



Extradiční dohoda mezi Českou republikou a Hongkongem

Jan Vlček a Sinopsis

Projekt Sinopsis s podporou Nadačního fondu nezávislé žurnalistiky zpracoval sérii článků o extradiční dohodě mezi Českou republikou a Hongkongem. Články podávají základní přehled a souvislosti, které se k problematice extradiční dohody vážou.

Obsah

1. Úvod	2
2. Prameny a metody	2
3. Část I. – okolnosti přijetí a postavení dohody v právním řádu ČR	2
3.1 Není dohoda jako dohoda	2
3.2 Legislativní proces a postavení v právním řádu ČR	3
3.3 Vymezení „extradičního“ trestného činu a další ustanovení dohody	4
4. Část II. – dohoda v kontextu čínského chápání práva a systému státní bezpečnosti	5
4.1 Právo jako nástroj kontroly KS Číny nad společností	5
4.2 Zajištění státní bezpečnosti na prvním místě	6
4.3 Extradiční zákon jako právní klička k prosazení státní bezpečnosti	6
4.4 Konečné prosazení státní bezpečnosti	8
5. Část III. – mezinárodní kontext	8
5.1 „Exkluzivní“ společnost	8
5.2 Kontinuita právního řádu ve znamení ochrany vlastních zájmů	9
5.3 Nutnost dohody pro boj s organizovaným zločinem	9
5.4 Mezinárodní reakce na zákon o státní bezpečnosti	10
6. Česká cesta plná otazníků	10
7. Závěr	11
8. Prameny a literatura	13

1. Úvod

Přestože si téma extradiční dohody mezi ČR a Hongkongem své místo ve sdělovacích prostředcích a v tuzemské veřejné debatě najde, jedná se spíše o ojedinělé případy, jejichž společným jmenovatelem je nesourodost a nekomplexnost. Právě tento nedostatek se tato práce snaží napravit – tedy přinést ucelený přehled o extradiční dohodě, který zohlední tuzemské i zahraniční politické reálie za současné právní analýzy samotné dohody i souvisejících právních předpisů.

2. Prameny a metody

Výchozími prameny této práce jsou právní předpisy ČR a Hongkongu, resp. ČLR. Jako hlavní pramen se dá označit samotná extradiční dohoda mezi ČR a Hongkongem, přestože ta je jako výlučný předmět práce využita jen v jedné z jejích částí – ostatní části přinášejí související informace přibližující dobu i důvody přijetí dohody.

Práce se rovněž opírá o analytické články o soudobé Číně, mimo jiné o publikace projektu Sinopsis, včetně autorových vlastních článků o současném čínském právu, jeho vztahu k vládoucí komunistické straně a důsledcích, které představa ČLR o právu má na svobodu a demokracii tamní společnosti.

Pro čistě faktické či statistické účely využívá práce celé řady renomovaných světových médií, která o každodenních událostech v ČLR informují.

3. Část I. – okolnosti přijetí a postavení dohody v právním řádu ČR

1. Není dohoda jako dohoda

V první řadě je nutné uvést na pravou míru jedno hojně rozšířené nedorozumění. Čtenář má možnost se v tuzemských i zahraničních médiích dočíst o „extradiční dohodě s Hongkongem“, avšak skutečnost je taková, že ČR uzavřela s Hongkongem celkem tři dohody – dohodu o předávání odsouzených osob, dohodu o předávání osob hledaných pro trestní řízení a dohodu o vzájemné pomoci v trestních věcech.

Jak již vyplývá z názvu dohod, každá z nich je zaměřena na odlišnou fázi, resp. úkony trestního řízení. Dohoda, která po přijetí hongkongského zákona o státní bezpečnosti budí největší kontroverze a k jejímuž vypovězení vyzval Senát Parlamentu ČR vládu Andreje Babiše, je dohoda o předávání osob hledaných pro trestní řízení.

Mediální zkratka „extradiční dohoda s Hongkongem“ tak bude ve většině případů odkazovat právě k této dohodě. Důvod je prostý. Dohoda o předávání odsouzených osob se vztahuje na případy, kdy osoba již byla odsouzena podle právního řádu jedné ze smluvních stran a na základě této dohody má být vydána do přijímajícího státu k výkonu trestu. Meritorní rozsudek vydaný jednou ze stran je již konečný a žádné další řízení ve věci již nepokračuje. Dohoda o vzájemné právní pomoci se zaměřuje na spolupráci v především právně-administrativní rovině – získávání důkazů, písemností, předmětů, doručování písemností či zjišťování totožnosti a pobytu osob. Je to tedy právě dohoda o předávání osob hledaných pro trestní řízení, jež je pro svou problematičnost onou „extradiční dohodou s Hongkongem“.

