

ROBERT LIZAK, SEBASTIAN SKUZA

# Magnitsky Act – fundament globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych powstały pod auspicjami USA

## The Magnitsky Act: A Foundation of the Global Anti-Corruption Sanctions System Established Under the Auspices of the USA

The purpose of this paper is to introduce the anti-corruption sanctions regime, which is an important link in the global anti-corruption system. First, the basic premises of the US anti-corruption sanctions regime based on the Magnitsky ACT are discussed, followed by a review of the legislation of other countries that have followed the US example or have attempted or made policy statements to implement a sanctions regime, and the potential goals to be achieved and challenges to be overcome related to the emergence and development of a global anti-corruption sanctions regime are extracted. Finally, recommendations for the national legislator were formulated, including an attempt to answer whether Poland should implement additional legal solutions to intensify the fight against global kleptocracy based on authoritarian corruption.

**ROBERT LIZAK**, doktor nauk prawnych, Polska Akademia Nauk

ORCID – 0000-0001-7980-2409, e-mail: robertpol25@wp.pl

**SEBASTIAN SKUZA**, doktor habilitowany nauk prawnych,

profesor Uniwersytetu Warszawskiego

ORCID – 0000-0002-9357-6791, e-mail: SSkuz@wz.uw.edu.pl

**KEYWORDS:** national security law, sanctions, compliance, corporate governance, anti-corruption, kleptocracy

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawo bezpieczeństwa narodowego, sankcje, zgodność z prawem, ład korporacyjny, przeciwdziałanie korupcji, kleptokracja

# 1 | Wprowadzenie

W prawodawstwie Stanów Zjednoczonych Ameryki od ponad stu lat, tj. od uchwalenia Trading With the Enemy Act of 1917<sup>[1]</sup>, występuje pojęcie sankcji. Mimo, że od początku istnienia budzą one wiele wątpliwości, bowiem z ich nałożeniem utożsamiane są wysokie koszty społeczne, to wciąż mają ogromne znaczenie realizacji celów polityki wewnętrznej i zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>[2]</sup>. Sankcje są najczęściej stosowane w następstwie zaistniałych wydarzeń, które są sprzeczne z celami i wartościami politycznymi, np. aktów terroru, rozprzestrzeniania broni jądrowej, aneksji obcego terytorium itd.<sup>[3]</sup>. Celem sankcji jest wywarcie wpływu na adresata w celu określonego zachowania się, czyli dążenia do tego, aby adresat sankcji zmienił swoje zachowanie w sposób oczekiwany przez stronę sankcjonującą<sup>[4]</sup>. W ten sam sposób przedstawia się sytuacja w przypadku sankcji antykorupcyjnych.

W dniu 16 listopada 2009 r. w wyniku nieludzkiego traktowania w moskiewskim więzieniu Matrosskaya Tishina zmarł aresztowany prawnik Sergei Magnitsky. Przed śmiercią kierował działem podatkowym w moskiewskiej firmie prawniczej i audytorskiej (Firestone Duncan) i zgromadził informacje świadczące o wywłaszczeniu aktywów jednego z największych zagranicznych funduszy inwestycyjnych w Rosji (Hermitage Capital Management) w ramach mechanizmu korupcyjnego z udziałem

---

<sup>1</sup> Trading with the Enemy Act of 1917, Public Law 65-91, the 65<sup>th</sup> Congress, [S. 411], October 6, 1917. Ustawa umożliwia rządowi USA nałożenie sankcji gospodarczych na wrogie kraje w okresie wojny. Od 1933 r. rozszerzono stosowanie przepisów ustawy również na sytuacje zagrożenia interesów kraju. W 1977 r. ograniczono zakres jej stosowania jedynie na czas prowadzenia wojny, a dla stanów zagrożenia narodowego zaczęły obowiązywać przepisy innej ustawy, a mianowicie International Emergency Economic Powers Act of 1977, Public Law 95-223, the 95<sup>th</sup> Congress, [S. 1625], December 28, 1977.

<sup>2</sup> Por. Joseph S. Nye Jr., „Soft Power” *Foreign Policy*, nr 80 (1990): 153-171; Julia Friedlander, Maia Nikoladze, Charles Lichfield, Ananya Kumar, Castellum.AI, „Global Sanctions Dashboard: Special. Russia edition” *Atlantic Council*, 7 marca 2022. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/global-sanctions-dashboard-special-russia-edition/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>3</sup> Zob. Christopher Anglim, „International Sanctions: A Legal Research Guide, Legal Research Guides” t. xci, (Getzville: William S. Hein & Co., Inc., 2022).

<sup>4</sup> Szerzej zob. Magdalena Trzcionka, *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2015).

rosyjskich urzędników państwowych. W następstwie ujawnienia wyżej wskazanych informacji, Sergei Magnitsky został w listopadzie 2008 r. aresztowany pod zarzutem uchylania się od opodatkowania na kwotę 230 mln \$ i skazany, w tym również za wiele innych przestępstw<sup>[5]</sup>.

W 2019 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie *Judgment Magnitskiy and Others v. Russia*, w którym orzekł, że Rosja naruszyła prawo Magnitsky’ego do życia i opieki medycznej (prawdopodobnie został wielokrotnie pobity przez funkcjonariuszy więziennych), co doprowadziło do jego śmierci. Ponadto Trybunał uznał, że pokrzywdzony był przetrzymywany w nieludzkich i poniżających warunkach, ponadto w sposób nieuzasadniony przedłużano okres aresztowania, a jego pośmiertny proces i skazanie przez rosyjski sąd były z natury niesprawiedliwe<sup>[6]</sup>.

Pośmiertnym obrońcą dobrego imienia Magnitsky’ego stał się inwestor i były CEO Hermitage Capital Managment Bill Browder, który skutecznie prowadził lobbing w Waszyngtonie na rzecz wprowadzenia sankcji wobec osób uczestniczących w nielegalnej działalności i współodpowiedzialnych za śmierć Magnitsky’ego. W 2012 r. Kongres Stanów Zjednoczonych uchwalił Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012<sup>[7]</sup>. Celem bezpośrednim ustawy z 2012 r. było nałożenie sankcji na osoby pełniące funkcje publiczne i inne, odpowiedzialne za aresztowanie i śmierć Sergei’a Magnitsky’ego. Z kolei jej celem pośrednim było wspieranie narodu rosyjskiego w ustanowieniu demokratycznego systemu politycznego, w którym szanowane są wolności jednostki i prawa człowieka, uniemożliwienie tłumienia przez rząd rosyjski odmienności i opozycji politycznej, utrudnienie pogorszenia wolności gospodarczej i politycznej w Rosji, a przede wszystkim przeciwdziałania korupcji i jej bezkarności<sup>[8]</sup>.

Od momentu wejścia w życie Magnitsky Act w Stanach Zjednoczonych korupcję właściwie uznano nie tylko za zagrożenie dla bezpieczeństwa

---

<sup>5</sup> Szerzej zob. Walker Christopher, „The Perpetual Battle Corruption in the Former Soviet Union and the New EU Members” (Center for Public Policy: 2011). <https://freedomhouse.org/sites/default/files/PerpetualBattle.pdf>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>6</sup> Case of Magnitskiy and Others v. Russia (Applications nos. 32631/09 and 53799/12), European Court of Human Rights, Third Section, Judgement Strasbourg 27 August 2019.

<sup>7</sup> Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, Public Law 112-208, the 112<sup>th</sup> Congress, [S. 1496], December 14, 2012.

<sup>8</sup> Bill Browder, *Czerwony alert* (Katowice: Wydawnictwo Sonia Draga, 2015).

narodowego<sup>[9]</sup> i demokracji<sup>[10]</sup>, ale również za jeden z kluczowych elementów przeciwdziałania globalnej kleptokracji zbudowanej na autorytarnej korupcji<sup>[11]</sup>. Jak się bowiem okazało, ustawa z 2012 r. stała się przyczynkiem do rozpoczęcia procesu budowy globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych, co trwa do chwili obecnej<sup>[12]</sup>. Co więcej, agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła na przyspieszenie tego procesu oraz podjęcie szeregu innych aktywnych działań zmierzających do transformacji dotychczasowego globalnego systemu przeciwdziałania korupcji<sup>[13]</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych. Najpierw omówiono dalsze inicjatywy podjęte w USA po roku 2012, w tym podstawowe założenia amerykańskiego systemu sankcji antykorupcyjnych, następnie dokonano przeglądu ustawodawstw innych państw, które podążyły za przykładem USA lub podjęły próbę albo złożyły deklaracje polityczne do wdrożenia systemu sankcji, a także wyodrębniono potencjalne cele do osiągnięcia i wyzwania do pokonania związane z budową globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych. Wreszcie sformułowano rekomendacje dla ustawodawcy krajowego, w tym podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy Polska powinna wdrożyć

---

<sup>9</sup> Joe Biden, *Fact Sheet: U.S. Strategy on Countering Corruption* (The White House: 06.12.2021). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/06/fact-sheet-u-s-strategy-on-countering-corruption/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>10</sup> Janet Yellen, Samantha Power, „To Uphold Democracy, the U.S. Must Fight Global Corruption” *The Washington Post*, 06.12.2021. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/12/06/janet-yellen-samantha-power-democracy-fight-global-corruption/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>11</sup> Nate Sibley, Ben Judah, *Countering Global Kleptocracy: A New US Strategy for Fighting Authoritarian Corruption*, *Kleptocracy Initiative* (Hudson Institute: 01.2021), 8–12. <https://www.hudson.org/research/16608-countering-global-kleptocracy-a-new-us-strategy-for-fighting-authoritarian-corruption>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>12</sup> Szerzej zob. *Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act*, 116<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session [H.R. 389], May 15, 2019; *United States Strategy on Countering Corruption Pursuant to the National Security Study Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest*, (The White House: Washington, December 2021). <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>13</sup> Matthew Collin, Florian M. Hollenbach, David Szakonyi, „The Impact of Beneficial Ownership Transparency on Illicit Purchases of U.S. Property” *Brookings Global Working Paper 170* (Brookings Institution, Washington: 22.02.2022). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/03/Illicit-purchases-of-us-property.pdf>. [dostęp: 04.10.2022].

dotatkowe prawne rozwiązania umożliwiające zintensyfikowanie walki z globalną kleptokracją opartą na autorytarnej korupcji.

