

Proč západní vlády nedokážou zodpovědět, jak přesně sankcionují ruské kleptokraty?

27.10.2023 - | Transparency International ČR

U příležitosti Mezinárodního dne svobodného přístupu k informacím, který připadá na 28. září, připomněl náš berlínský sekretariát TI západním vládám jejich povinnost dodržovat právo na informace.

V letošním roce se TI na mezinárodní úrovni spolu s našimi partnery zaměřila na výzvy, kterým čelíme při získávání klíčových informací souvisejících s cílenými sankcemi uvalenými na Ruskou federaci od počátku invaze na Ukrajinu 24. února 2022.

Přístup k informacím umožňuje veřejnosti tlačit vlády k odpovědnosti. Pomáhá novinářům a občanské společnosti vyšetřovat záležitosti veřejného zájmu. A v neposlední řadě také umožňuje navrhnout, jak by se správa věcí veřejných dala dělat lépe a efektivněji.

Při uvalení cílených sankcí západní vlády slíbily, že aktivně půjdou po majetku jednotlivců napojených na Kreml. Téma sankcí nadále zůstává aktuální ve veřejné debatě. Po více než roce a půl však stále nemáme dostatek informací, abychom mohli adekvátně posoudit úspěšnost těchto opatření.

Informační prázdno v pátrání po majetku kleptokratů

TI opakovaně poukazuje na to, že sankce samy o sobě mohou být bezzubé, a naléhala na zákonodárce, aby podnikli další kroky ke zvýšení šancí na odhalení výnosů a majetku plynoucího z trestné činnosti a korupce.

Jedním z pozitiv bylo vytvoření Pracovní skupiny ruských elit, zástupců a oligarchů (anglicky: Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force neboli REPO). Vzhledem k tomu, že vlastnictví nemovitostí a dalších aktiv vysoké hodnoty často přesahuje hranice jednoho státu, je pro jejich vypátrání zásadní multilaterální spolupráce.

Kleptokracie (ze starořeckého κλέπτειν, čte se kleptein) je systémové zřízení, ve kterém hraje klíčovou roli osobní obohacování držitelů moci (ti se nazývají kleptokraté), a to nad zájmy široké veřejnosti a občanů.

Naše nevládní protikorupční síť dlouhodobě vyzývá, aby vlády informovaly veřejnost o omezujících opatřeních, která přijaly na národní a mezinárodní úrovni, i o tom, jakých výsledků dosáhly. Zatím bylo však zveřejněno minimum informací o tom, jak tyto sankce fungují v praxi.

TI začátkem tohoto roku, s ohledem na blížící se výročí války na Ukrajině, společně s dalšími národními pobočkami a partnery zaslala žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím 20 jurisdikcím, které takové sankce uplatňují.

Otázky se týkaly uvalených omezujících opatření, sankcionovaného majetku a zahájených vyšetřování potenciálně nevysvětlitelného bohatství nebo jiného protiprávního jednání.

Předpokladem bylo, že otázky budou dostatečně jednoduché, aby na ně mohly odpovědět všechny jurisdikce. Usuzovali jsme totiž, že pečlivě sledují dopad opatření, která samy zavedly. Z obdržených

odpovědí vyplývá, že tomu tak není.

„Volně dostupný a kvalitně zpracovaný přehled o opatřeních uvalených na Rusko v souvislosti s válkou na Ukrajině, včetně přehledu konkrétního movitého a nemovitého majetku, kterého se sankce týkají, je velmi důležité pro kontrolu Česka a EU, jak efektivně svá vlastní pravidla vymáhá,“ komentuje Marek Chromý, vedoucí analytik Transparency International ČR (TI ČR).

„Jedná se také o transparentní způsob, jak investigativním novinářům a expertním nevládním organizacím umožnit dohledávání majetku, na který by se měly sankce vztahovat. Občanská společnost tak může, díky svým znalostem a kapacitám, vládě a státu pomoci ve vyhledávání a kontrolu. K tomu ale potřebuje jednoduchý přehled, jaký majetek už byl dohledán právě ze strany státních institucí,“ dodává.

Jaké informace TI požadovala?

Oslovili jsme relevantní orgány 19 zemí a Evropskou komisi s těmito otázkami:

- Jaký je celkový počet fyzických osob, na které byly od začátku války orgány vaší země uvaleny finanční sankce?
- Jaký je celkový počet fyzických osob, kterým byl na základě sankcí orgánem vaší země omezen nebo zakázán vstup na vaše území?
- Jaký je celkový počet právnických osob, které byly od začátku války finančně sankcionovány orgány vaší země?
- Jaká je odhadovaná celková výše zmrazených aktiv?
- Jaké typy aktiv byly zmrazeny (tj. peněžní prostředky na bankovních účtech, nemovitosti, dopravní prostředky atd.)? Jaká je výše zmrazených aktiv dle jednotlivých typů aktiv?
- Kolik řízení o odnětí majetku bylo zahájeno orgány vaší země od začátku války? Tj. kolik řízení bylo zahájeno v souvislosti s původními trestnými činy, na jejichž základě by majetek podléhal odnětí.
- Kolik jednotlivých prověřování bylo zahájeno orgány vaší země od začátku války v souvislosti se sankcionovanými osobami nebo osobami poskytujícími jim podporu v obcházení sankcí, praní špinavých peněz, korupci nebo jiné trestné činnosti?