2. Legislativní proces a postavení v právním řádu ČR

Česká republika uzavřela dohodu o předávání osob hledaných pro trestní řízení se Zvláštní administrativní oblastí Čínské lidové republiky Hongkong (dále jen „Dohoda“) dne 4. března 2013, na sklonku vlády Petra Nečase. S Dohodou následně vyslovil souhlas Parlament České republiky, a to již za úřadování vlády Bohuslava Sobotky – Poslanecká sněmovna dne 12. června 2014 celkem 106 hlasy ze 108 přítomných a Senát pak 29. května 2014 celkem 46 z 50 přítomných. Žádný zákonodárce nebyl proti. Prezident republiky Miloš Zeman následně dohodu ratifikoval a v platnost vstoupila 13. února 2015. Připomeňme, že podle článku 10 Ústavy ČR má taková mezinárodní smlouva v případě rozporu aplikační přednost před zákonem.

Schválení Dohody bylo skutečnou formalitou, jak dokládá stenoprotokolový záznam ze dne 12. června 2014. Tehdejší sněmovní debata čítala jen obligatorní postavy ministryně spravedlnosti Heleny Válkové a zpravodaje zahraničního výboru poslance Reného Čípa. Ministryně Válková, mj. profesorka trestního práva, komentovala sjednání dohody slovy:

Je to velmi ve prospěch České republiky. Je zde zajištěn daleko lepší, plynulejší a rychlejší způsob předávání osob, které jsou podezřelé, že se dopustily trestného činu... Samozřejmě pokud by

Hongkong neposkytl dostatečné ujištění o tom, že v případě vydání nebude uložen trest smrti nebo nebude vykonán, tak může Česká republika vydání této osoby odmítnout – a měla by ho odmítnout... Dohoda o předávání osob hledaných pro trestní řízení je moderní mezinárodní smlouvou.

Zpravodaj Číp jen přečetl kladné doporučení zahraničního výboru. Žádný další řečník se do debaty nezapojil. Nutno přitom podotknout, že až na výjimky u některých zásadních mezinárodních smluv je takovýto postup ve sněmovně běžný.

Na tomto místě je rovněž vhodné zmínit, že co do povahy Dohoda, nevybočuje nijak z běžných ujednání mezinárodního práva veřejného, ani mezistátní spolupráce v rovině trestněprávní. Jedná se o klasickou dvoustrannou mezinárodní smlouvu, které ČR s dalšími státy běžně sjednává a uzavírá. Již z doby první republiky známe „Smlouvu mezi republikou Československou a Spojenými Státy Severoamerickými o vzájemném vydávání zločinců“. Za minulého režimu byly tyto smlouvy uzavírány zejména s ostatními státy tzv. „východního bloku“, po pádu komunismu pak i s dalšími okolními, ale i vzdálenými státy – např. Smlouva mezi Českou republikou a Kanadou o vzájemné pomoci ve věcech trestních z roku 1997.

Po vstupu ČR do Evropské unie došlo k částečnému sjednocení úpravy s ostatními členskými státy, na což český zákonodárce reagoval mj. přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci s účinností od 1. ledna 2014, byť některá jeho ustanovení se použijí i na právní vztahy se státy mimo EU. Minimálně na úrovni EU pak platí, že posilování mezinárodní spolupráce v trestních věcech má vzestupnou tendenci – v nedávné době mohla například veřejnost zaznamenat zprávu o převzetí několika tuzemských trestních kauz nově fungujícím Úřadem evropského veřejného žalobce.

Dohoda tak odráží nejen posilující tendence k mezinárodní trestněprávní spolupráci vyplývající z právních předpisů EU, ale rovněž skutečnost, že před ČR již řada evropských států obdobnou, někdy téměř totožnou dohodu s Hongkongem uzavřela – např. Spojené království v roce 1997, Spolková republika Německo v roce 2006 či Irská republika v roce 2007.

3. Vymezení „extradičního“ trestného činu a další ustanovení dohody

Dohoda není, co se obsahu týče, nijak rozsáhlá. Všechna pravidla a postupy jsou upraveny v celkem 19 člancích. Nejzásadnější jsou patrně hned úvodní články Dohody. Ty totiž řeší otázku, pro jaké trestné činy bude předání hledaných osob povoleno.

Základní kumulativní podmínkou je, že se jedná o takový trestný čin, za který lze podle právních řádů obou smluvních stran uložit trest odnětí svobody na více než jeden rok – tedy ne pro tzv. bagatelní trestné činy – a pro který právo obou smluvních stran předání připouští. V českém případě stanoví tato pravidla již zmíněný zákon o mezinárodní justiční spolupráci, který v ustanovení § 91 taxativně uvádí případy, kdy je vydání (dohoda užívá termínu ‚předání‘) osoby

nepřípustné – např. byla-li dané osobě udělena mezinárodní ochrana, má-li trestný čin politický nebo vojenský charakter nebo jde o trestný čin, za který je možné v dožadujícím státě uložit trest smrti, a tento cizí stát neposkytne ujištění, že trest smrti uložen nebude.