## 2 | Zarys amerykańskiego systemu prawa sankcji antykorupcyjnych

Intencją uchwalonej w 2012 r. Magnitsky Act było pewnego rodzaju „napiętnowanie” w Stanach Zjednoczonych rosyjskich urzędników odpowiedzialnych za śmierć Sergei’a Magnitsky’ego, którym zapewniono bezkarność w Rosji, poprzez zastosowanie wobec nich sankcji polegających na zakazie pobytu w USA oraz zakazie korzystania z amerykańskiego systemu bankowego, z możliwością blokady ich aktywów i majątku. Zakaz dotyczył osób fizycznych i prawnych, posiadających status tzw. „osób zagranicznych”, tj. podmiotów niemających obywatelstwa amerykańskiego, będących cudzoziemcami z prawem stałego pobytu na terenie USA albo utworzonych na mocy prawa USA, w tym ich oddziałów zagranicznych.

Na gruncie Magnitsky Act Prezydent Stanów Zjednoczonych może wobec osób zagranicznych stosować sankcje polegające na:

- uniemożliwieniu wydania wizy na wjazd do USA lub jej cofnięciu<sup>[14]</sup>,
- blokowaniu transakcji dotyczących jakiegokolwiek mienia lub interesów majątkowych osoby zagranicznej, jeżeli są one zlokalizowane na terenie Stanów Zjednoczonych, są w trakcie transferu na terytorium Stanów Zjednoczonych albo są lub będą transferowane na rzecz lub pod kontrolę obywatela Stanów Zjednoczonych<sup>[15]</sup>.

<sup>14</sup> Zgodnie z § 405(c)(1) Magnitsky Act, wyjątkiem są przedstawiciele Organizacji Narodów Zjednoczonych, której siedziba znajduje się w Nowym Jorku, lub ze względu na interes narodowy Stanów Zjednoczonych.

<sup>15</sup> Zob. Przepis § 406(a) Global Magnitsky Act.

Przed zastosowaniem sankcji Prezydent Stanów Zjednoczonych przekłada odpowiednim komisjom kongresowym<sup>[16]</sup> listę osób (z możliwością jej aktualizacji), które na podstawie wiarygodnych dokumentów są:

1. odpowiedzialne za zatrzymanie, znęcanie się i śmierć Sergei'a Magnitsky'ego, brały udział w działaniach mających na celu uniemożliwienie pociągnięcia ich do odpowiedzialności prawnej za zatrzymanie, znęcanie się i śmierć Sergei'a Magnitsky'ego albo odniosły korzyść finansową z zatrzymania, znęcania się lub śmierci Sergei'a Magnitsky'ego lub brały udział w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnienie przestępstw ujawnionych przez Sergei'a Magnitsky'ego;
2. odpowiedzialne za egzekucje pozasądowe, tortury, zniewolenie lub inne rażące naruszenia uznanych międzynarodowo praw człowieka popełnione wobec osób dążących do:
  - a. uzyskania, wykonywania, ochrony lub promowania międzynarodowo uznanych praw i wolności człowieka, takich jak wolność wyznania, słowa, zrzeszania się i zgromadzeń oraz prawa do uczciwego procesu i demokratycznych wyborów,
  - b. pełnomocnikami osób zagranicznych lub działając w jej imieniu w przypadkach, o których mowa w pkt 1.

Informacje i dokumenty przedłożone komisjom kongresowym mogą pochodzić od innych krajów i organizacji pozarządowych, w tym działających w Rosji i monitorujących łamanie praw człowieka przez rząd Federacji Rosyjskiej. Z kolei decyzję o zakończeniu stosowania sankcji Prezydent może podjąć w stosunku do każdej osoby objętej sankcjami, jeżeli uzna za stosowne i uprzednio poinformuje odpowiednie komisje kongresowe nie później niż 15 dni przed zakończeniem stosowania sankcji, że wobec osób objętych sankcjami:

---

<sup>16</sup> Zgodnie z § 403(a-b) Magnitsky Act, do komisji kongresowych zalicza się Komisję ds. Sił Zbrojnych, Komisję ds. Usług Finansowych, Komisja Spraw Zagranicznych, Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Komitet ds. Sądownictwa Izby Reprezentantów, Komitet ds. Bankowości, Mieszkalnictwa i Spraw Miejskich, Komisję ds. Stosunków Międzynarodowych, Komisję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Spraw Rządowych oraz Komisję ds. Sądownictwa Senatu.

- istnieją wiarygodne informacje, iż nie brały udziału w działaniach, za które nałożono sankcje,
- wszczęto śledztwa za działalność, za którą nałożono sankcje i prowadzono je w sposób zgodny z zasadami rzetelnego procesu karnego,
- w sposób wiarygodny wykazano znaczącą zmianę zachowania, poniosły odpowiednie konsekwencje za działania, za które nałożono sankcje, i w sposób wiarygodny zobowiązały się do niepodejmowania w przyszłości działań, za które można stosować sankcje.

Sekretarza Stanu i Sekretarza Skarbu zobowiązano ustawą z 2012 r. do corocznego przedkładania komisjom kongresowym sprawozdań ze stosowania jej przepisów, z uwzględnieniem określonego zakresu przedmiotowego. Sprawozdanie wstępne powinno być złożone nie później niż w ciągu roku od daty uchwalenia Magnitsky Act. Sprawozdania są co do zasady jawne i publicznie dostępne, ale załącznik do sprawozdania z listą podmiotów może być niejawnym ze względu na interes bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych<sup>[17]</sup>.

W ocenie autorów, w regulacjach zawartych w Magnitsky Act warto zwrócić uwagę na niżej wymienione zagadnienia. Po pierwsze, z brzmienia przepisów ustawy nie wynika wprost wola ustawodawcy do umożliwienia pozyskiwania osobowych źródeł informacji z Rosji lub ułatwienia zgłaszania przypadków korupcji przez rosyjskich sygnalistów. Jednak, jak już wspomniano, stosowanie sankcji może się zakończyć w przypadku, gdy podmiot objęty sankcjami w sposób wiarygodny wykazał znaczącą zmianę zachowania, poniósł odpowiednie konsekwencje za działania, za które nałożono sankcje, i w sposób wiarygodny zobowiązał się do niepodejmowania w przyszłości działań, za które można stosować sankcje. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której osoba objęta sankcjami przekazuje informacje nt. mechanizmu korupcyjnego w Rosji i majątku ukrytego na terenie USA pozostającego pod jej nadzorem, aż wreszcie zobowiązuje się do poprawy zachowania, w przypadku udzielenia mu ochrony na terenie Stanów Zjednoczonych. Po nieznaczej modyfikacji wyżej wymieniony przykład mógłby mieć zastosowanie do innej przesłanki stanowiącej podstawę zakończenia stosowania sankcji, a mianowicie, jeżeli przekazane

<sup>17</sup> Zob. Przepis § 407 Magnitsky Act.

przez sygnalistę informacje pozostają w interesie bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych<sup>[18]</sup>.

Po drugie, Magnitsky Act stał się nie tylko pierwszym tego typu aktem prawa krajowego na świecie stanowiącym wzorzec dla innych państw, czyli perspektywą prawnoporównawczą, ale również narzędziem *soft power*, a więc „subtelny” narzędziem wpływu na inne państwa, aby przyjęły podobne rozwiązania prawne wskutek niewymuszonego wyboru<sup>[19]</sup>. Co więcej, w Magnitsky Act wprost uregulowano obowiązek dla władzy wykonawczej Stanów Zjednoczonych, który polega na zachęcaniu rządów innych krajów do stosowania sankcji podobnych do sankcji stosowanych na podstawie Magnitsky Act, a także wymaga się opisu podjętych wysiłków przez administrację i przedłożeniu komisjom kongresowym sprawozdania z realizacji tego obowiązku. Pierwszą listę osób, wobec których zastosowano sankcje antykorupcyjne opublikowano 4 grudnia 2013 r., na której znalazło się 20 osób<sup>[20]</sup>.

W dniu 23 grudnia 2016 r. Prezydent Stanów Zjednoczonych podpisał Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, zwany dalej „Global Magnitsky Act”<sup>[21]</sup>. Ustawa ta daje podstawę amerykańskim władzom do stosowania sankcji wobec urzędników państwowych uczestniczących w łamaniu praw człowieka lub korupcji i osób udzielającym im pomocy na całym świecie. Celem ustawy jest promowanie poszanowania praw człowieka i przeciwdziałanie korupcji na wszystkich szczeblach władzy. Z porównania obydwu ustaw, tj. Magnitsky Act i Global Magnitsky Act wynika, że ich brzmienie jest właściwie identyczne, w tym zakres podmiotowy, rodzaje sankcji, tryb oceny informacji uzasadniających ich zastosowanie oraz przesłanki zwolnienia z sankcji. Autorom udało się jednak wyodrębnić kilka drobnych rozbieżności.

W Global Magnitsky Act doprecyzowano, że „rażące naruszenie międzynarodowo uznanych praw człowieka” ma znaczenie nadane temu terminowi w § 502B(d)(1) ustawy o pomocy zagranicznej z 1961 r.<sup>[22]</sup>. Ponadto

<sup>18</sup> Ibidem, przepis § 405 (c)(A)(ii).

