



Extradiční dohoda mezi Českou republikou a Hongkongem ve světle nové právní situace u smluvního partnera

Policy Brief

Jan Vlček a Sinopsis

Obsah

1.	Úvod.....	2
2.	Prameny a metody.....	2
3.	Část I. – okolnosti přijetí a postavení dohody v právním řádu ČR	3
1.	Není dohoda jako dohoda.....	3
2.	Legislativní proces a postavení v právním řádu ČR.....	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
1.	Právo slouží Straně, nikoliv lidu.....	5
2.	Zajištění státní bezpečnosti na prvním místě	6
3.	Extradiční zákon jako právní klička k prosazení státní bezpečnosti	6
4.	Konečné prosazení státní bezpečnosti	8
5.	Část III. – mezinárodní kontext.....	8
1.	„Exkluzivní“ společnost	8
2.	Kontinuita právního řádu ve znamení ochrany vlastních zájmů	9
3.	Nutnost dohody pro boj s organizovaným zločinem	9
4.	Mezinárodní reakce na zákon o státní bezpečnosti.....	9
6.	Česká cesta plná otazníků	10
7.	Závěr	11
8.	Právní argumenty zastánců Dohody.....	11
9.	Doporučení	12
10.	Prameny a literatura	13

1. Úvod

Tento Policy Brief se snaží přinést ucelený přehled o dnes hojně diskutované extradiční dohodě s Hongkongem, který zohlední vedle právní analýzy samotné dohody a souvisejících právních předpisů také mezinárodně politické aspekty a zásadní proměnu právního prostředí v Hongkongu po zavedení zákona o státní bezpečnosti v červenci 2020. V závěru přináší praktická doporučení pro českou stranu.

2. Prameny a metody

Výchozími prameny této práce jsou právní předpisy ČR a Hongkongu, resp. ČLR. Hlavní pramen představuje samotná extradiční dohoda mezi ČR a Hongkongem, přestože ta je jako výlučný předmět práce využita jen v jedné části textu – ostatní části přináší související informace přibližující dobové okolnosti a 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 vládnoucí komunistické straně a důsledcích, které pojetí práva v ČLR má na svobodu a demokracii tamní společnosti.

Pro faktické a statistické účely využívá práce renomovaných světových médií, které o každodenních událostech v ČLR průběžně 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 jeden hojně rozšířený omyl. 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 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 diskutovanou „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 povaha Dohody samotné 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 dotýkají i právních vztahů se státy mimo EU. Minimálně na úrovni EU pak platí, že posilování mezinárodní spolupráce v trestních věcech má vzestupnou tendenci – v nedávné době mohla např. 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. Bezproblémové přijetí dohody v ČR tak odráželo tehdejší praxi a status Hongkongu jako teritoria se zaručenou vládou zákona v britské právní tradici. Tato situace se ovšem zásadně proměnila po přijetí zákona o státní bezpečnosti v Hongkongu v červenci 2020.

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 dožadované 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 rádech žádného využití. Skutečností však je, že toto ustanovení nabylo zcela nových rozměrů po zveřejnění návrhu hongkongskeho 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 slouží Straně, nikoliv lidu

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 vládou 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 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 během poslední velké diskuze o konstitucionalismu v roce 2013. Strana pod vedením současného generálního tajemníka 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 doktrinárně ukotven jako „komplexní pojetí státní bezpečnosti“. Jak samotný název napovídá, jejím cílem je zejména chránit samotné státní zřízení, 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 více méně 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 tehdy slavila úspěch a návrh byl dočasně stažen.

3. Extradiční 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 Zákonu 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 základ mezi Hongkongem a dalším státem s tím, že druhou smluvní stranou výslovně nesměla být ústřední vláda ČLR nebo vláda jednoho z celků na provinční úrovni - extradice mezi Hongkongem a pevninskou ČLR tak byla vyloučena. Jednotlivé extradiční dohody mezi Hongkongem a dalšími státy pak stanovily konkrétní podmínky pro předání hledaných osob – takovou dohodou je ostatně i zde probíraná Dohoda mezi Hongkongem a ČR, bez které by podle původního ujednání extradice osob nebyla možná. 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. Návrh extradiční dohody byl navíc předložen krátce poté, co hongkongskou veřejnost rozbouřil případ pěti knihkupců, unesených orgány čínské státní bezpečnosti na čínskou pevninu. Všeobecně panovalo přesvědčení, že nový zákon by takovou praxi napříště legalizoval.

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 předchodí úprava přiznávala pouze moci zákonodárné. V Legislativní radě přitom ještě donedávna držela prodemokratická uskupení téměř třetinu křesel, a před zavedením zákona o státní bezpečnosti a následných úprav volebního systému existovala reálná možnost, že by v něm mohla získat většinu.

