti se smrtí Magnitského čisté svědomí, svědčí zejména to, že za smrt Magnitského nebyl nikdo nikdy potrestán, rodina a blízcí Magnitského byli zastrašováním odrazováni od zjišťování podrobností smrti a k tomu všemu byl Magnitsky ještě posmrtně odsouzen za onen jím odhalený podvod, což se normálně neděje ani v Rusku, resp. jenom v případě, kdy si pokračování řízení přeje rodina souzeného (např. za účelem jeho očištění), což tento případ rozhodně nebyl. Na Rusko byla kvůli smrti Magnitského také podána stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva, který rozhodl, že Rusko porušilo Magnitského právo na život.

Zde se vracíme k Williamu Browderovi. Ruská federace na něj několikrát vydala zatykač v rámci INTERPOLu, nicméně západní státy s ním v tomto případě z důvodu jeho vysoké politizace odmítaly spolupracovat, takže Browder se mohl v zahraničí pohybovat poměrně svobodně. Po smrti Magnitského, svého blízkého přítele, začal v Kongresu USA lobbovat za přijetí předpisu, který by pachatele smrti Magnitského potrestal.

Zatímco Rusko obviňovalo z usmrcení Magnitského právě Browdera, který tak podle ruské vlády „mohl učinit za účelem zakrytí vlastních daňových podvodů“, Browderovi se podařilo v roce 2012 prosadit první Magnitského zákon na světě, a to právě v USA. Ve své činnosti úspěšně pokračuje i nadále, a vzhledem k přijetí unijního *Action Plan on Human Rights and Democracy* v prosinci 2020 lze konstatovat, že se mu podařilo rozšířit svoji lidskoprávní ideu na prakticky celý západní svět.

3. Magnitského zákony v USA

V USA byly do současné chvíle přijaty dva Magnitského zákony, a to v letech 2012 a 2016. Hlavním rozdílem mezi oběma předpisy je, že první z nich se vztahoval výhradně na ruské občany, zatímco druhý již na všechny osoby, které nejsou občany Spojených států.

3.1. Magnitského zákon 2012

Russia and Moldova Jackson–Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 byl přijat jakožto první Magnitského zákon na celém světě. Mířil zejména na potrestání lidskoprávních zločinců a pachatelů korupce, jejichž činnost není z politických důvodů nijak sankcionována jejich vlastním státem. Trestání korupce bylo do zákona přidáno zejména za účelem možnosti uvalení sankcí i na osoby, které z konkrétního porušení lidských práv nějakým způsobem finančně profitují (v případě Magnitského by se jednalo právě o Putinovy přátele, na jejichž účtech přistály peníze z daňového úniku odhaleného Magnitským). Důležité je, že tento zákon se jako jediný svého druhu nevztahoval na všechny cizince, ale pouze na ruské občany.

O sankcích rozhodoval prezident, o svých rozhodnutích měl však zpravovat Kongres. Mezi konkrétní sankce patřilo zmražení veškerého majetku, který měl sankcionovaný uložený u jakékoliv americké společnosti nebo u neamerické společnosti, která byla např. pojištěná u americké pojišťovny, či který se nacházel na území USA, dále potom zákaz vstupu do země a zmražení víz. Sankce mohly být zrušeny v případě podstatné změny chování sankcionovaného k lepšímu.

Zajímavostí je, že Rusko krátce nato přijalo odvetný *Zákon Dima Javkovlev*, kterým bylo americkým občanům zakázáno adoptovat ruské děti, a to na základě několika údajných úmrtí ruských dětí v amerických rodinách. Paradoxně i Rusko přijalo později jakousi vlastní verzi Magnitského zákona proti americkým občanům, a odůvodnilo to případy mučení v Guantanámu. Podle některých zjištění také měl Magnitského zákon hrát roli v amerických prezidentských volbách v roce 2016, kdy Rusko údajně nabízelo prezidentovi Trumpovi zejména kybernetickou podporu výměnou za zrušení Magnitského zákona.

3.2. Magnitského zákon 2016

USA zůstaly jediným státem světa s podobnou normou až do roku 2016, kdy přijalo Magnitského zákon i Estonsko. Estonský zákon se od toho amerického odlišoval zejména tím, že sankce bylo na jeho základě možné uvalit na kohokoliv na celém světě, nikoliv pouze na ruské občany. V reakci na to přijaly v témže roce i USA novelizovanou verzi Magnitského zákona – *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, přičemž hlavní změnou bylo právě rozšíření působnosti Magnitského zákona na občany celého světa, s výjimkou těch amerických (na ty v případě podobných činů dopadají trestněprávní normy USA). Je třeba dodat, že na přijetí zákona panovala napříč Kongresem poměrně velká shoda, což se ukázalo např. také na tom, že zákon předložila skupina 6 demokratických a 5 republikánských senátorů.