<sup>19</sup> Joseph S. Nye Jr., „Think Again: Soft Power” *Foreign Policy*, 23.02.2006. <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>, (dostęp: 04.10.2022).

<sup>20</sup> Zob. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20130412>.

<sup>21</sup> Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, Public Law 114-328, the 114<sup>th</sup> Congress, [S. 2534], December 23, 2016.

<sup>22</sup> Foreign Assistance Act of 1961, Public Law 87-195, the 87<sup>th</sup> Congress, [S. 1983], September 4, 1961.



upoważniono Asystenta Sekretarza Stanu ds. Demokracji, Praw Człowieka i Pracy do przedstawiania Sekretarzowi Stanu nazwisk osób zagranicznych z rekomendacją zastosowania względem nich sankcji, po uprzednim uzgodnieniu z Asystentem Sekretarza Stanu ds. Spraw Konsularnych i innymi jednostkami organizacyjnymi Departamentu Stanu<sup>[23]</sup>. Nieznacznie zmieniono zakres obowiązków związanych ze sprawozdaniem, bowiem to Prezydent składa sprawozdanie odpowiednim komisjom kongresowym, a nie jak było wcześniej Sekretarz Stanu i Sekretarz Skarbu, a także rozszerzono zakres przedmiotowy sprawozdania<sup>[24]</sup>. Wreszcie Prezydent składa sprawozdanie wstępne w ciągu 120 dni od daty uchwalenia Global Magnitsky Act, a następnie corocznie w dniu 10 grudnia lub w pierwszym dniu po tej dacie, w którym obydwie izby Kongresu mają posiedzenie. Global Magnitsky Act obowiązuje do dnia 23 grudnia 2022 r.<sup>[25]</sup>.

W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent Stanów Zjednoczonych wydał rozporządzenie wykonawcze 13818, zwane dalej „E.O.13818” (z ang. Executive Order, E.O.), uzasadniając, że powszechność i dotkliwość naruszeń praw człowieka i korupcji osiągnęły taki stan, że zagrażają stabilności międzynarodowych systemów politycznych i gospodarczych oraz stanowią niezwykle i nadzwyczajne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, polityki zagranicznej i gospodarki Stanów Zjednoczonych. E.O. 13818 stanowi akt wykonawczy do Global Magnitsky Act z mocą ustawy w momencie złożenia podpisu przez prezydenta<sup>[26]</sup>.

W E.O. 13818 wprowadzono kilka zmian względem kwestii uregulowanych w Global Magnitsky Act i rozszerzono zakres wielu norm. Wyjaśniono pojęcie „podmiot”, którym jest spółka, stowarzyszenie, trust, *joint venture*, korporacja, grupa, podgrupa lub inna jednostka organizacyjna<sup>[27]</sup>. W przypadku definicji, użyte w liczbie mnogiej w Global Magnitsky Act pojęcie „rażących naruszeń międzynarodowo uznanych praw człowieka”, o którym mowa w 22 United States Code § 2304(d)(1), zastąpiono w liczbie pojedynczej w E.O. 13818 pojęciem „poważne naruszenie praw człowieka”. Z kolei „znaczny akt korupcji” zastąpiono pojęciem „akt korupcji”. Uchylono ponadto wymaganie, zgodnie z którym „ułatwianie lub przekazywanie dochodów z korupcji” ma zastosowanie jedynie do transferowania środków

<sup>23</sup> Zob. Przepis § 1263 (i) Global Magnitsky Act.

<sup>24</sup> Ibidem, przepis § 1264(a).

<sup>25</sup> Ibidem, przepis § 501(a).

<sup>26</sup> Executive Order 13818 – Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. December 20, 2017.

<sup>27</sup> Zob. Przepis § 6(g) E.O. 13818.

do zagranicznych jurysdykcji, co oznacza, że zakresem rozporządzenia objęto jakikolwiek transfer środków i aktywów. Kolejna zmiana polega na rozszerzeniu zakresu podmiotów sankcjonowanych, którym objęto nie tylko urzędników państwowych, ale również byłych urzędników oraz podmioty pozarządowe (np. grupy terrorystyczne lub zorganizowane grupy przestępcze), czyli właściwie każdą osobę fizyczną i prawną.

W E.O. 13818 doprecyzowano, że sankcjami mogą być objęte wszelkie osoby, w tym osoby niebędące cudzoziemcami, które udzielają lub próbują udzielać pomocy materialnej, finansowej lub technologicznej, czy też dostarczają towary lub usługi na rzecz tych działań lub w celu ich wsparcia. Z powyższego wynika, że zamrożenie aktywów może być stosowana wobec każdej osoby, w tym obywatela Stanów Zjednoczonych, natomiast cofnięcie wizy jest możliwe tylko wobec osoby zagranicznej. W przypadku osób z podwójnym obywatelstwem, w tym amerykańskim, mogą one być objęte sankcjami polegającymi jedynie na zamrożeniu aktywów, ale nie mogą mieć cofniętych wiz amerykańskich lub odebranego obywatelstwa. Na podstawie E.O. 13828 nie jest wymagane, aby ofiarą poważnego nadużycia praw człowieka i korupcji była jedynie osoba dążąca do „ujawnienia nielegalnej działalności prowadzonej przez urzędników państwowych” lub w celu „uzyskania, wykonywania, ochrony lub promowania międzynarodowo uznanych praw i wolności człowieka”, tak jak miało to miejsce w przypadku Magnitsky Act i Global Magnitsky Act. Wynika z tego, że w rozumieniu E.O. 13818 ofiarą poważnego nadużycia praw człowieka i korupcji może być każda osoba, niezależnie od jej statusu. Wreszcie z brzmienia E.O. 13818 wynika, że decyzję o objęciu sankcjami i zwolnieniu z nich może podjąć Sekretarz Skarbu, w porozumieniu z Sekretarzem Stanu i Prokuratorem Generalnym. W związku z ogłoszeniem E.O. 13818 prezydent objął sankcjami 13 osób łamiących prawa człowieka, kleptokratów i skorumpowanych, a Departament Skarbu wskazał dodatkowo 39 powiązanych firm i osób<sup>[28]</sup>.

W dniu 20 września 2022 r. Izba Reprezentantów uchwaliła ustawę pod nazwą Corruption, Overthrowing Rule of Law, and Ruining Ukraine: Putin's Trifecta Act lub CORRUPT Act<sup>[29]</sup>. Zgodnie z brzmieniem przedmiotowej ustawy nie później niż 30 dni od daty wejścia w życie niniejszej

<sup>28</sup> United States Sanctions Human Rights Abusers and Corrupt Actors Across the Globe (U.S. Department of the Treasury: 21.12.2017), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/smo243>, (dostęp: 04.10.2022).

<sup>29</sup> Corruption, Overthrowing Rule of Law, and Ruining Ukraine: Putin's Trifecta Act, 117<sup>th</sup> Congress, 2d Session, [H.R.6846], September 21, 2022.

ustawy Prezydent przedstawi właściwym komisjom Kongresu szczegółowe uzasadnienie, czy względem którejkolwiek z osób wymienionych w ustawie zaistniały kryteria zastosowania sankcji w związku z korupcją lub naruszeniem praw człowieka. W CORRUPT Act zawarto listę 200 osób będących rosyjskimi obywatelami, w tym obecnych i byłych rosyjskich urzędników rządowych, których uznano za aktywistów reżimu Putina, a zidentyfikowali ich działacze Fundacji Antykorupcyjnej kierowanej przez uwięzionego, a w końcu zamordowanego Aleksieja Nawalnego. Wśród osób wymienionych na liście załączonej do CORRUPT Act są wysocy rangą wojskowi, ministrowie, prawodawcy, funkcjonariusze organów ścigania, oligarchowie i propagandyści Kremla.

### 3 | Przegląd inicjatyw legislacyjnych w obszarze sankcji antykorupcyjnych na tle amerykańskim

Z przeglądu inicjatyw legislacyjnych w obszarze sankcji antykorupcyjnych wynika, że dotychczas prawo wzorowane na Magnitsky Act chronologicznie przyjęły: Estonia (2016)<sup>[30]</sup>, Kanada (2017)<sup>[31]</sup>, Litwa (2017)<sup>[32]</sup>,

---

<sup>30</sup> Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act of 1998, December 12, 2016. <https://www.eu-ocs.com/estonia-becomes-first-european-nation-to-introduce-a-magnitsky-law/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>31</sup> Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), S.C. 2017, c. 21, October 18, 2017.

<sup>32</sup> Law amending article 133 of Law No IX-2206 on the Legal Status of Aliens, No XIII-742, Republic of Lithuania, Vilnius, 16 November 2017.

Łotwa (2018)<sup>[33]</sup>, Wielka Brytania (2018)<sup>[34]</sup>, Gibraltar (2018)<sup>[35]</sup>, Jersey (2019)<sup>[36]</sup>, Kosovo (2020)<sup>[37]</sup>, Unia Europejska (2020)<sup>[38]</sup> i Australia (2021)<sup>[39]</sup>. Państwami, w których złożono deklarację o rozpoczęciu prac legislacyjnych, woli ich podjęcia albo nadal trwa dyskusja, są: Gruzja<sup>[40]</sup>, Ukraina<sup>[41]</sup>,

<sup>33</sup> Sinead Carolan, *Latvia Becomes Final Baltic State to Pass Magnitsky Law* (Organized Crime and Corruption Reporting Project: 08.02.2018). <https://www.occrp.org/en/daily/7621-latvia-becomes-final-baltic-state-to-pass-magnitsky-law>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>34</sup> Odpowiednie regulacje wprowadzono właściwie w czterech aktach prawnych. Pierwszym z nich jest Criminal Finances Act 2017, w którym zawarto definicję naruszeń praw człowieka oraz osób, które mogą je popełnić. Definicja ta jest używana przez the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, jako ogólne ramy prawne dla wszelkiego rodzaju sankcji w następstwie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE i wynikającego z tego wycofania się z sankcji na szczeblu UE. Na jej podstawie rząd przyjął w czerwcu 2020 r. the Global Human Rights Sanctions Regulations, a w kwietniu 2021 r. the Global Anti-Corruption Sanctions Regulations, No. 488, Statutory Instruments, Houses of Parliament, 26<sup>th</sup> April 2021.