Zmínku o postupu u trestných činů, pro které lze udělit trest smrti obsahuje i samotná dohoda. Ačkoliv ani právo Hongkongu ani ČR trest smrti nepřipouští, obsahuje dohoda ustanovení, podle kterého lze předání osoby odmítnout v případě, kdy právní řád dožadující strany institut trestu smrti na rozdíl od dožádané strany užívá, a to sice s tou výjimkou, že dožadující strana poskytne ujištění, že trest smrti uložen nebude, nebo bude-li uložen, nebude vykonán.

Na první pohled se tak zdá, že toto pravidlo nenajde vzhledem k neexistenci trestu smrti v obou právních řádech žádného využití. Skutečností však je, že toto ustanovení nabylo zcela nových rozměrů po zveřejnění návrhu hongkongského extradičního zákona z března roku 2019 (blíže k němu níže), který by umožnil vydávat osoby podezřelé z trestných činů z Hongkongu do pevninské ČLR, jejíž právní řád trest smrti zná a kde je hojně využíván.

Následující ustanovení Dohody pak upravují otázky administrativní povahy jako ověření písemností, jazyk písemností či otázky předběžné vazby nebo zastupování. Závěr Dohody přináší ujednání, že kterákoliv ze stran může Dohodu jednostranně vypovědět s šestiměsíční výpovědní lhůtou – vcelku standardní a ničím nevybočující prvky mezinárodních smluv.

4. Část II. – dohoda v kontextu čínského chápání práva a systému státní bezpečnosti

1. Právo jako nástroj kontroly KS Číny nad společností

Při jakémkoliv hodnocení dopadu nové legislativy na čínskou společnost je nutné v první řadě udělat krok zpět a připomenout, jaký je vztah mezi právem, potažmo samotnými zákony, a vládoucí Komunistickou stranou Číny. Ústavy demokratických zemí se většinou bezpodmínečně hlásí k demokratickým hodnotám, lidským právům a spravedlnosti, zatímco ústava ČLR stejně bezpodmínečně ustanovuje vedoucí úlohu komunistické strany a její postavení nad institucí státu i nad zákonem a právem samotným. Jedná se přitom o relativní legislativní novinku, která byla do prvního článku ústavy vtělena teprve v roce 2018, čímž tento ústřední znak komunistických režimů zaujal místo v nejzásadnějším právním dokumentu ČLR poprvé po dlouhých čtyřiceti letech (v mezidobí byla zmínka o KS Číny pouze v preambuli). Součástí ústavních změn z roku 2018 bylo i zrušení časového omezení funkčních období prezidenta, a proto je současný čínský konstitucionalismus chápán právě jako srůstání práva a strany v jeden celek.

Právo se tak stále více stává prostředkem ke kontrole společnosti a regulaci všech aktivit. Hranice mezi soukromým a veřejným právem v čínském kontextu v podstatě neexistuje. Hlasy, které dlouhá léta požadovaly zavedení toho, co západní právní věda nazývá „právní stát“ či „vláda zákona“, byly umlčeny krátce po nástupu současného generálního tajemníka Si Ťin-pchinga.

Strana pod jeho vedením zavedla svou vlastní obdobu této právní doktríny, princip „řízení státu za pomoci zákonů“.

Definičními znaky tohoto systému jsou maximalizace kontroly obyvatelstva a institucionalizace vedoucí úlohy strany za současného vynětí její odpovědnosti z působnosti ochranných nástrojů veřejné moci. Výsledkem toho je paradoxní právní spletenec, který na straně jedné precizními legislativními postupy dosahuje bezprecedentního omezení takřka všech aspektů každodenního života, avšak na straně druhé v sobě nezahrnuje téměř žádné mechanismy kontroly a odpovědnosti vládnoucí strany – tento postup je samozřejmě zcela účelový.

2. Zajištění státní bezpečnosti na prvním místě

Ústřední postavení v oblasti kontroly náleží systému státní bezpečnosti, jenž byl za Si Ťin-pchinga doktrinálně ukotven jako „komplexní pojetí státní bezpečnosti“. Jak samotný název napovídá, jejím cílem je zejména chránit samotný stát, a tedy především vedoucí úlohu strany. To ostatně dokládá i skutečnost, že nejzásadnější oblastí státní bezpečnosti je bezpečnost politická, neboli zajištění nedotknutelnosti a kontinuity čínského politického systému.