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 výkonné orgány, které tuto možnost poskytují. Posilování jednotlivých složek exekutivy při současné marginalizaci zákonodárského 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 i tentokrát dočasně 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 předpokládal a že tímto krokem jen napravuje 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. Tím se současně zásadně proměnilo právní prostředí v Hongkongu, s příslušnými implikacemi pro právní spolupráci s ČR, včetně diskutované extradiční dohody.

5. Část III. – mezinárodní kontext

1. „Exkluzivní“ společnost

Česká republika se ve své době zařadila přijetím Dohody 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 částečnou 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 v jiné historické etapě 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

Tento závěr ostatně vyplývá 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 poskytovalo tamní finanční prostředí 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 trvajících nutnost se aktivně postavit 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 množiny 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 nevyprávěl. 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. Vlivná nevládní organizace Safeguard Defenders označuje extradiční dohody s čínskou stranou za výhodné především pro Čínu a důrazně 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. K podepsání Dohody českou stranou došlo 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, jež by odůvodňovaly nutnost přijetí extradiční dohody Českou republikou. Do očí bijícím kontrastem je i způsob, kterým 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. Mezi lety 2013 a 2015, tedy v období mezi schválením dohody a jejím uvedením v platnost, došlo navíc v důsledku nástupu Si Ťin-pchinga k moci k důležitým posunům v čínském právním řádu, jak patrně z výše zmíněné debaty o konstitucionalismu v roce 2013 nebo rozsáhlého zátahu proti lidsko-právním advokátům a aktivistům v roce 2015 nebo z celkového důrazu na „komplexní pojetí státní bezpečnosti“. Tyto změny se po uvalení zákona o státní bezpečnosti v roce 2020 přenesly i na Hongkong samotný.

Pár měsíců po podepsání Dohody tehdejší kontroverzní 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. 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 obrát 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 drží smlouvu v platnosti. Tehdejší ministr zahraničních věcí Tomáš Petříček vysvětloval situaci tím, že vypovězení Dohody by českou pozici nevylepšílo. 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. 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, jako spíše ze skutečnosti, že se stala součástí systému mocenských nástrojů k omezení již tak bídné suverenity Hongkongu. Nově složená Poslanecká sněmovna i nová česká vláda by měly existenci extradiční dohody s Hongkongem přehodnotit ve světle nového právního prostředí v této enklávě po zavedení zákona o státní bezpečnosti, který rozšiřuje čínský systém politické kontroly obyvatel i na toto teritorium, kde dříve fungovala i po předání pod čínskou správu vláda zákona. Setrvávání ve smluvním vztahu s Hongkongem v této oblasti po zásadní změně poměrů v enklávě znamená přímou účast České republiky na represivním systému ČLR vůči vlastním obyvatelům, ale potenciálně 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 dobové naivity a malé informovanosti o skutečných podmínkách v ČLR a Hongkongu. Ani v roce 2013 neexistoval pádnější důvod, proč by Česká republika měla s Hongkongem takovou mezinárodní smlouvu uzavírat, ale dohoda samotná mohla v té době působit relativně neškodně. Po zásadní změně právního systému v Hongkongu v roce 2020 je však třeba její existenci stejně zásadním způsobem přehodnotit.

8. Právní argumenty zastánců Dohody

Nejčastějším argumentem na obranu Dohody je údajný dostatek ochranných mechanismů, a to jak v samotné Dohodě, tak v zákoně č. 104/2013 Sb. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních („ZMJS“). Takový názor ovšem nebere v potaz odlišné pojetí práva u smluvního partnera po zavedení systému státní bezpečnosti a de facto přímé kontroly Pekingu nad Hongkongem. Ústava ČLR garantuje občanům celou řadu práv, jež ovšem nejsou v praxi vymahatelná. Slepá víra v literu právního textu představuje v konfrontaci s čínským leninským systémem vlády jedné strany zavírání očí před zjevnou realitou. Skutečný motiv pro extradicí podezřelé osoby se samozřejmě dá skrýt pod jiný, na první pohled legitimní a odůvodněný záměr. Dalo by se samozřejmě namítnout, že v takovém případě bychom se před zneužitím Dohody mohli bránit prostým nevydáváním hongkongských občanů. Pak se však nabízí otázka, k čemu by taková Dohoda vlastně byla.

Legalistické argumenty na podporu Dohody nezohledňují politickou povahu práva v ČLR, provázanost justice, prokuratury, strany a vlády a z toho pramenící důsledky pro prostředky boje proti ideologickým oponentům – např. právě prostřednictvím extradic. Tato studie vnímá politickou realitu ČLR jako zásadní aspekt jejího právního prostředí.