<sup>35</sup> Zob. *Proceeds of Crime Act of 2015, December 10, 2018*; „Govt tables ‘Magnitsky amendment’ to Proceeds of Crime legislation” *Gibraltar Chronicle*, 10.11.2017. <https://www.chronicle.gi/govt-tables-magnitsky-amendment-to-proceeds-of-crime-legislation/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>36</sup> Zob. *Sanctions and Asset Freezing Law*, 19.07.2019; <https://www.jerseyfsc.org/industry/international-co-operation/sanctions/sanctions-by-country-and-category/sanctions-uk-global-anti-corruption/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>37</sup> Simon Carswell, „Irish Government’s refusal to support Bill shows it is ‘not willing to take on dictators’, anti-corruption campaigner says” *The Irish Times*, 22.07.2022. <https://www.irishtimes.com/politics/2022/07/22/government-not-willing-to-take-on-dictators-campaigner-says/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>38</sup> Zgodnie z praktyką ustanowioną na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zagadnienie uregulowano w decyzji i rozporządzeniu Rady, a w dodatku Komisja opublikowała szczegółowe wytyczne w zakresie stosowania sankcji. Zob. Decyzja Rady (wPziB) 2020/1999 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.Urz. UE L1 410/13; Rozporządzenie Rady (UE) 2020/1998 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz.Urz. UE L1 410/1; Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998, Commission Notice, European Commission C(2020) 9432 final, Bruksela, 17.12.2020.

<sup>39</sup> *Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Act 2021, December 8, 2021*.

<sup>40</sup> Maria Shagina, *Magnitsky-style sanctions in the Eastern Partnership* (European Council on Foreign Relations: 26.04.2019). [https://ecfr.eu/article/commentary\\_magnitsky\\_sanctions\\_in\\_the\\_eastern\\_partnership/](https://ecfr.eu/article/commentary_magnitsky_sanctions_in_the_eastern_partnership/). [dostęp: 04.10.2022].

<sup>41</sup> Ibidem.

Mołdawia<sup>[42]</sup>, Czechy, Nowa Zelandia<sup>[43]</sup> i Japonia. Z kolei publiczną deklarację o braku potrzeby wprowadzenia rozwiązań prawnych wzorowanych na Magnitsky Act złożyła Irlandia Północna<sup>[44]</sup>, która uznała, że wystarczającym narzędziem prawnym są sankcje Unii Europejskiej.

Jak wynika z powyższego, Magnitsky Act zaimplementowano na szczeblu krajowym w 7 państwach, w tym w 3 państwach członkowskich UE<sup>[45]</sup>, Wielkiej Brytanii i 2 terytoriach od niej zależnych, jak również na szczeblu regionalnym poprzez wprowadzenie sankcji w 27 państwach UE. Ponadto, Magnitsky Act zaimplementowano w 6 państwach z grupy tzw. G-7, z wyłączeniem Japonii. Ze wszystkich wyżej wskazanych rozwiązań prawnych bardziej szczegółowemu przeglądowi poddano akty prawa kanadyjskiego, brytyjskiego i unijnego, które zestawiono z aktami prawa amerykańskiego, czyli Global Magnitsky Act i E.O. 13818. Porównaniu poddano kilka podstawowych zagadnień, przykładowo podmiot sankcji antykorupcyjnych, znaczenie pojęcia korupcji, na czym polegają sankcje antykorupcyjne, kiedy i kto może zastosować sankcje oraz odwołać ich stosowanie.

Na wstępie uwaga Autorów zostanie poświęcona prawu unijnemu, bowiem w ich ocenie ostatecznie Unia Europejska nie przyjęła prawnego systemu sankcji antykorupcyjnych wzorowanych na Magnitsky Act. Przyjęte przez Parlament Europejski akty prawne, tj. wspomniana wcześniej decyzja i rozporządzenie, dotyczą wyłącznie sankcji za naruszenie praw człowieka. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Eva Corlett, „New Zealand to ramp up Russia sanctions with ‘first of its kind’ law” *The Guardian*, 07.03.2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/07/new-zealand-to-ramp-up-russia-sanctions-with-first-of-its-kind-law>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>44</sup> Zgodnie z Protokołem w sprawie Irlandii i Irlandii Północnej, zawartym w umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, od dnia 1 stycznia 2021 r. Irlandia Północna razem z Irlandią tworzy wspólny obszar regulacyjny z UE w zakresie przepisów dotyczących towarów, norm sanitarnych i fitosanitarnych, VAT i akcyzy w odniesieniu do towarów oraz zasad pomocy państwa, co oznacza, że de facto nadal podlega pod prawo unijne, którego interpretacją zajmuje się z kolei TSUE. Szerzej zob.: Umowa z dnia 31 stycznia 2020 r. o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.Urz. UE L 29/7.

<sup>45</sup> Obecnie status kandydata do UE mają: Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia, Turcja, Mołdawia i Ukraina, natomiast Bośnia i Hercegowina, Gruzja i Kosowo aspirują do tego miana.

(europejska ustawa Magnickiego) uwzględniono postanowienia Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji i deklarację polityczną ze specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego w sprawie wyzwań i środków mających na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji oraz wzmacnianie współpracy międzynarodowej<sup>[46]</sup>. Ponadto dodano, że korupcja, w tym systemowa, może mieć niszczący wpływ na stan praw człowieka i często podważa funkcjonowanie i legitymację instytucji oraz praworządność. Jednak podkreślono, że gdyby akty korupcji nie zostały uwzględnione w przeglądzie istniejącego systemu, to rekomendowane jest przyjęcie przez państwa członkowskie rozwiązań na wzór brytyjski, kanadyjski i amerykański<sup>[47]</sup>.

Dla przypomnienia, na gruncie Global Magnitsky Act sankcje antykorupcyjne mogą być stosowane wobec „osoby zagranicznej”, która nie jest osobą ze Stanów Zjednoczonych, a na podstawie E.O. 13818 wobec każdej osoby fizycznej i prawnej powiązanej z korupcją i naruszeniem praw człowieka. W prawie kanadyjskim podmiotem sankcji może być „cudzoziemiec”, który nie jest obywatelem Kanady lub stałym rezydentem w rozumieniu ustawy o imigracji i ochronie uchodźców<sup>[48]</sup>. Wreszcie w prawie brytyjskim zakresem podmiotowym objęto każdą osobę mającą związek z korupcją zagranicznej osoby pełniącej funkcje publiczną<sup>[49]</sup>.

Co prawda w obydwu aktach amerykańskich nie ma definicji korupcji, ale w brzmieniu Global Magnitsky Act użyto pojęcia „akt znacznej korupcji”, którym jest wywłaszczenie majątku prywatnego lub publicznego dla korzyści osobistych, korupcja związana z kontraktami rządowymi lub wydobywaniem zasobów naturalnych, przekupstwo lub ułatwianie lub przekazywanie dochodów z korupcji do zagranicznych jurysdykcji<sup>[50]</sup>. Z kolei w E.O. 13818 zastąpiono „akt znacznej korupcji” pojęciem „korupcja” o niemal identycznym brzmieniu, bowiem różnica polega jedynie na pominięciu sformułowania, że przekazywanie lub ułatwianie przekazywania

<sup>46</sup> Globalny system sankcji UE za naruszenia praw człowieka (unijna ustawa Magnickiego). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka (europejska ustawa Magnickiego) (2021/2563(RSP)(2022/C 99/15), Parlament Europejski, 1 marca 2022.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Zob. Przepis § 2 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law).

<sup>49</sup> Zob. Przepis § 6(2) Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.

<sup>50</sup> Zob. Przepis § 1263(a)(3) Global Magnitsky Act.

dochodów z korupcji ma nastąpić z zagranicznej jurysdykcji<sup>[51]</sup>. W Kanadzie również nie ma definicji korupcji, a z brzmienia ustawy wynika, że jest nią sprawstwo i współsprawstwo kierownicze aktów korupcji, w tym przekupstwo, sprzeniewierzenie majątku prywatnego lub publicznego dla osobistych korzyści, przekazanie dochodów z korupcji państwom obcym lub jakimkolwiek aktem korupcji związanym z wywłaszczeniem, kontraktami rządowymi lub wydobywaniem zasobów naturalnych, które stanowią akty znacznej korupcji, biorąc pod uwagę, między innymi, ich wpływ, zaangażowane kwoty, wpływy lub pozycję cudzoziemca lub współudział rządu danego państwa obcego w tych aktach<sup>[52]</sup>. Wreszcie w art. 4 ust. 2 ustawy brytyjskiej zawarto definicję korupcji, którą jest przekupstwo lub przywłaszczenie mienia<sup>[53]</sup>.

Sankcje antykorupcyjne w Kanadzie i Wielkiej Brytanii mogą polegać na zamrożeniu aktywów i zakazie wjazdu do ww. państw lub uchyleniu prawa pobytu na ich terytorium. O ile szczegółowe zestawienie konkretnych

---

<sup>51</sup> Zob. Przepis § 1(a)(1) E.O.13818.

<sup>52</sup> Zob. Przepis § 4 (2)(c) Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law).