Problém vztahu Hongkongu ke státní bezpečnosti, alespoň v intencích nejvyššího právního předpisu této zvláštní administrativní oblasti, základního zákona, trvá od samotných počátků obnovené čínské správy. Článek 23 základního zákona totiž zmocňuje hongkongskou zákonodárnou moc k přijetí vlastních bezpečnostních zákonů, které by poskytovaly ochranu před různými protistátními činy, včetně vlastizrady či rozvracení státu, avšak ne pouze ve vztahu k Hongkongu, nýbrž k celé ČLR. Tímto vstupují mocenské a bezpečnostní zájmy Pekingu přímo do ústavního zřízení Hongkongu, a Peking tak získává legitimní nástroj k prosazování vlastní vůle i k umlčování svých odpůrců.

První snahou o přijetí prováděcích zákonů k článku 23 byl návrh zákona o státní bezpečnosti v roce 2003. Návrh počítal s rozsáhlým zvýšením pravomoci policie ve vztahu k protistátnímu jednání, včetně domovních prohlídek bez soudního příkazu. Zákon si současně vyhrazoval působnost vůči všem obyvatelům Hongkongu čínské státní příslušnosti, a to bez ohledu na to, kde se zrovna nacházeli. Jak je pro čínské trestněprávní předpisy běžné, byl návrh plný terminologických nesrovnalostí, což dramaticky snižovalo míru právní jistoty – jeden z vůdčích principů právního státu. V obecné rovině tak návrh představoval nástroj ke svévolné a účelové perzekuci nepohodlných občanů. Reakcí na něj byla největší demonstrace obyvatel Hongkongu od přechodu do čínské správy v roce 1997. Na pět set tisíc lidí se vydalo do ulic, aby požadovali okamžité stažení návrhu zákona. Jejich snaha slavila úspěch a návrh byl dočasně stažen.

3. Extradíční zákon jako právní klička k prosazení státní bezpečnosti

Po předchozím nezdaru ústřední vlády plně prosadit svou politiku státní bezpečnosti na území Hongkongu se v roce 2019 objevila nová cesta. Návrh Zákona o uprchlých pachatelích a

vzájemné právní pomoci v trestních věcech ze dne 29. března 2019, zkráceně nazýván také jako extradiční zákon, představuje novelu dvou právních předpisů upravující podmínky extradice mezi Hongkongem a dalšími státy. Tím prvním je Nařízení o uprchlých pachatelích č. 503, tím druhým Nařízením o vzájemné právní pomoci v trestních věcech č. 525. Jak již naznačil úvodní článek, důležitějším z těchto dvou je nařízení o uprchlých pachatelích – na jeho základě totiž může dojít k vydání osob hledaných pro trestní řízení, a právě toto nařízení mělo být návrhem zákona změněno nejzásadněji.

Samotná změna se týkala zavedení nového druhu extradičního titulu, tedy právního důvodu pro vydání konkrétní osoby na určité místo. Návrh zákona totiž počítal se zavedením „zvláštních ujednání o předání“ (special surrender arrangements; 特別移交安排) vedle původních „ujednání o předání uprchlých pachatelů“ (arrangements for the surrender of fugitive offenders; 移交逃犯安排). Původní ujednání vyžadovalo pro extradici smluvní dohodu mezi Hongkongem a dalším státem s tím, že se výslovně nesmělo jednat o ústřední vládu ČLR nebo vládu jednoho z celků na provinční úrovni – tedy takovou dohodu, jakou uzavřel Hongkong s ČR. Zvláštní ujednání oproti tomu zavedla rozšíření této možnosti o možnost vydat podezřelého jinému státu zcela bez jakéhokoliv smluvního základu, tedy i na pevninu.

Vláda argumentovala tím, že tento krok povede k efektivnějšímu boji s kriminalitou a vyřeší přetrvávající problém, kdy je Hongkong označován za „bezpečný přístav“ pro podezřelé z celého světa. Tento důvod se však jevil jako argumentační klička, neboť nejvíce by změnou naopak utrpěly tisíce čínských disidentů, kteří v Hongkongu našli útočiště pro své další působení. Právě jim by hrozilo okamžité vydání do ČLR a přinejmenším hodně nejistý osud.

Další navrhovanou změnou byla snaha potlačit roli Legislativní rady Hongkongu, jejíž souhlasné stanovisko s návrhem správce Hongkongu na vydání určité osoby je prvním článkem v řetězci rozhodnutí v každém extradičním řízení. Novela směřovala k tomu, aby právě u zvláštních ujednání o předání měl správce Hongkongu výlučnou pravomoc vydat osvědčení, které by bez dalšího dokládalo, že existují přesvědčivé důvody pro vydání dané osoby. Toto osvědčení by v praxi nahradilo souhlas Legislativní rady, a zcela by ji tak vyřadilo z extradičního řízení. Správce Hongkongu, tedy vrcholný představitel exekutivy, by podle novely získal navíc i pravomoc, kterou předchozí úprava přiznávala pouze moci zákonodárné. V Legislativní radě přitom ještě donedávna držela prodemokratická uskupení téměř třetinu křesel.