Magnitského zákon 2016 v úvodu odkazuje na mezinárodně uznávaná lidská práva, když říká, že sankce se budou uvalovat pouze na závažná porušení práv mezinárodně uznávaných lidských práv. Protože závažné porušení lidských práv je vcelku abstraktní pojem, zákon toto dále definuje čtyřmi konkrétními kritérii. Sankce se tak mohou uvalit na osoby, které

1. provedly mimoprávní zabití, mučení nebo jiné závažné porušení mezinárodně uznávaných lidských práv člověka, který odhalil nelegální činnost vysoce postavených státních činitelů anebo uplatňoval, vykonával, podporoval či obhajoval lidská práva;
2. sehrály roli špiona v případě podle odst. 1;
3. jsou vládní představitelé nebo jejich blízcí spolupracovníci, a jsou nějak zapleteni v korupčních případech či podvodech; nebo
4. podporovaly aktivity dle odst. 3.

Na takové zločince je tedy možné uvalit zákaz přicestování do země a zablokování veškerého majetku, které USA pod svojí jurisdikcí zmrazit mohou. V zákoně je však zmíněna obligatorní výjimka pro cestování za účelem návštěvy jednání Organizace spojených národů v jejím sídle v New Yorku, což je povinnost, ke které se USA zavázaly v mezinárodních smlouvách.

Zákon taktéž umožňuje sankce zrušit, a to v případech, kdy:

1. existují důvěryhodné informace, že sankcionovaný daný čin nespáchal;
2. sankcionovaný byl domácími autoritami již řádně potrestán;
3. sankcionovaný prokázal podstatnou změnu chování k lepšímu; nebo
4. zrušení sankcí je nutné v bezpečnostním zájmu Spojených států.

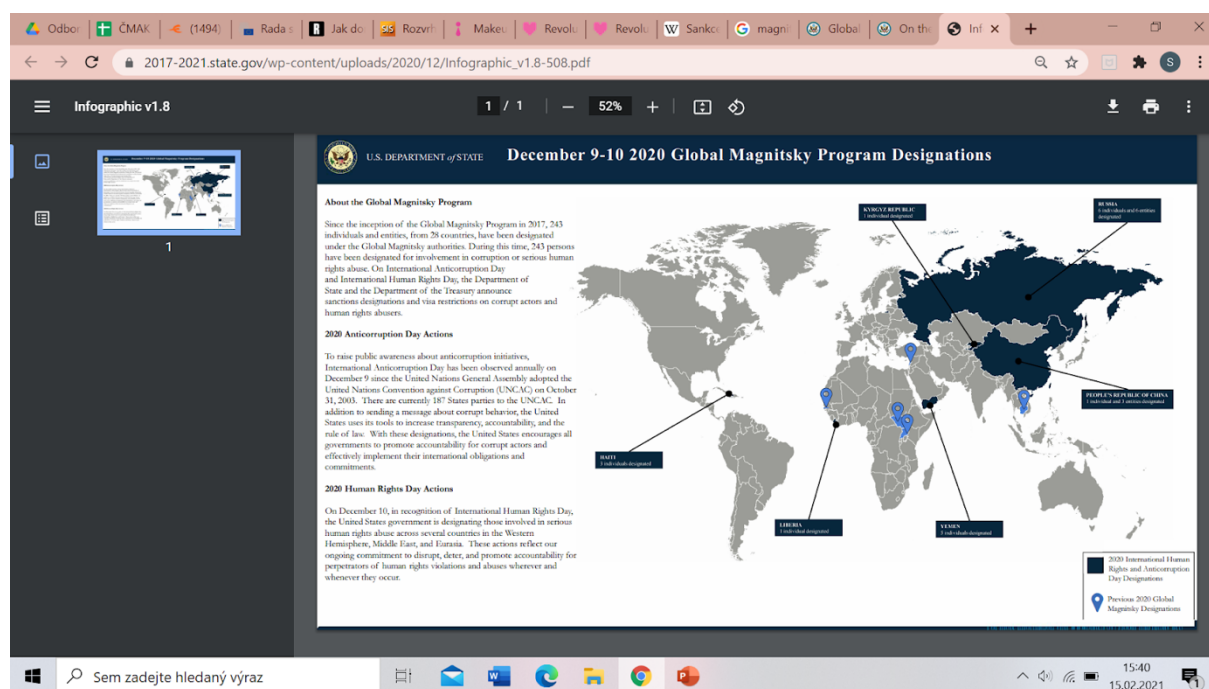
Magnitského zákon je třeba odlišit od trestního práva. Pokud by se případy lidskoprávních zločinů či korupce objevily na území USA, byly spáchány americkými občany či na amerických občanech, měly by Spojené státy možnost potrestat pachatele svými trestněprávními normami. Jenže v případech závažného porušování lidských práv občanů cizího státu trestní právo Spojených států použít nelze, což je přesně ten důvod, který vedl ke vzniku Magnitského zákonů. Rozdíl tkví zejména v procesním postupu trestání – zatímco trestné činy jsou posuzovány nezávislými soudy a podezřelým jsou přiznány záruky spravedlivého procesu, sankce dle Magnitského zákona uvaluje prezident, na základě svého uvážení, a to i bez přesvědčivých důkazů. Doporučení pro uvalení sankcí mohou prezidentovi dávat některé výbory Kongresu.