Většina států na žádost o poskytnutí informací neuměla odpovědět

Od chvíle, kdy jsme odeslali žádosti, uplynulo více než osm měsíců. Sedm zemí dosud neposkytlo žádné informace, jsou mezi nimi např. Kanada, Německo a Spojené státy americké.

Naproti tomu orgány Spojeného království a Austrálie naše žádosti odmítly:

- Australské ministerstvo zahraničních věcí nám sdělilo, že může poskytnout dokumenty, ovšem ne informace. Poté jsme naši žádost přeformulovali a požádali o dokumenty, které obsahují informace o zmrazeném majetku, sankcionovaných fyzických a právnických osobách atd. To však stále nestačilo ani pro částečné uveřejnění informací. Místo toho nám bylo řečeno, že zpracování naší žádosti „by představovalo podstatné a nepřiměřené odklonění zdrojů ministerstva“.
- Britské ministerstvo financí usoudilo, že prohledávání jejich záznamů a získávání námi požadovaných informací „by překročilo stanovený limit, který se považuje za přiměřený“. Dále poznamenali, že „nejdou schopni snadno získat přístup k datům [...] bez manuálního prohledávání, ověřování a vytahování informací ze zpráv.“

Sedm zemí poskytlo pouze částečné informace. U některých otázek oslovené orgány pověřené koordinací sankcí jednoduše uvedly, že záležitost spadá pod jiný úřad, aniž by se údaj sami pokusili

získat, například pro vlastní informaci.

Pozitivní výjimkou bylo francouzské Ministerstvu hospodářství, financí a průmyslu. Nejenže se TI ozvalo velmi rychle, ale také předalo nezodpovězené otázky dvěma dalším orgánům.

Kompletní odpovědi se podařilo získat pouze ve třech zemích – Estonsku, Kypru a Portugalsku. I tak to vždy byl hladký proces. Získání celé odpovědi bylo obzvláště časově náročné v Estonsku, kde ministerstvo zahraničních věcí odkázalo Transparency International Estonsko na tři různé orgány. Teprve ke konci dubna se všem daným úřadům podařilo zareagovat.

Pozoruhodné je, že jsme obdrželi velmi rozporuplné odpovědi napříč členskými státy EU. Některé byly až tajemné:

- Nizozemské Ministerstvo zahraničních věcí nám sdělilo, že nemá informace o finančních sankcích, protože ty uplatňují banky. Přitom se odvolávali na dopis ministra zahraničí směřovaný Parlamentu, který v podstatě uznává povinnost vlády uplatňovat sankce, pokud se jedná o majetek, jako jsou například plavidla.
- Úřady v České republice naší kanceláři vysvětlily, že nemají zákonné právo posuzovat hodnotu zmrazených aktiv a poskytly nám hrubý odhad majetku zmrazeného v souvislosti s protiruskými sankcemi od roku 2014.
- Španělské Ministerstvo vnitra sdělilo Transparency International Španělsko, že země nikoho finančně nesankcionovala, protože sankce uplatňuje EU. Ministerstvo ani předsednictví vlády podle všeho neměly k dispozici údaje o zmrazeném majetku.

Evropská komise, která koordinuje provádění mezinárodních sankcí v členských státech sedmadvacítky, dvakrát požádala o prodloužení lhůty pro odpověď. Ozvala se ale až v květnu – tedy více než čtyři měsíce poté, co Transparency International EU žádost podala – a reakce Komise byla velkým zklamáním.

Na dotaz týkající se samotných finančních sankcí nás odkázali na přílohy příslušných právních předpisů, které obsahují pouze jména osob a entit, zařazených na evropský sankční seznam.

Evropská komise rovněž neposkytla informace o zmrazeném majetku a zahájených vyšetřováních s odkazem na omezení týkající se sdílení informací a důvěrnosti, přestože některé členské státy EU nám na tyto dotazy odpověděly.

„Ačkoli odpovědi českých úřadů na naše žádosti byly relativně včasné a obsáhlé, stále čelíme nedostatku veřejné komunikace o úspěších a úskalích provádění protiruských sankcí ze strany vlády,“ vysvětluje Lidia Marchenko, analytička TI ČR.

„Názorným příkladem je vnitrostátní sankční seznam, který měl vyplnit mezery unijních sankčních režimů. Od schválení sankčního tzv. Magnitského zákona, bylo na seznam zařazeno šest fyzických osob. Chybí ovšem veřejně dostupné informace o procesích zodpovědných orgánů při výběru kandidátů na uvalení omezujících opatření, odhalování jejich aktiv a jejich eventuálního návrhu na vnitrostátní sankční seznam. Nedostatek komunikace ve výsledku brání občanské společnosti a novinářům efektivně k této snaze přispívat,“ dodává.

Víme, kolik toho nevíme

Pro TI je zklamáním, že většina zemí, které jsme oslovili, není ochotná nebo schopná informovat o procesu zavádění sankcí.