Právě tato druhá změna plně odhaluje Si Ťin-pchingovu snahu o postupnou konvergenci politických systémů Hongkongu a pevninské Číny. Zákonodárná moc nenabízela ve své původní podobě pro ústřední vládu dostatečnou příležitost k prosazování politiky státní bezpečnosti v Hongkongu i bez existence tamního zákona o státní bezpečnosti. Jako snadnější se jevílo postupně posilovat ty orgány, které tuto možnost dávají. Posilování jednotlivých složek exekutivy při současné marginalizaci zákonodárného sboru je ostatně způsob, kterým sám Si utvrzuje svou moc v Pekingu. Není tudíž divu, že tento osvědčený postup uplatnil i v Hongkongu.

Proti návrhu extradičního zákona se opět zvedla vlna masových protestů. Řada protestujících v něm viděla paralely s návrhem zákona o státní bezpečnosti z roku 2003. A ne náhodou. V praxi totiž šlo jen o přesunutí pravomocí na ústřední vládu, která by skrze extradiční žádosti mohla vyžadovat vydání konkrétních jedinců na své území a tam je následně soudit. Protestní hnutí však i tentokrát uspělo a projednávání návrhu extradičního zákona bylo nejdříve pozastaveno a následně byl v říjnu 2019 návrh oficiálně stažen.

4. Konečné prosazení státní bezpečnosti

Po dvou nezdařených pokusech přivést Hongkong pod ústřední systém státní bezpečnosti se Peking rozhodl pro změnu přístupu. Namísto prosazování zákonů v Hongkongu, kde předchozí snahy vždy narazily na masivní odpor tamních obyvatel, schválila ústřední vláda dne 30. června 2020 vlastní návrh Zákona o zajištění státní bezpečnosti ve Zvláštní administrativní oblasti Hongkong, zkráceně hongkongský zákon o státní bezpečnosti, který nabyl platnosti ještě téhož dne. Vláda argumentovala především tím, že hongkongský základní zákon přijetí takového zákona od počátku předpokládá a že tímto krokem jen napравuje chyby hongkongských zákonodárců. Článek 7 zákona přitom znovu tuto povinnost připomíná a nařizuje Hongkongu přijmout vlastní bezpečnostní zákony „co nejrychleji“.

Svým obsahem i rozsahem je hongkongský zákon o státní bezpečnosti ještě drakoničtější než původní návrh z roku 2003. Hongkongské represivní složky mají širokou pravomoc zasahovat proti potenciálním „škůdcům“. Stejně tak byla uzákoněna možnost domovních prohlídek bez soudního příkazu a rozšířena působnost zákona na takřka kohokoliv, kdo by se dopustil jednoho z vyjmenovaných trestných činů, a to jak v Hongkongu, tak mimo něj. Tato legislativní novinka, ukotvená v článku 38 zákona, vyvolala patrně největší pobouření v demokratických zemích. Je totiž chápána jako kriminalizace jakékoliv kritiky čínské vlády kdekoliv na světě. Zásadní změnou je i zřízení Výboru pro zajištění státní bezpečnosti ústřední vlády ČLR ve Zvláštní administrativní oblasti Hongkong, který při splnění zákonných předpokladů může vstupovat do trestního řízení a nahrazovat tak dosud výlučnou pravomoc hongkongských soudů. Ústřední vládě se tak skrze tento zákon podařilo prosadit to, o co se pokoušela minimálně od roku 2003 – Hongkong se s definitivní platností zařadil pod systém státní bezpečnosti.

5. Část III. – mezinárodní kontext

1. „Exkluzivní“ společnost

Česká republika se přijetím Dohody zařadila k ostatním zemím západní Evropy – Německu, Francii či Spojenému království – stejně jako k dalším významným čínským obchodním partnerům, jakými jsou USA či Jižní Korea. Od roku 1997, kdy správa nad Hongkongem přešla na Čínskou lidovou republiku, uzavřel Hongkong totožnou extradiční dohodu s celkem 19 státy, jejichž postavení v globální politice objektivně mnohonásobně převyšuje postavení České republiky. Platí zároveň, že Česká republika je s výjimkou Německa jedinou zemí tzv.

„východního bloku“, která s Hongkongem takovou dohodu uzavřela. Na první pohled by se mohlo zdát, že se tak Česká republika přijetím dohody zařadila do velmi úzkého kruhu geopoliticky významných hráčů.