Sankce dle Magnitského zákona je potom třeba odlišit od sankcí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů. Sankce uvalované Radou bezpečnosti OSN jsou uloženy na základě článku 41 Charty OSN, tedy smluvního dokumentu. Sankce jsou uvalovány zejména za účelem udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, za které je Rada bezpečnosti OSN odpovědná. Jako nebezpečí pro porušení mezinárodního míru a bezpečnosti lze považovat taktéž rozsáhlé porušování lidských práv (genocida, apartheid atp.), takže i v takových případech může Rada bezpečnosti uvalovat individuální sankce, nicméně na rozdíl od Magnitského zákona je spíše nemůže uložit v případech, kdy porušování lidských práv není rozsáhlé (např. na jednorázové případy mučení).

Sankce Rady bezpečnosti jsou tak uvalovány celým společenstvím OSN na stát či jednotlivce, který porušil Chartu OSN. Tyto sankce jsou tak smluvní povahy, státy se při ratifikaci Charty zavázaly respektovat sankce vůči nim nebo jejich občanům v případě, že budou uvaleny. Magnitského zákon si však přijaly Spojené státy samy a samy sobě tak daly pravomoc uložit sankce na kohokoliv na světě, bez předchozího souhlasu ostatních států či jednotlivců. Magnitského zákony jsou kvůli tomu o něco slabším instrumentem, protože Spojené státy nemohou nařídit, aby stejně jako ony postupovaly i ostatní státy, zatímco pokud sankce uloží Rada bezpečnosti, všechny členské státy OSN jsou povinny postupovat v souladu s jejími instrukcemi.

4. Příklady kauz, kdy byly Magnitského zákony využity

Magnitského zákony jsou hojně využívaným nástrojem amerických prezidentů. Zejména v prosinci každého roku bývá seznam pravidelně rozšiřován k příležitosti Mezinárodního dne lidských práv (10. prosince) a Mezinárodního dne boje proti korupci (9. prosince), ale poměrně velké množství nových sankcí bývá uvaleno i v průběhu roku.



Obrázek č. 1: infografika – označení rozšíření sankcí k příležitosti Mezinárodního dne lidských práv a Mezinárodního dne boje proti korupci v roce 2020

Mezi nejznámější případy uvalení sankcí Spojenými státy patří případ saudskoarabského novináře Džamála Chášukdzího, který byl v roce 2018 zavražděn v Istanbulu na generálním konzulátu Saúdské Arábie za své kritické postoje vůči politice korunního prince Mohameda bin Salmána. V souvislosti s tímto případem uložil prezident Donald Trump sankce na 17 lidí, kteří byli v případě zapleteni. Dalším známým případem je uvalení sankcí na některé vojenské jednotky a velitele, kteří jsou zodpovědní za systematické vyvražďování menšiny Rohingů v Myanmaru.

5. Problémy a potřeba revize

Magnitského zákon z roku 2016 se dá revidovat v několika směrech. V první řadě by bylo vhodné zajistit sankcionovaným alespoň částečně právo na spravedlivý proces, přičemž v tomto se mohou Spojené státy inspirovat v zahraničí u ostatních verzí Magnitského zákonů. Stálo by za to také věnovat pozornost určitému zpřesnění provedení Magnitského zákona, zejména přijmout záruky proti zaměňování sankcionovaných osob např. s jejich jmenovci, či stanovit přesnější kontroly dodržování sankcí všemi americkými společnostmi. Kromě toho je možné i úplně předělat koncepci zákona a vyškrtnout z něj ustanovení o korupci.