V rámci Evropské unie jsme obdrželi několik nejasných odpovědí na dotazy ohledně uvalených finančních sankcí. Francie, Lucembursko, Španělsko, a dokonce i Evropská komise podle všeho nepochopili naše otázky a poslali nám počty osob a subjektů, které dosud byly přidány na sankční seznam EU.

Rozhodnutí o uvalení sankcí jsou sice přijímána na úrovni EU, ale za jejich provádění jsou zodpovědné jednotlivé členské státy. To zahrnuje zmrazení majetku sankcionovaných osob v rámci jejich jurisdikce. Od vlád se také očekává, že budou EU pravidelně informovat o svém postupu, takže by neměly mít problém tyto informace poskytovat i veřejnosti.

POČET SANKCIONOVANÝCH FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB V DOTAZOVANÝCH ZEMÍCH

Z odpovědí, které jsme obdrželi, vyplývá, že zmrazení bankovních účtů a finančních prostředků jsou nejvyužívanějším nástrojem vymáhání cílených sankcí. Avšak ani tyto informace nejsou všude systematicky dostupné. Mnoho zemí mělo potíže i s přibližným odhadem celkové hodnoty zmrazeného majetku.

ODHADOVANÁ HODNOTA ZMRAZENÝCH AKTIV V DOTAZOVANÝCH ZEMÍCH (V MILIONECH EUR)

Nad rámec sankcí bylo zahájeno 54 prověřování sankcionovaných osob nebo osob poskytujícími jim podporu, z toho 45 na Kypru a 9 v Estonsku. Několik dalších zemí odmítlo odpovědět kvůli omezením sdílení těchto informací. Takovou odpověď TI dostala i ve Francii, kde ovšem víme, že státní zástupci přinejmenším jedno prověřování podezřelého majetku několika sankcionovaných osob (na základě trestního oznámení podaného Transparency International Francie) zahájili.

Žádná ze sledovaných zemí neuvedla počet soudních řízení o odnětí zmrazeného majetku. Některé z nich přímo uvedly, že žádná řízení nebyla zahájena, zatímco jiné vysvětlily, že jsou ze zákona omezeny ve sdílení takových informací.

Vlády musí zajistit informace pro veřejnou debatu

Zkušenosti TI s podáváním žádostí o poskytnutí informací poukazuje na přetrvávající překážky, které brání občanské společnosti a širší veřejnosti smysluplně vyhodnotit účinnost protiruských sankcí.

Je třeba vylepšit interní správu těchto dat, aby odpovědné orgány měly snadný přístup k informacím, které podléhají zveřejnění.

Dále je také klíčové, aby vlády poskytovaly informace bez prodlevy a dodržovaly lhůty stanovené zákonem. Z naší praxe také vyšlo najevo, že výrazné změny jsou potřeba na úrovni EU, a to v koordinaci mezi Evropskou komisí a jednotlivými členskými státy, aby všechny strany byly schopny poskytovat komplexní informace.

Dalším klíčovým aktérem v otázce sankcí je pracovní skupina REPO. Proto TI na začátku letošního roku odeslala otevřený dopis, kde jsme skupinu vyzvali k veřejnému reportování o výsledcích jejich práce a o výzvách, které brání zlepšení.

Ve chvíli, kdy pracovní skupina REPO vydala v březnu zprávu, byla to vítaná reakce. Jejich komplexní doporučení ohledně obcházení sankcí potvrdily potřebu zacelit systémové mezery, na které TI upozornila již dříve.

Aktuální informace o jejich činnosti však příliš nezmírnilly obavy, že se multilaterální spolupráce

nadměrně zaměřuje na sankce, které samy o sobě nevyřeší širší problém praní špinavých peněz ani nepřinesou skutečnou spravedlnost.

Z informací, které jsme od vlád obdrželi vyplývá, že se zatím nedaří problematiku posunout od pouhého zmražení aktiv k vyšetřování protiprávního jednání a konfiskaci majetku, který je prokazatelně identifikován jako výnos z korupce nebo jiné trestné činnosti.

Vlády také musí udělat mnohem více pro to, aby pohnaly k odpovědnosti finanční zprostředkovatele, kteří napomáhají praní špinavých peněz, korupci nebo obcházení sankcí.

TI tak nadále vyzývá vlády, aby proaktivně zveřejňovaly informace o vývoji provádění sankcí. Tím občanům umožní zhodnotit jejich úsilí a zajistí informovanou veřejnou diskusi o politických a implementačních řešeních, která povedou k hmatatelnému dopadu.

Většina dotazovaných zemí také potřebuje zlepšit své rámcové postupy v oblasti práva na informace. Přestože žádosti TI byly specifickými pokusy, výsledné reakce nevytvářejí příliš pozitivní obraz o přístupu ke správě informací a respektování práva na informace ze strany místních orgánů veřejné moci, ačkoliv se jedná o základní lidské právo.

<https://www.transparency.cz/proc-zapadni-vlady-nedokazou-zodpovedet-jak-presne-sankcionuji-ruske-kleptokraty>