Český „příběh“ však od počátku provází zcela jiné okolnosti. Za zmínku stojí již samotný okamžik přijetí Dohody. Většina výše uvedených zemí dohodu s Hongkongem uzavřela právě po jeho přechodu zpět pod čínský vliv ze zcela srozumitelných důvodů.

2. Kontinuita právního řádu ve znamení ochrany vlastních zájmů

Již období britské správy Hongkongu institut předávání osob znalo. Do hongkongského právního řádu jej implementovalo v roce 1967, kdy se působnost britského zákona o uprchlých pachatelích (Fugitive Offenders Act) rozšířila i na Hongkong. Pachatele trestné činnosti bylo nově možné vydávat jak do Spojeného království, tak do ostatních zemí Commonwealthu a Irské republiky.

Přestože rok 1997 znamenal s definitivní platností konec britské správy, ve Spojeném království a dalších zemích přetrvával zájem chránit své aktivity a občany v Hongkongu. Postupně tak byly uzavřeny první extradiční dohody – s Kanadou, Austrálií, Novým Zélandem, Indií a Spojeným královstvím – které co do obsahu navazovaly na předchozí britskou legislativu. První vlna extradičních dohod, ke které se přidaly i Filipíny, Nizozemsko či USA, tak měla zejména zajistit kontinuitu právního řádu a předejít problémům s předáním osob u již zahájených řízení.

3. Nutnost dohody pro boj s organizovaným zločinem

Snaha o zachování kontinuity je ostatně znát i z projednávání ratifikace dohody v Senátu USA. Tamní senátní výbor pro zahraniční záležitosti ve své zprávě upozornil, že s přechodem Hongkongu pod ČLR pozbude původní dohoda mezi USA a Spojeným královstvím platnosti, přičemž bude třeba na ni co nejrychleji navázat. Spojené státy americké se přitom již od 70. let potýkaly s obřím nárůstem nelegálního dovozu narkotik z Asie. Role Hongkongu byla dvojitá. V první řadě tamní finanční prostředí poskytovalo ideální příležitost k praní špinavých peněz amerických dovozců narkotik. Zároveň se v Hongkongu stále více rozrůstala samotná výroba narkotik. Zpráva amerického Senátu rekapituluje, že celá řada vydaných podezřelých z Hongkongu do USA na základě původní extradiční dohody, byla následně obviněna právě z drogové trestné činnosti. Pozbytí platnosti původní dohody by tento proces značně ztížilo.

Od samého počátku však bylo zřejmé, že si američtí politici uvědomují možné zneužití dohody pro politické účely. Senátor Ashcroft z tehdejší republikánské opozice hovořil o nejisté budoucnosti čínsko-amerických vztahů, ve kterých bude Hongkong, jakožto maják volného obchodu a demokracie, hrát významnou roli. Zároveň zmínil blížící se výročí masakru na náměstí Nebeského klidu a skutečnost, že USA nikdy s žádnou totalitní zemí obdobnou dohodu neuzavřely. Přesto USA dohodu ratifikovaly. Jako hlavní důvod nakonec převážila trvající nutnost

aktivně čelit asijskému organizovanému zločinu – tedy především boj s narkotiky na vlastním území.

Oba tyto přístupy lze považovat za vysoce pragmatické. Spojenému království se v roce 1997 neodcházelo snadno, a proto uvítalo každý trestněprávní prostředek k pokračující ochraně vlastních zájmů v Hongkongu. Spojené státy americké prožívaly celospolečenský problém se zneužíváním návykových látek, které se do země valily z Asie, Střední a Jižní Ameriky i Evropy – extradiční dohoda zapadala do tehdejší skládačky nástrojů, jak tomuto problému lépe čelit.

4. Mezinárodní reakce na zákon o státní bezpečnosti

V reakci na přijetí výše popsaného zákona o státní bezpečnosti Nový Zéland, Austrálie, Spojené království, Kanada i USA své extradiční dohody vypověděly. Pro připomenutí jen dodejme, že vedle Portugalska je v současné době Česká republika jediným evropským státem, který dohodu dosud nevypověděl. To se může v budoucnu ukázat jako problematické zejména vzhledem ke zmiňovanému článku 38 hongkongského zákona o státní bezpečnosti, tj. až se Hongkong na Českou republiku obrátí s žádostí o vydání osoby, která se podle tamního práva dopustila jednoho z trestných činů proti státu. Podle nevládní organizace Safeguard Defenders jsou extradiční dohody s čínskou stranou vítězstvím především pro Čínu a hlasitě varuje před jejich uzavíráním.