5.1. Právo na spravedlivý proces

Magnitského zákony jsou velice citlivým nástrojem a jako takové by měly brát co největší možný ohledem na základní lidská práva. Nejproblematictější je otázka práva na spravedlivý proces, kterého se sankcionovaným v případě amerického zákona spíše nedostává.

Právo na spravedlivý proces je komplex dílčích procesních záruk soudního řízení. To znamená, že v sobě obsahuje několik povinností, které je stát povinen zajistit. Garantuje jednotlivci férový postup při rozhodování o tom, zda je vinen či nevinný a o jeho případném trestu, negarantuje však konkrétní výsledek. Obsahem práva na spravedlivý proces je právo na to, aby vinu člověka posuzoval nezávislý a nestranný soud, a to v přiměřené lhůtě. Všeobecně platným principem je presumpce neviny – tedy pohlížení na člověka jako by daný čin nespáchal, dokud není prokázán opak. Mezi další práva patří např. právo na obhajobu.

Vzhledem k tomu, že Magnitského zákony sankcionují konkrétní osoby podobným způsobem, jako to dělá trestní právo (zakazují vstup na vymezené území, majetkový postih), tak např. Evropský parlament doporučil členským státům Evropské unie, aby při přijímání vlastních Magnitského zákonů stanovily takové záruky, které budou sankcionovaným osobám zajišťovat právo na spravedlivý proces v maximální možné míře. Jako naprosté minimum považuje Evropský parlament umožnění sankcionovaným vyjádření se ke svému obvinění před konečným uvalením sankce, přezkoumatelnost sankcí u nezávislého orgánu nebo soudu a nezávislost orgánu sbírajícím informace o potenciálně sankcionovaných na orgánu, který o nich ve výsledku rozhoduje. Evropský parlament tedy nevylučuje možnost uvalování sankcí exekutivními orgány jako jsou prezident, premiér, ministr zahraničí či vláda, ale doporučuje, aby měl sankcionovaný možnost se proti těmto rozhodnutím odvolat k nezávislému orgánu či soudu.

Některé záruky práva na spravedlivý proces obsahují i Magnitského zákony v jiných státech. Např. v Kanadě o zařazení osob na seznam sankcionovaných rozhoduje dle zákona guvernér, pokud si však sankcionovaný nepřeje být na seznamu, adresuje ministra zahraničí, což lze chápat jako jakousi odvolací instanci, a zároveň určité právo na vyjádření. Ministr může sankcionovaného na základě svého uvážení ze seznamu vyjmout.

Je ke zvážení, zda by Spojené státy neměly také přikročit k nějakému systému hledícímu na práva sankcionovaných a zajistit tak vyšší standard ochrany lidských práv. Sankce nemusí být neomylné a mohou postihnout nesprávného člověka, čemuž by se měl text zákona snažit vyhnout.

5.2. Upřesnění povinností

Ačkoliv stručnost může být zákonu v mnohém užitečná, kvůli ní se zde objevuje velké množství nepřesností, které by se daly vyjasnit doplněním několika informací. Zde se mohou Spojené státy alespoň rámcově inspirovat kanadskou verzí Magnitského zákona, která stanovuje konkrétnější pravidla zejména pro kontrolu dodržování předpisu.

Kanadský zákon je adresovaný všem fyzickým a právnickým osobám v Kanadě, stejně jako kanadským občanům a právnickým osobám v zahraničí, a zakazuje jim všechny transakce se sankcionovanými, přičemž výjimku může udělit ministr zahraničí. Zároveň stanovuje okruh institucí, které mají povinnost průběžně kontrolovat, zda sankcionované osoby nevyužívají jejich služeb. Tuto povinnost mají navíc i nekanadské společnosti, které mají pojištění u kanadské pojišťovny. Za porušení těchto povinností stanoví zákon pro fyzické a právnické osoby tresty, a to konkrétně odnětí svobody až na 5 let či pokuta ve výši 25 000 kanadských dolarů. Přesnější stanovení povinností pro konkrétní osoby Kanadě umožňuje efektivněji sankce realizovat, což znamená, že uvalení sankce zde není jenom politické gesto, ale konkrétní vymahatelné rozhodnutí. Je tedy na kongresmanech, zda chtějí Magnitského zákonem nadále zločincům pouze vyhrožovat, nebo zda si přejí, aby se jim skutečně dostalo trestu.

Kanadský zákon také řeší určité administrativní problémy, ke kterým může dojít. Například upravuje problematiku osob se stejným jménem jako sankcionovaní, kteří by mohli být kanadskými institucemi mylně považováni za osobu, se kterou nesmí uzavírat transakce. Takové osoby mohou požádat kanadské ministerstvo zahraničí o vydání certifikátu, který potvrzuje, že nejsou zahrnuti v sankčním seznamu.