<sup>53</sup> Zgodnie z § 4 (3) Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021, „przekupstwo” ma miejsce wtedy, gdy:

- 1) osoba bezpośrednio lub pośrednio oferuje, obiecuje lub wręcza korzyści finansowe lub inne zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu, w tym:
  - a) osoba zamierza nakłonić zagranicznego funkcjonariusza publicznego lub innego takiego funkcjonariusza do niewłaściwego pełnienia funkcji publicznej,
  - b) osoba zamierza nagrodzić zagranicznego funkcjonariusza publicznego lub innego takiego funkcjonariusza za niewłaściwe wykonywanie funkcji publicznej,
  - c) osoba wie lub wierzy, że przyjęcie korzyści przez tego urzędnika stanowiłoby niewłaściwe pełnienie funkcji publicznej;
- 2) zagraniczny funkcjonariusz publiczny bezpośrednio lub pośrednio żąda, zgadza się na otrzymanie lub przyjmuje korzyść finansową lub inną, oraz gdy:
  - a) w związku z tym funkcjonariusz ten zamierza, aby inny zagraniczny funkcjonariusz publiczny niewłaściwie pełnił funkcję publiczną,
  - b) korzyścią jest nagroda dla tego funkcjonariusza lub innego zagranicznego funkcjonariusza publicznego nienależycie pełniącego funkcję publiczną,
  - c) funkcjonariusz wie lub uważa, że żądanie, zgoda na otrzymanie lub przyjęcie korzyści przez funkcjonariusza stanowiłoby niewłaściwe pełnienie funkcji publicznej;
- 3) w oczekiwaniu lub w następstwie żądania, wyrażenia zgody na otrzymanie lub przyjęcie korzyści finansowej lub innej, zagraniczny funkcjonariusz publiczny lub inna osoba na wniosek tego funkcjonariusza lub za jego zgodą lub przyzwoleniem niewłaściwie pełni funkcję publiczną.

przepisów pozwala wyodrębnić niewielkie różnice względem amerykańskich, to ich zasadnicza konstrukcja jest właściwie identyczna<sup>[54]</sup>.

W USA decyzję o zastosowaniu i uchyleniu sankcji antykorupcyjnych może podjąć Prezydent albo Sekretarz Skarbu w porozumieniu z Sekretarzem Stanu i Prokuratorem Generalnym<sup>[55]</sup>. W Kanadzie przedmiotową decyzję podejmuje Governor in Council, który może upoważnić Ministra Spraw Zagranicznych do zmiany, zawieszenia, cofnięcia lub przywrócenia sankcji antykorupcyjnych, a także wskazać innych ministrów do realizacji obowiązków związanych ze stosowaniem sankcji antykorupcyjnych<sup>[56]</sup>. Co ciekawe, na gruncie prawa kanadyjskiego, cudzoziemiec, wobec którego zastosowano sankcje może wystąpić z uzasadnionym wnioskiem do Ministra Spraw Zagranicznych o całkowite lub częściowe zaprzestanie stosowania sankcji polegających na zamrożeniu aktywów<sup>[57]</sup>. Wreszcie w przypadku Wielkiej Brytanii decyzję o zastosowaniu i cofnięciu sankcji antykorupcyjnych podejmuje Sekretarz Stanu<sup>[58]</sup>.

Z Global Magnitsky Act wynika, że można stosować sankcje antykorupcyjne w przypadku istnienia wiarygodnych dowodów o zaangażowaniu zagranicznej osoby pełniącej funkcje publiczną lub współpracownika takiej osoby w akty znacznej korupcji albo wsparciu materialnym, sponsorowaniu lub zapewnieniu wsparcia finansowego, materialnego lub technologicznego dla procederu korupcyjnego albo dóbr lub usług wspierających działalność korupcyjną. Ponadto, stosowanie sankcji antykorupcyjnych można zakończyć w przypadku:

- istnienia wiarygodnej informacji, że dana osoba nie angażowała się w działalność, za którą nałożono sankcje,
- wszczęcia śledztwa za działalność, za którą nałożono sankcje,
- wykazania w wiarygodny sposób znaczącej zmiany w zachowaniu, poniesienia konsekwencji swojej działalności, za którą nałożono sankcje, i w sytuacji wiarygodnego zobowiązania do nieangażowania się w działalność korupcyjną w przyszłości,

---

<sup>54</sup> Zob. Przepis § 5(1) Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021 oraz przepis § 4(1) Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law).

<sup>55</sup> Zob. Przepis § 2(g) Global Magnitsky Act oraz § 1 E.O. 13818.

<sup>56</sup> Zob. Przepis § 2.1(2) Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law).

<sup>57</sup> Ibidem, przepis § 8(1).

<sup>58</sup> Zob. Przepis § 8(1-2) Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.



- gdy wygaśnięcie sankcji leży w interesie bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych<sup>[59]</sup>.

Z kolei na gruncie E.O. 13818 sankcje antykorupcyjne mogą być stosowane w przypadku wykazania związku z korupcją, a cofnięte w przypadku stwierdzenia, że okoliczności nie uzasadniają już ich dalszego stosowania<sup>[60]</sup>.

W Kanadzie przesłanką do zastosowania sankcji antykorupcyjnych są powzięte informacje o powiązaniu cudzoziemca będącego zagraniczną osobą pełniącą funkcje publiczne lub współpracownikiem takiej osoby, z aktami korupcji albo działalnością polegającą na pomaganiu, sponsorowaniu lub dostarczaniu wsparcia finansowego, materialnego lub technologicznego dla procederu korupcyjnego albo towarów lub usług wspierających ten proceder<sup>[61]</sup>.

Sekretarz Stanu Wielkiej Brytanii może zastosować sankcje antykorupcyjne wtedy, gdy ma uzasadnione podstawy, aby podejrzewać, że dana osoba fizyczna lub osoba prawna jest zaangażowana:

- w poważną korupcję,
- jest własnością lub jest kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osobę, która jest lub była zaangażowana procederem korupcyjnym,
- działa w imieniu lub pod kierownictwem osoby, która jest lub była zamieszana w procederem korupcyjnym,
- jest członkiem procederu korupcyjnego lub jest związana z osobą, która jest lub była zaangażowana w ten proceder<sup>[62]</sup>.

Ponadto w akcie prawa brytyjskiego doprecyzowano, że osoba jest zaangażowana w poważną korupcję, jeżeli:

- jest odpowiedzialna za poważną korupcję lub bierze w niej udział,
- ułatwia lub wspiera poważną korupcję,
- czerpie zyski finansowe lub inne korzyści z poważnej korupcji,

---

<sup>59</sup> Zob. Przepis § 1263(g) Global Magnitsky Act.

<sup>60</sup> Zob. Przepis § 1(a) i § 10 E.O. 13818.

<sup>61</sup> Zob. Przepis § 4(2) (c-d) Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law).

<sup>62</sup> Zob. Przepis § 6(2) (a-d) Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.

- ukrywa i udaremnia lub ułatwia ukrycie i udaremnienie poważnej korupcji lub jakiegokolwiek zysku lub korzyści z poważnej korupcji,
- przekazuje lub przekształca, albo ułatwia przekazanie lub przekształcenie, jakiegokolwiek zysku lub korzyści z poważnej korupcji;
- jest odpowiedzialna za dochodzenie lub ściganie poważnej korupcji i celowo lub lekkomyślnie nie wypełnia tego obowiązku,
- używa gróźb, zastraszania lub siły fizycznej w celu zakłócenia lub w inny sposób ingerowania w proces egzekwowania prawa lub proces sądowy w związku z poważną korupcją,
- narusza lub pomaga w naruszeniu któregoś z przepisów regulujących stosowanie sankcji antykorupcyjnych<sup>[63]</sup>.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 Anti-Money Laundering Act 2018, Minister Spraw Zagranicznych może w każdej chwili zmienić lub odwołać sankcje antykorupcyjne.

Na koniec uwagę Autorów zwróciły dwa przepisy zawarte w aktach prawa kanadyjskiego i brytyjskiego. Według pierwszego z nich, każdy obywatel Kanady ma obowiązek niezwłocznie poinformować Komisarza Królewskiej Kanadyjskiej Policji Konnej lub Dyrektora Kanadyjskiej Służby Wywiadu Bezpieczeństwa, że aktywa znajdujące się w posiadaniu lub pod jego kontrolą są powiązane z cudzoziemcem, wobec którego zastosowano sankcje antykorupcyjne, a także ma obowiązek przekazać wszelkie informacje o transakcji lub planowanej transakcji z udziałem aktywów objętych sankcjami. Z kolei w prawie brytyjskim interesującym rozwiązaniem jest wprowadzenie odpowiedzialności cywilnej dla członków organów spółek za niedopełnienie obowiązku nadzoru nad działalnością spółki związanej z czynami podlegającymi sankcjom antykorupcyjnym.

<sup>63</sup> Ibidem, przepis § 6(3) (a-h).

## 4 | Wyzwania i cele globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych

O ile istota stosowania sankcji wobec osób, które naruszyły prawa człowieka lub uczestniczyły w procederze korupcyjnym powinna już samoistnie inicjować wprowadzenie sankcji, zwłaszcza w demokratycznych państwach prawa i w państwach sprzymierzonych ze Stanami Zjednoczonymi, to z przeglądu ustawodawstw krajowych wynika, że w praktyce sytuacja wyglądała nieco inaczej. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że niektóre państwa nie były i nadal nie są zainteresowane wprowadzeniem sankcji przeciwko naruszeniom praw człowieka i korupcji. Dzieje się tak dlatego, że system powiązań globalnej polityki i gospodarki stawia decydentów poszczególnych państw przed dylematem wyboru pomiędzy ochroną praw człowieka i walką z korupcją a interesem narodowym. Istnieje wiele przykładów, które przemawiają za tak postawioną tezę.