6. Česká cesta plná otazníků

Okolnosti přijetí dohody mezi Českou republikou a Hongkongem by od výše uvedených příkladů nemohly být odlišnější. Dohoda byla českou stranou podepsána v roce 2013, v účinnost a platnost pak vstoupila 13. února 2015. Těžko bychom hledali stejně významné události jako v případě Spojeného království či USA, které by odůvodňovaly nutnost přijetí extradiční dohody Českou republikou. Do očí bijícím kontrastem je i způsob, jakým dohoda prošla českým parlamentem. Američtí zákonodárci v Senátu pracovali v roce 1997 jen se zlomkem informací, které dnes o Hongkongu, potažmo o jeho „svrchovanosti“, máme, přesto si již tehdy kladli otázky a upozorňovali na témata, nad kterými se český zákonodárce o 17 let později ani nepozastavil.

Českému načasování nespovídá ani skutečnost, že k podpisu dohody došlo jen pár měsíců po nástupu Si Ťin-pchinga, nového generálního tajemníka ÚV KS Číny, k moci. Jeho vláda se přitom od samého počátku vyznačuje snahou o prohloubení vedoucí úlohy komunistické strany, čehož se snaží dosáhnout „vládou zákona s čínskými rysy“ – pod Si Ťin-pchingem se z práva stal nástroj k institucionalizaci vlastní suverenity. Tento přístup je nutné vnímat jako výchozí předpoklad při interpretaci jakéhokoliv právního předpisu ČLR, včetně mezinárodních smluv.

Jako podivné se rovněž jeví, proč jen pár měsíců po podepsání dohody tehdejší nejvyšší představitel hongkongské vlády C. Y. Leung (梁振英) u příležitosti 95. výročí samostatnosti Československa vyzdvihl přijetí dohody jako jeden z vrcholů česko-hongkongské spolupráce.

Takovéto uznání v oblasti právní spolupráce nelze vnímat jinak než jako pomyslný důkaz, že dotčený předpis nahrává zejména zájmům ČLR, respektive že je kompatibilní se Si Ťin-pchingovým chápáním práva. Pro úplnost dodejme, že C. Y. Leung je i po svém odchodu z vedení správy Hongkongu hlasitým podporovatelem pekingské politiky a současně zastává pozici místopředsedy Čínského lidového politického poradního shromáždění (中国人民政治协商会议). Jeho vlídná slova o přijetí dohody nejsou ničím jiným než pochvalou Pekingu za obrat v české zahraniční politice.

Nutno říci, že drtivá většina zemí při uzavření extradičních dohod navazovala na smlouvy již existující, čímž sledovala vlastní legitimní cíle, ovšem česká cesta je plná otazníků. Zatímco země, pro které se dohoda alespoň zpočátku jevila jako smysluplná či alespoň nezbytná, ji již v reakci na přijetí zákona o státní bezpečnosti vypověděly, Česká republika i přes prakticky nulové výhody smlouvu drží v platnosti. Tehdejší ministr zahraničních věcí Tomáš Petříček vysvětloval situaci tím, že vypovězení Dohody by českou pozici nevylepšilo. Učinil tak přitom při návštěvě hongkongského aktivisty Simona Chenga v Praze. Na Chenga byl vydán mezinárodní zatykač právě na základě zákona o státní bezpečnosti, ačkoliv jeho jediným veřejně známým „proviněním“ je účast na prodemokratických akcích. V důsledku platné Dohody hrozilo, že bude v České republice zadržen a vydán do Hongkongu, popř. do ČLR, k čemuž nakonec nedošlo. Samotná skutečnost, že se o této možnosti mluvilo a že byl Cheng před návštěvou České republiky varován, však ukazuje, jak jednoduše může být dohoda zneužita pro politické účely. Jediným hmatatelným a mediálně známým výsledkem Dohody je tak rozporuplný pocit z pražské návštěvy lidskoprávního aktivisty, jehož leckdo od cesty do ČR odrazoval. Chce-li si Česká republika zachovat důstojné postavení v demokratické společnosti, nemůže připustit, aby se takové situace opakovaly.

7. Závěr

Je patrné, že kontroverze, jež Dohodu obklopuje, nepramení ani tak z jejího samotného obsahu - ten sám o sobě odpovídá obecným standardům obdobných mezinárodních smluv - jako spíše ze skutečnosti, že se stala součástí mocenského nástroje k omezení již tak bídné suverenity Hongkongu. Nově složená Poslanecká sněmovna i nová česká vláda by měly téma extradiční dohody s Hongkongem vrátit na stůl a urychleně se jím zabývat. Setrvávání v jakémkoliv smluvním vztahu s Hongkongem v této oblasti znamená přímou účast České republiky na represivním systému ČLR vůči vlastním obyvatelům, ale i vůči komukoliv na světě, kdo bude z jejího pohledu představovat problém pro čínskou státní bezpečnost.