5.3. Problematická korupce

Ačkoliv je potírání korupce velice důležité, z hlediska sankcí jde o komplikovanou záležitost. Zatímco sankcionování závažného porušování lidských práv má i v mezinárodním právu velice silnou podporu a je v zásadě nesporné, mezinárodní sankcionování korupce rozhodně za nesporné označit nelze. Zásadní rozdíl mezi korupcí a porušováním lidských práv tkví v tom, že zatímco porušování lidských práv lze většinou nějakým způsobem monitorovat a relativně spolehlivě dokázat i na dálku, o korupci se totéž říct nedá. Korupce je také chápána spíš jako vnitřní záležitost každého státu, která by neměla být předmětem mezinárodní debaty.

Magnitského zákony vycházejí z toho, že porušování lidských práv s korupcí úzce souvisí, zejména v Rusku, na které byl první Magnitského zákon zaměřen. Ostatně i v případě Magnitského se toto ukázalo býti pravdou: Magnitský byl zabit právě proto, že na korupci upozornil.

Jenže vzhledem k aktuální formulaci v zákoně je možné uvalit sankce na kohokoliv, koho prezident Spojených států z korupce obviní, protože nutnost spojitosti s lidskými právy zde není jasně zakotvená, a korupce se dá jen těžko dokázat. To nabízí velký prostor pro zneužívání Magnitského zákonů k nemorálním účelům těch administrativ, které jsou zrovna u moci. Je však třeba dodat, že ke zneužití doposud nikdy nedošlo.

5.4. Efektivita

Kritika zejména neziskových organizací míří často na to, že Magnitského zákon by mohl být mnohem efektivnější. Návrhy, jak toho dosáhnout, směřují zejména k lepší spolupráci, a to jak například právě s neziskovými lidskoprávními organizacemi, tak se státy, které vlastní Magnitského zákon mají, a se kterými lze uvalování sankcí koordinovat. Kromě toho některé organizace navrhují také sankcionování příbuzných zločinců, což ovšem může být opět problematické zejména v souvislosti s výše zmiňovaným právem na spravedlivý proces.

6. Závěr

Magnitského zákon se ukázal být velice užitečným nástrojem, a zároveň symbolem podpory lidských práv a demokratizace ve světě. Bylo by však účelné po několika letech praxe zákon v několika aspektech upravit, aby lépe reflektoval zejména mezinárodněprávní povinnosti Spojených států a šetřil lidská práva.

7. Doporučené zdroje

Global Magnitsky Human Rights Accountability Act – americký Magnitského zákon v aktuální podobě (ENG). Dostupný zde: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text>;

Článek „Browderova válka“, Respekt (CZ). Článek byl napsán v roce 2013, a obsahuje tedy některé neaktuální informace, ale velice dobře popisuje celý příběh okolo smrti Sergeje Magnitského a přijetí prvního Magnitského zákona v USA. Dostupný zde: <https://www.respekt.cz/tydenik/2013/21/browderova-valka>;

Doporučení Kongresu USA - stanovisko Michaela Breena, předsedy a CEO nestátní organizace Human Rights First, k Magnitského zákonu (ENG). Dostupné zde: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/2021.03.23%20Written%20Testimony%20for%20Michael%20Breen.pdf>;

Článek shrnující základní informace o americkém Magnitského zákoně, Human Rights Watch (ENG). Dostupný zde: <https://www.hrw.org/news/2017/09/13/us-global-magnitsky-act>;

Článek „Time for a Universal Magnitsky Act?“, Universal Rights Group (ENG). Úvaha o tom, jaké lidskoprávní a mezinárodněprávní problémy Magnitského zákon přinese. Dostupný zde: <https://www.universal-rights.org/blog/time-for-a-universal-magnitsky-act/>;

Zpráva Výboru pro právní záležitosti a lidská práva Evropského parlamentu č. 14661 ze dne 30. 10. 2018: *Sergei Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions* (ENG). Zpráva je z doby, kdy se v Evropské unii diskutovala možnost přijetí vlastní legislativy nesoucí Magnitského jméno a velice hezky jsou zde shrnuta fakta týkající se Magnitského zákonů. Dostupná zde: [http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yNTA1MyZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL3hzbC1mby9QZGYvWFJIZi1XR C1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTI1MDUz](http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yNTA1MyZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL3hzbC1mby9QZGYvWFJIZi1XR C1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTI1MDUz;);

Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) – kanadský Magnitského zákon (ENG). Dostupný zde: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/J-2.3/FullText.html>.