Současná právní analýza MZV argumentuje, že česká právní úprava neváže vedení extradičního řízení na existenci tzv. smluvního základu. Tím zřejmě naznačuje možnost uplatnění tzv. principu reciprocity,

zároveň však opomíjí skutečnost, že v Hongkongu princip reciprocity neplatí. Podezřelé osoby je z Hongkongu možné vydat právě pouze při existenci smluvního základu. Proto byl také návrh extradičního zákona tolik kritizován – odebral by nutnost smluvního základu, který byl do té doby vůdčím principem hongkongského extradičního práva. Zároveň analýza MZV dospívá ke kontradiktornímu závěru, že vypovězením Dohody by ČR přišla o možnost vydání podezřelých osob z Hongkongu do ČR, současně však uvádí, že Dohoda vlastně není tolik podstatná, neboť k vydání osob z ČR do Hongkongu by mohlo dojít na základě jiné mezinárodní smlouvy.

Bezpečnostní politika ČLR v rámci svých prevenčních a retribučních mechanismů zná několik metod tzv. nedobrovolné repatriace svých občanů – od vydírání rodin přes nátlak na osoby v zemi pobytu až po jejich únosy. Extradice je vedle těchto metod na první pohled zcela odlišným institutem, který vyžaduje konsensus dvou stran a který má jasnou oporu v mezinárodním právu. Přesto je však skutečnost taková, že ČLR extradici vnímá jako další prostředek k dosažení nedobrovolné repatriace svých nepřátel, a proto se i snaží uzavírat co nejvíce takových dohod s vírou v občasný úspěch.

9. Doporučení

- Česká strana by měla existující extradiční Dohodu přehodnotit na základě **zásadně odlišného právního prostředí v Hongkongu po zavedení zákona o státní bezpečnosti v roce 2020.**
- Vedle praktických ohledů je existence extradiční dohody také **politickým signálem směrem k ČLR na jedné a našim smluvním spojencům v NATO a EU na druhé straně.** Vypovězení Dohody by představovalo **vhodnou formu protestu proti likvidaci vlády zákona v Hongkongu v posledních dvou letech.**
- **Všichni hlavní spojenci ČR svou dohodu s Hongkongem již vypověděli.** Jak zmíněno výše, ČR je v současné době spolu s Portugalskem jediným evropským státem, který Dohodu dosud drží v platnosti.
- Posouzení přínosu a problémů Dohody nelze provést **pouze na základě formálních záruk druhé strany.** Ty mohly mít svou váhu před zavedením zákona o státní bezpečnosti v Hongkongu; od té doby jsou de facto bezpředmětné.
- Případné požadavky druhé strany na vydání politicky exponovaných osob, např. čínských a hongkongských disidentů, do Hongkongu by byly v současné politické a právní situaci nejspíše českou stranou zamítnuty. To by však samo o sobě přineslo zbytečné problémy ve vztahu k ČLR i Hongkongu. **Existence Dohody tak paradoxně potenciálně zatěžuje i česko-čínské vztahy.**

10. 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 analýzy

HÁLA, Martin: Poslední dnové Hongkongu. Peking prosadí své pojetí státní bezpečnosti v neposlušné enklávě navzdory mezinárodním závazkům a geopolitickým důsledkům. Sinopsis, květen 2020. Dostupné z <https://sinopsis.cz/restart-martina-haly-posledni-dnove-hongkongu/>

- TATLOW, Didi Kirsten: How Hong Kong was lost. The State Security Law is the latest step in the repurposing of Hong Kong's system of governance and policing. *Sinopsis*, August 2020. Dostupné z <https://sinopsis.cz/en/how-hong-kong-was-lost/>
- SAFEGUARD DEFENDERS. Involuntary Returns: China's covert operation to force 'fugitives' overseas back home. *Safeguard Defenders* [online]. 2022, leden [cit. 2022-02-11]. Dostupné z: <https://safeguarddefenders.com/sites/default/files/pdf/INvoluntary%20Returns.pdf>
- SINOPSIS. Hongkong podle zákona o státní bezpečnosti. *Sinopsis*. 2020, srpen. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/hongkong-podle-zakona-o-statni-bezpecnosti/>
- SINOPSIS. Co se děje v Hongkongu a proč. *Sinopsis*. Červen, 2019. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/co-se-deje-v-hongkongu-a-proc/>
- SINOPSIS. Komplexní pojetí státní bezpečnosti. *Sinopsis*. 2021, únor. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/sinopsis/komplexni-pojeti-statni-bezpecnosti/>
- SINOPSIS. Řízení státu za pomoci zákonů („vláda zákona“). *Sinopsis*. 2021, leden. Dostupné z: <https://sinopsis.cz/sinopsis/rizeni-statu-za-pomoci-zakonu-vlada-zakona/>
- SINOPSIS. Státní bezpečnost a svoboda v Hongkongu. *Sinopsis*. 2020, červenec. 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, říjen. 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, prosinec. 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, leden. 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, březen. Dostupné z: <https://denikreferendum.cz/clanek/32522-ohlednuti-za-kodifikaci-trestniho-prava-v-cine>