Pierwszym z nich jest Australia, która co prawda politycznie potępiła naruszenie ujgurskich praw człowieka, ale nie przyłączyła się do legislacyjnej ofensywy państw zachodnich i ze względu na brak podstaw prawnych nie zastosowała sankcji wobec Chin<sup>[64]</sup>. Ostatecznie rząd australijski dołączył do globalnego systemu sankcji w zakresie praw człowieka i przeciwdziałania korupcji w roku 2021, ale według niektórych obserwatorów, początkowo administracja rządowa była niechętna przyjmowaniu rozwiązań prawnych umożliwiających stosowanie sankcji wobec Chin, ze względu na znaczny zakres powiązań gospodarczych i system łańcucha dostaw<sup>[65]</sup>.

Drugim przykładem jest Japonia, będąca jedynym państwem G-7 nieposiadającym rozwiązań prawnych wzorowanych na Global Magnitsky Act<sup>[66]</sup>. W tym przypadku obserwatorzy zwrócili uwagę, że Japonia jest ostrożna, a rząd niezdecydowany, gdyż nie chce eskalować niepokoju i wzniesąć otwartego konfliktu ze swoim potężnym sąsiadem, czyli Chinami. Podobne obawy wystąpiły w przypadku Unii Europejskiej wobec Rosji.

<sup>64</sup> Martin Russell, *Global human rights sanctions Mapping Magnitsky laws: The us, Canadian, UK and EU approach* (European Parliamentary Research Service: Listopad 2021), 3.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Justyna Gudzowska, Akira Igata, „Japan needs to update sanctions laws to face future challenges” *Nikkei*, (25.06.2022). <https://asia.nikkei.com/Opinion/Japan-needs-to-update-sanctions-laws-to-face-future-challenges>. [dostęp: 04.10.2022].

Trzecim przykładem są Stany Zjednoczone, które zdecydowały się nie nakładać sankcji na saudyjskiego księcia, w związku z zabójstwem dziennikarza Jamala Khashoggiego<sup>[67]</sup>, prawdopodobnie dlatego, że USA nadal są istotnie zaangażowane w zakończenie wojny w Jemenie wraz z saudyjskim rządem jako partnerem<sup>[68]</sup>. W końcu w podobnej sytuacji jest Wielka Brytania wobec Chin, bowiem pomiędzy obydwojma państwami istnieją wieloletnie stosunki handlowe i dyplomatyczne, ale narasta problem tłumienia demokratycznych protestów w Hongkongu<sup>[69]</sup>.

Wreszcie nie sposób nie wspomnieć o sytuacji i stanowisku środowisk biznesowych wobec globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych. *Prima facie* wydaje się, że w tym przypadku wciąż aktualna jest słynna brytyjska maksyma, że „polityką rządu jest umożliwienie prowadzenia biznesu jak zwykle” (z ang. *business as usual*)<sup>[70]</sup>. Jednak według Browdera biznes nigdy nie poprze publicznie Magnitsky Act, ponieważ nie chce zniechęcić do siebie przedstawicieli rządów, z którymi prowadzi interesy, jak również nie chce być uznany w opinii publicznej za przeciwnika praw człowieka<sup>[71]</sup>. Można by rzec, że biznes jest w jeszcze trudniejszej sytuacji niż rząd. Nic bardziej mylnego, przynajmniej z perspektywy prawnej.

Z przeglądu prawa unijnego wynika, że przywołana powyżej maksyma może już niedługo okazać się niepraktyczna, bowiem biznes nie będzie mógł

---

<sup>67</sup> Szerzej zob. Shane Harris, Greg Miller, Josh Dawsey, „CIA Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi's Assassination” *The Washington Post*, 16.11.2018. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-concludes-saudi-crown-prince-ordered-jamal-khashoggis-assassination/2018/11/16/98c89fe6-e9b2-11e8-a939-9469f1166f9d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-concludes-saudi-crown-prince-ordered-jamal-khashoggis-assassination/2018/11/16/98c89fe6-e9b2-11e8-a939-9469f1166f9d_story.html). [dostęp: 04.10.2022].

<sup>68</sup> Baroness H. Kennedy, „The Case of the UK, Symposium on Sanctioning Human Rights Violations: Magnitsky Laws in the World – Lessons Learned” (A Joint Symposium with Human Rights Watch and the University of Tokyo International Law Training and Research Hub: 08.04.2021). <https://www.utokyointlaw.com/post/symposium-sanctioning-human-rights-violations-magnitsky-laws-in-the-world>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> „Biznes jak zwykle” był polityką stosowaną przez rząd brytyjski w pierwszych latach I wojny światowej pod przewodnictwem ówczesnego premiera H.H. Asquith’a. Jej celem było utrzymanie operacyjności i stabilności państwa. Tłumaczono wtedy, że podczas wojny cywile powinni stosować zasadę w „biznesie jak zwykle”, bowiem zmiana zachowania obniżająca morale mogła przynieść zwycięstwo wroga. Por. George H. Cassar, *Asquith as War Leader* (London-Rion Grande: 1994), 235; *World War I: The Definitive Encyclopedia and Document Collection*, red. Spencer C. Tucker (Santa Barbara-Denver-Oxford: ABC-CLIO, 2014), 974.

<sup>71</sup> Browder, *The Foundation of Magnitsky Law and the Case of the us*.

pozostać bierny wobec naruszeń praw człowieka i korupcji, ze względu na dyspozycję niektórych norm prawnych UE. W dniu 21 kwietnia 2021 r. Komisja Europejska ogłosiła projekt Dyrektywy w sprawie raportowania zagadnień zrównoważonego rozwoju (tzw. Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD)<sup>[72]</sup>, która jest elementem kompleksowego pakietu zmian legislacyjnych na rzecz zrównoważonych inwestycji i osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do roku 2050<sup>[73]</sup>.

W projekcie przewidziano szereg obowiązków w przedmiocie ujawniania kluczowych danych ESG (ang. *environmental, social responsibility, corporate governance*, pol. środowisko, społeczna odpowiedzialność, ład korporacyjny), w tym poszanowania praw człowieka, przeciwdziałania korupcji czy łapownictwu. Projekt dyrektywy przewiduje wprowadzenie od 2023 r. obowiązku raportowania zagadnień z obszaru ESG przez wszystkie spółki (publiczne i prywatne) mające powyżej 250 pracowników, a trzy lata później obowiązku dla wszystkich spółek notowanych na rynku regulowanym, zatrudniających powyżej 10 pracowników.

Jak można zauważyć, globalny system sankcji antykorupcyjnych i sprawozdawczości niefinansowej są w pełni powiązane, co oznacza, że od sposobu podejścia do praw człowieka i przeciwdziałania korupcji (np. przeprowadzenie *due diligence* w zakresie korupcji w zarządzaniu łańcuchem dostaw) będzie uzależnione utrzymanie pozycji rynkowej, zdobycie przewagi konkurencyjnej, zainteresowanie przez inwestorów, pozyskanie finansowania i rekrutacja talentów, aż wreszcie utrata klientów. Zasadnym jest więc sparafrazowanie brytyjskiej maksymy, że „polityką zarządu jest umożliwienie prowadzenia biznesu jak zwykle, ale z poszanowaniem praw człowieka i bez korupcji”.

W ocenie Daniela Fried’a, który nadzorował wdrażanie Magnitsky Act, a obecnie jest koordynatorem polityki stosowania sankcji w Departamencie

---

<sup>72</sup> Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE, dyrektywę 2004/109/WE, dyrektywę 2006/43/WE oraz rozporządzenie (UE) nr 537/2014 w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, COM(2021) 189 final, 2021/0104(COD) Bruksela, 21 kwietnia 2021. Dyrektywa ta zastąpi obecną dyrektywę dotyczącą ujawniania informacji niefinansowych (NFRD 2014/95/EU).

<sup>73</sup> „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na rok 2030 w drodze do neutralności klimatycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Empty, Komisja Europejska, COM(2021) 550 final, Bruksela, 14 lipca 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021D-c0550&from=PL>. [dostęp: 04.10.2022].

Stanu, sankcje antykorupcyjne mają na celu zmianę zachowania, a karanie osób odpowiedzialnych za prześladowanie i śmierć Magnitsky'ego „nie jest tym, do czego generalnie stworzono sankcje”<sup>[74]</sup>. Fried dodał, że z biegiem czasu sankcje mają osiągnąć skumulowany efekt odstrasżający, zwłaszcza u tych, którzy zagrozili lub nadal grożą sygnalistom i obrońcom praw człowieka. Można więc dojść do wniosku, że sankcje mają straszyć tych, którzy sami straszą. Ze strony oprawców strach ma uniemożliwić jawność i przejrzystość niepożądanych zachowań np. korupcyjnej działalności urzędników państwowych, a ze strony sankcjonującej strach ma podważyć interesowność nielegalnej działalności. W tym przypadku celem sankcji jest więc wpływ na zmianę zachowania polegającą na odstąpieniu od naruszenia praw człowieka i korupcji.

Oprócz tego celu nadrzędnego, sankcje antykorupcyjne stosowane przez USA pozwalają realizować szereg innych celów, które mają istotne znaczenie dla interesów Stanów Zjednoczonych. Ich wyodrębnienie jest o tyle zasadne, że może ułatwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w interesie danego państwa pozostaje przyjęcie rozwiązań prawnych wzorowanych na Magnitsky Act, stosowanie sankcji w praktyce i realizowanie idei globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych pod przywództwem Stanów Zjednoczonych.