Česká republika se přijetím dohody na určitý čas dostala alespoň na papíře do elitního klubu světových mocností. Pravdou však je, že její místo u stolu od počátku postrádalo význam. Česká účast se zdá být výsledkem naivity a servility. Ani v roce 1997, natož pak v roce 2013, neexistoval pádnější důvod, proč by Česká republika měla s Hongkongem takovou mezinárodní smlouvu uzavírat. O to méně pak existují důvody, aby nyní Česká republika otálela s jejím vypovězením.

8. Prameny a literatura

Legislativní dokumenty

Legislatura – ČR

10. schůze, 59. hlasování, Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 12. června 2014, <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=59143>

21. schůze, 14. hlasování Senátu Parlamentu ČR, 29. května 2014 <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=14469&O=9>

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2015 Sb. m. s. o sjednání Dohody mezi Českou republikou a Zvláštní administrativní oblastí Čínské lidové republiky Hongkong o předávání osob hledaných pro trestní řízení <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2015-14>

Stenoprotokolový záznam z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 12. června 2014, <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/010schuz/s010084.htm>

Výzva Senátu Parlamentu ČR vládě k vypovězení dohody mezi ČR a Hongkongem o předávání osob hledaných pro trestní řízení https://www.senat.cz/zpravodajstvi/napsali_item.php?id=1210&from=M

Legislatura – Hongkong a ČLR

Bills Committee on National Security (Legislative Provisions) Bill, <https://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/bc/bc55/general/bc55.htm>

Fugitive Offenders Ordinance (Cap. 503) <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap503!en.pdf>

Fugitive Offenders and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Legislation (Amendment) Bill 2019 <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/bills/b201903291.pdf>

The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, <https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/chapter2.html>

中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法 (Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region) <https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202444e/cs220202444136.pdf>

Články a publikace

SAFEGUARD DEFENDERS. Involuntary Returns: China's covert operation to force 'fugitives' overseas back home. *Safeguard Defenders* [online]. 2022 [cit. 2022-02-11]. Dostupné z: <https://safeguarddefenders.com/sites/default/files/pdf/INvoluntary%20Returns.pdf>

- KUO, Lily a Helen DAVIDSON. 'It is much worse': veterans of Hong Kong's 2003 protests fear new law. *The Guardian* [online]. 2020 [cit. 2022-02-11]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/02/it-is-much-worse-veterans-of-hong-kongs-2003-protests-fear-new-china-law>
- BAKER, Brandon. China's national security law for Hong Kong, explained. *University of Pennsylvania* [online]. 2020 [cit. 2022-02-11]. Dostupné z: <https://penntoday.upenn.edu/news/chinas-national-security-law-hong-kong-explained>

Sinopsis : relevantní analýzy a komentáře

- SINOPSIS. Hongkong podle zákona o státní bezpečnosti. *Sinopsis*. 2020. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/hongkong-podle-zakona-o-statni-bezpecnosti/>
- SINOPSIS. Co se děje v Hongkongu a proč. *Sinopsis*. 2019. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/co-se-deje-v-hongkongu-a-proc/>
- SINOPSIS. Komplexní pojetí státní bezpečnosti. *Sinopsis*. 2021. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/sinopsis/komplexni-pojeti-statni-bezpecnosti/>
- SINOPSIS. Řízení státu za pomoci zákonů („vláda zákona“). *Sinopsis*. 2021. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/sinopsis/rizeni-statu-za-pomoci-zakonu-vlada-zakona/>
- SINOPSIS. Státní bezpečnost a svoboda v Hongkongu. *Sinopsis*. 2020. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/statni-bezpecnost-a-svoboda-v-hongkongu/>
- VLČEK, Jan. Extradíční dohoda s Hongkongem I: Vymezení předmětu a okolnosti uzavření dohody, její postavení v českém právním řádu a obsah. *Sinopsis*. 2021. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/extradicni-dohoda-s-hongkongem-i-vymezeni-predmetu-a-okolnosti-uzavreni-dohody-jeji-postaveni-v-ceskem-pravnim-radu-a-obsah/>
- VLČEK, Jan. Extradíční dohoda s Hongkongem II: Příběh české naivity. *Sinopsis*. 2021. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/extradicni-dohoda-ocima-globalni-politiky-pribeh-ceske-naivity>
- VLČEK, Jan. Extradíční dohoda s Hongkongem III: Návrh extradíčního zákona v kontextu prosazování státní bezpečnosti ústřední vládou ČLR. *Sinopsis*. 2022. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/extradicni-dohoda-s-hongkongem-iii-navrh-extradicniho-zakona-v-kontextu-prosazovani-statni-bezpecnosti-ustredni-vladou-clr/>
- VLČEK, Jan. Ohlédnutí za kodifikací trestního práva v Číně. *Deník Referendum*. 2021 [cit. 2022-02-11]. Dostupné z: <https://denikreferendum.cz/clanek/32522-ohljednuti-za-kodifikaci-trestniho-prava-v-cine>