Z analizy dokonanej przez Autorów wynika, że do strategicznych celów stosowania sankcji antykorupcyjnych przez USA mogą należeć:

- efektywne przeciwdziałanie korupcji i jej zwalczanie oraz demonstrowanie zalet przejrzystego i odpowiedzialnego zarządzania może zapewnić krytyczną przewagę systemowi demokratycznemu, Stanom Zjednoczonym i państwom sprzymierzonym,
- systemowe i globalne przeciwdziałanie kleptokracji zbudowanej na autorytarnej korupcji stanowi walkę o polityczną dominację w kształtowaniu globalnej gospodarki w XXI wieku,
- wzmocnienie wielostronnej architektury antykorupcyjnej poprzez zwiększenie wymiany zasobów bazodanowych, wykorzystania inteligencji zbiorowej oraz nowych technologii może wpłynąć na znacznie efektywniejsze planowanie i zarządzanie,

---

<sup>74</sup> Emily Tamkin, „Enemy of the State” *Foreign Policy*, 26.01.2018. <https://foreignpolicy.com/2018/01/26/enemy-of-the-state-putin-russia-magnitsky-sanctions-veselnitskaya/>. [dostęp: 04.10.2022].

gromadzenie dowodów, jak również zapewnienie pełnego wglądu w sytuację na poziomie globalnym,

- powstrzymywanie nielegalnych przepływów finansowych pochodzących z korupcji w krajach autorytarnych poprzez mentalną przemianę u obywateli i wzmocnienie instytucjonalnej architektury może zależeć od wsparcia sygnalistów, opozycji demokratycznej, niezależnych mediów i społeczeństwa obywatelskiego, które dążą do ujawnienia korupcji – często z dużym ryzykiem osobistym.

Nieprzypadkowo rząd amerykański został zobowiązany do zachęcania rządów innych państw do stanowienia ogniwa globalnego łańcucha sankcji antykorupcyjnych. Nie chodzi bowiem tylko o przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią przeciwdziałanie korupcji i jej zwalczanie, odstraszenie naruszających prawo stanowione i wytworzenie w nich przekonania, że korupcja nie jest bezkarna, ale również o uczestniczenie w tworzeniu globalnej koalicji mającej na celu ochronę wartości demokratycznych. Zachęty do przystąpienia do tej inicjatywy mogą przybrać różną postać, od uniemożliwienia eksportu i importu przestępczości, w tym korupcji, poprzez ochronę interesów własnego kraju i rodzimych przedsiębiorstw za granicą, aż po solidarność międzynarodową.

Nie sposób też nie wspomnieć, że stosowanie sankcji wobec sprawców naruszenia praw człowieka i korupcji oraz umieszczenie na liście sankcyjnej powoduje częściowe ich wyizolowanie z globalnego przepływu osób, kapitału, towaru i społeczności międzynarodowej. Dzieje się tak dlatego, że umieszczenie na tzw. czarnej liście jest formą międzynarodowego i publicznego zawstydzenia oraz napiętnowania. Wpis na listę sankcyjną oznacza izolację geograficzną, gdyż pociąga za sobą brak możliwości uzyskania wiz do niektórych państw, choćby w celach turystycznych, biznesowych, zawodowych czy naukowych, w tym dla członków rodzin. Podobnie wygląda sytuacja z utratą dostępu do międzynarodowego systemu finansowego, niemożnością nabywania dóbr luksusowych i życia w sposób, do którego byli dotychczas przyzwyczajeni. Gdyby porównać korupcję do chorób, a dokładniej wirusa, to jedną z najprostszych metod unikania ryzyka zarażenia, która nie wymaga żadnych dodatkowych działań, jest utrzymywanie dystansu. Sankcje są więc niczym innym jak formą uniemożliwienia dostępu do konkretnych osób, kapitału i towaru, które są niepożądane w państwie sankcjonującym ze względu na ich związek z naruszeniem praw człowieka i korupcją.

## 5 | Podsumowanie

Śmierć Sergieja Magnitsky'ego była impulsem w Stanach Zjednoczonych do rozpoczęcia budowy globalnego systemu sankcji antykorupcyjnych. Wydaje się, że wyzwanie podjęto nie tylko ze względu na ofensywny lobbing Billa Browdera, pośmiertnie chroniącego dobrego imienia S. Magnitsky'ego, ale z dwóch innych powodów. Z jednej strony, globalny system sankcji antykorupcyjnych jest niczym tarcza chroniąca wartości demokratyczne i bezpieczeństwo narodowe Stanów Zjednoczonych oraz państw sprzymierzonych, a z drugiej strony jest niczym włócznia służąca do rażenia korupcji. Nie można jednak odmówić zasług Magnitsky'emu i Browderowi, bowiem ich determinacja pogłębiła wiedzę międzynarodowej opinii publicznej i elit politycznych na temat sposobu funkcjonowania kleptokratycznego systemu politycznego w Rosji zbudowanego na autorytarnej korupcji.

Jest to o tyle istotne, że dzięki okolicznościom ujawnionym w sprawie Magnitsky'ego udało się zidentyfikować w rosyjskim kleptokratycznym systemie politycznym swoistego rodzaju prekursorzy korupcyjne, rozpoznać sposób ich działania i finansowania oraz metody korumpowania, a następnie wybrać właściwe punkty i momenty do interwencji. W konsekwencji w USA przyjęto Magnitsky Act i zobowiązano w nim władzę wykonawczą Stanów Zjednoczonych do zachęcania rządów innych państw do wprowadzenia rozwiązań prawnych wzorowanych na Magnitsky Act.

Z przeglądu amerykańskiego systemu prawa sankcji antykorupcyjnych, na który składają się Magnitsky Act, Global Magnitsky Act i E.O. 13818, wynika, że rozwiązania te tworzą samoistne narzędzia do przeciwdziałania korupcji i jej zwalczania na poziomie krajowym i globalnym, jak również są elementem narodowej strategii ochrony wewnętrznych i zewnętrznych interesów USA. Nie ulega wątpliwości, że po raz kolejny Stany Zjednoczone Ameryki i prawo amerykańskie skutecznie wpływają na kształtowanie prawnych standardów międzynarodowych i poszczególnych państw<sup>[75]</sup>. Dzieje się tak z kilku powodów, w szczególności w celu rozwiązania problemu o charakterze globalnym, budowy globalnej infrastruktury instytucjonalnej do poradzenia sobie z tym problemem i jego bieżącego

---

<sup>75</sup> Szerzej zob. Robert Lizak, *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim* (Warszawa: C.H. Beck, 2018).



monitorowania, zacieśnienia współpracy z państwami sprzymierzonymi, aż wreszcie stanowienia wzoru do naśladowania<sup>[76]</sup>.

O ile nie należy umniejszać roli sankcji polegających na zakazie wydawania wiz umożliwiających wjazd do USA lub ich odebraniu, to na szczególną uwagę zasługują sankcje uniemożliwiające dostęp do amerykańskiego systemu finansowego. Ma to miejsce w sytuacji, w której Stany Zjednoczone nadal mają „niebotyczny przywilej” pełnienia roli hegemonu gospodarczego wynikający z układu sił w gospodarce światowej i polityce międzynarodowej, statusu dolara amerykańskiego będącej walutą międzynarodową oraz nadzoru globalnej waluty rezerwowej<sup>[77]</sup>. Z analizy sprawy Magnitsky’ego nietrudno więc wywnioskować, że system sankcji antykorupcyjnych jest najbardziej efektywny wtedy, gdy trafia w zaplecze finansowe kleptokratycznego systemu politycznego opartego na autorytarnej korupcji, zarówno w obszarze korumpowania, finansowania mechanizmów korupcyjnych, jak i prania pieniędzy z nich pochodzących. Dlatego też kluczowym jest ustalanie źródeł pochodzenia i lokowania nielegalnych środków związanych z korupcją we współpracy sektorów public, for profit i non-profit. Według przedstawicieli Departamentu Skarbu USA zdolność do bieżącego monitorowania wszystkich transgranicznych elektronicznych transferów środków finansowych jest jednym z najbardziej pożądaných narzędzi, jakie można zapewnić organom ścigania w walce z korupcją i praniem pieniędzy. Dodali oni, że w najbliższym czasie może dojść do gruntownej zmiany globalnego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i korupcji polegającej na zapewnieniu organom ścigania i wymiaru sprawiedliwości bezpośredniego dostępu do danych finansowych w czasie rzeczywistym<sup>[78]</sup>.

Z analizy porównawczej rozwiązań przyjętych w USA, Kanadzie, Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej wynika, że zasadniczo kierunki są podobne, różnią się jednak w kilku szczegółowych kwestiach. Najbardziej doniosłą różnicą wyodrębnioną przez Autorów jest brak uwzględnienia korupcji pośród naruszeń wymienionych w globalnych środkach ograniczających

<sup>76</sup> Ibidem, s. 327–329.

<sup>77</sup> Barry Eichengreen, *Exorbitant privilege. The Rise and the Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System* (New York: Oxford University Press, 2011).

<sup>78</sup> Sibley, Judah, *Countering Global Kleptocracy*, 15; Joshua Kirschenbaum, David Murray, *An Effective American, Regime to Counter Illicit Finance* (German Marshall Fund of the United States, Alliance for Securing Democracy, 18.12.2018). <https://securingdemocracy.gmfus.org/an-effective-american-regime-to-counter-illicit-finance/>. [dostęp: 04.10.2022].

prawa człowieka UE. Wynika z tego, że Unia Europejska nie wdrożyła wzorca amerykańskiego i nie przystąpiła do globalnej ofensywy mającej na celu zwalczanie kleptokratycznego systemu politycznego w Rosji, a więc określanie aktów prawa UE mianem Magnitsky Act jest nie tylko nietrafne, ale przede wszystkim nieuzasadnione. Trudno zrozumieć stanowisko unijnego prawodawcy w pominięciu korupcji w decyzji i rozporządzeniu UE, podczas gdy w rezolucji Parlamentu Europejskiego przedmiotowe zagadnienie było jeszcze obecne<sup>[79]</sup>.

Jest wysoce prawdopodobne, że sprawa i śmierć Sergieja Magnitsky'ego nie miałyby miejsca, gdyby nie istniał w Rosji polityczny system kleptokratyczny oparty na autorytarnej korupcji. Na każdym etapie amerykańskich prac legislacyjnych kluczową rolę przypisywano walce z korupcją, a przejawem podtrzymania takiego stanowiska jest CORRUPT Act. Kolejnym argumentem przemawiającym za potrzebą wprowadzenia sankcji antykorupcyjnych jest fakt, że w 2021 r. wobec ponad połowy osób na globalnej liście zastosowano sankcje z powodu korupcji<sup>[80]</sup>. Wreszcie wprowadzenie sankcji antykorupcyjnych przez UE jest zasadne o tyle, że agresja Rosji na Ukrainę ma związek z sektorem energetycznym i wpływem Rosji na państwa unijne i bezpieczeństwo energetyczne w Europie<sup>[81]</sup>. Nie można wykluczyć, że wpływ Rosji miał również formę przekupstwa albo nielegalnego lobbingu. W przypadku pojawienia się informacji lub wiarygodnych dowodów skorumpowania urzędników unijnych przez podmioty rosyjskie, Unia Europejska mogłaby niezwłocznie zareagować i zająć aktywa osób związanych z korupcją<sup>[82]</sup>. Postulatem *de lege ferenda* jest

<sup>79</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka (europejska ustawa Magnitskiego) (2021/2563(RSP).

<sup>80</sup> Russell, *Global human rights sanctions*, 5.

<sup>81</sup> Por. Protecting Europe's Energy Security Act of 2019, Public Law 116–92, 116<sup>th</sup> Congress, [S. 1790], December 20, 2019; Executive Order 14024 – Blocking Property With Respect To Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation of April 15, 2021; Anthony J. Blinken, *Sanctioning NS2AG, Matthias Warnig, and NS2AG's Corporate Officers*, (Department of State: 23.02.2022). <https://www.state.gov/sanctioning-ns2ag-matthias-warnig-and-ns2ags-corporate-officers/>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>82</sup> Po dniu 24 lutego 2022 r. organy Unii Europejskiej podjęły szereg decyzji skutkujących przyjęciem pakietu rozporządzeń wykonawczych stanowiących podstawę do stosowania sankcji w związku z niedopuszczalnym zaangażowaniem Rosji i Białorusi w agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy. W konsekwencji zastosowano sektorowe, jak i indywidualne środki ograniczające, a także wprowadzono szereg zakazów oraz obowiązków w zakresie zamrażania środków finansowych oraz zasobów gospodarczych. Szerzej zob.: Uzasadnienie do ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r.

więc wprowadzenie zagadnienia korupcji do prawnego systemu sankcji unijnych, czyli niezwłocznego wdrożenia Magnitsky Act w prawie Unii Europejskiej.

Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest przyjęcie prawa sankcji antykorupcyjnych w Polsce, czyli podążenia w takim samym kierunku jak kraje anglosaskie (USA, Kanada, Australia i Wielka Brytania) i nadbałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa), albo w jakim podążają Czechy. Za przyjęciem takiego postulatu przemawia fakt, że Polska jest bezpośrednio zagrożona ze strony Rosji<sup>[83]</sup>. Zasadnym jest przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych w prawie polskim, które pozwolą niezwłocznie stosować sankcje wobec sprawców korupcji, a tym samym uzupełniłyby istniejącą lukę w prawie unijnym i krajowym. W przypadku prawa unijnego mowa o wspomnianych przepisach z roku 2020 umożliwiających stosowanie sankcji za naruszenie praw człowieka UE oraz pakiecie przepisów z roku 2022 stanowiących podstawę do stosowania sankcji w związku inwazją sił wojskowych Federacji Rosyjskiej na Ukrainę oraz udział Białorusi w tej agresji. Z kolei na gruncie prawa krajowego proponowane rozwiązania prawne uzupełniłyby przepisy zawarte w obowiązującej ustawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Co istotne, zastosowanie sankcji jest poprzedzone szeregiem różnego rodzaju działań organów władzy publicznej, w tym o charakterze kontrwywiadowczym, co w obecnej sytuacji geopolitycznej jest nie mniej istotne aniżeli walka z korupcją. Zresztą obydwa zagadnienia są niejednokrotnie ze sobą powiązane.

W marcu 2022 r. Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych powołał Task Force KleptoCapture, czyli międzyagencyjną grupę zadaniową, której celem jest egzekwowanie rozległych sankcji, ograniczeń eksportowych i ekonomicznych środków zaradczych nałożonych przez Stany Zjednoczone wraz z sojusznikami i partnerami w odpowiedzi niesprowokowanej inwazji

---

o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. z 2022 r., poz. 835.

<sup>83</sup> Por. GEC Special Report: Pillars of Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem (United States Department of State Global Engagement Center August 2020). [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia's-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem\\_08-04-20.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia's-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf). [dostęp: 04.10.2022].

militarnej Rosji na Ukrainę<sup>[84]</sup>. Oznacza to, że efekty prac zespołu zostaną wykorzystane do odizolowania Rosji od rynków światowych oraz obciążenia kosztami Rosji za agresję na Ukrainę, po uprzednim ustaleniu ich wysokości<sup>[85]</sup>. Wprowadzenie systemu sankcji antykorupcyjnych w Polsce pozwoliłoby podejść do sprawy w podobny sposób, biorąc przy tym pod uwagę doświadczenia drugiej wojny światowej i pomoc Polski udzielaną Ukrainie.

Konkludując, zdaniem Autorów wprowadzenie aktu prawnego rangi ustawy, który zaimplementowałby Magnitsky Act, byłoby przejawem solidarności ze Stanami Zjednoczonymi, a także utwierdzeniem w przekonaniu międzynarodowej opinii publicznej i elit politycznych, że Polska jest demokratycznym państwem prawa i chroni wartości systemu demokratycznego, a także nadal przykłada istotną wagę do przeciwdziałania korupcji i jej zwalczania.

## Bibliografia

Anglim Christopher, *International Sanctions: A Legal Research Guide, Legal Research Guides*, t. xci. Getzville; William S. Hein & Co., Inc.; 2022.

Browder Bill, *Czerwony alert*. Katowice: Wydawnictwo Sonia Draga, 2015.

Cassar George H., *Asquith as War Leader*. London-Rion Grande: Hambledon Press, 1994.

Eichengreen Barry, *Exorbitant privilege. The Rise and the Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. New York: Oxford University Press, 2011.

Collin Mathew, Florian M. Hollenbach, David Szakonyi, „The Impact of Beneficial Ownership Transparency on Illicit Purchases of U.S. Property” *Brookings*

---

<sup>84</sup> Attorney General Merrick B. Garland Announces Launch of Task Force KleptoCapture (Department of Justice Office of Public Affairs, Press Release Number: 22-179, 02.03.2022). <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-merrick-b-garland-announces-launch-task-force-kleptocapture>. [dostęp: 04.10.2022].

<sup>85</sup> Task Force KleptoCapture uzupełnia prace transatlantyckiej grupy zadaniowej powołanej przez Komisję Europejską, Francję, Niemcy, Włochy, Wielką Brytanię i Kanadę w dniu 26 lutego 2022 r., której misją jest identyfikacja i przejęcie aktywów osób i firm objętych sankcjami w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Zob. Joint Statement on further restrictive economic measures (Bruksela: 26.02.2022). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1423). [dostęp: 04.10.2022].

- Global Working Paper*, 170, 22.02.2022. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/03/Illicit-purchases-of-us-property.pdf>.
- Friedlander Julia, Maia Nikoladze, Charles Lichfield, Ananya Kumar, Castelum AI, „Global Sanctions Dashboard: Special Russia Edition” *Atlantic Council*, 07.03.2022. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/global-sanctions-dashboard-special-russia-edition/>.
- Harris Shane, Greg Miller, Josh Dawsey, „CIA Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi’s Assassination” *The Washington Post*, 16.10.2018. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-concludes-saudi-crown-prince-ordered-jamal-khashoggis-assassination/2018/11/16/98c89fe6-e9b2-11e8-a939-9469f1166f9d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-concludes-saudi-crown-prince-ordered-jamal-khashoggis-assassination/2018/11/16/98c89fe6-e9b2-11e8-a939-9469f1166f9d_story.html).
- Nye Joseph S. Jr., „Soft Power” *Foreign Policy*, nr 80 (1990): 153–171.
- Nye Joseph S. Jr., „Think Again: Soft Power” *Foreign Policy*, 23 lutego 2006). <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>.
- Lizak Robert, *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Sibley Nate, Ben Judah, *Countering Global Kleptocracy: A New us Strategy for Fighting Authoritarian Corruption, Kleptocracy Initiative*. Washington: Hudson Institute, 2021. <https://www.hudson.org/research/16608-countering-global-kleptocracy-a-new-us-strategy-for-fighting-authoritarian-corruption>.
- Tamkin Emily, „Enemy of the State” *Foreign Policy*, 26 stycznia 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/01/26/enemy-of-the-state-putin-russia-magnitsky-sanctions-veselnitskaya/>.
- Trzcionka Magdalena, *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2015.
- Tucker Spencer Coakley, *World War I: The Definitive Encyclopedia and Document Collection*. (Santa Barbara-Denver-Oxford: ABC-CLIO, 2014).
- Walker Christopher, „The Perpetual Battle Corruption in the Former Soviet Union and the New EU Members” *Center for Public Policy*, nr 12 (2011). <https://freedomhouse.org/sites/default/files/PerpetualBattle.pdf>.
- Yellen Janet, Samantha Power, „To Uphold Democracy, the U.S. Must Fight Global Corruption” *The Washington Post*, 06.12.2021. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/12/06/janet-yellen-samantha-power-democracy-fight-global-corruption/>.



