

# Hong Kong: una legge sulla sicurezza imposta da Pechino?

Il 28 maggio 2020, l'Assemblea nazionale del popolo (ANP) della Repubblica popolare cinese (RPC) ha autorizzato il suo comitato permanente ad adottare una legge sulla sicurezza nazionale a Hong Kong, bypassando l'organo parlamentare della città, il Consiglio legislativo. Tale legge, che dovrebbe entrare in vigore prima delle elezioni legislative di Hong Kong in programma a settembre 2020, potrebbe rappresentare un punto di svolta per l'"elevato livello di autonomia" della città e segnare l'inizio prematuro del processo di abbandono del modello "un paese, due sistemi", che sarebbe dovuto durare per 50 anni a partire dal 1997. Il Parlamento europeo dovrebbe discutere una dichiarazione dell'alto rappresentante durante la sessione plenaria di giugno.

## Contesto giuridico

A norma dell'articolo 23 della [legge fondamentale](#) di Hong Kong, nota anche come "mini Costituzione", la Regione amministrativa speciale (RAS) di Hong Kong ha il diritto-dovere di legiferare autonomamente su diverse questioni in materia di sicurezza.

"La Regione amministrativa speciale di Hong Kong legifera autonomamente per vietare qualsiasi atto di tradimento, secessione, sedizione, sovversione contro il governo popolare centrale, così come il furto di segreti di Stato, proibire a organizzazioni od organi politici stranieri di condurre attività politiche nella Regione e proibire a organizzazioni od organi politici della Regione di creare legami con organizzazioni o organi politici stranieri".

Nel 2003 il governo di Hong Kong ha [presentato](#) al Consiglio legislativo un [progetto](#) di legge in materia di sicurezza. Tale atto, che ha [innescato](#) proteste di massa contro l'erosione dei diritti civili e politici, è stato in ultima istanza [archiviato](#) e non ha mai più avuto seguito a Hong Kong. È stato considerato in conflitto con la legge fondamentale e con la [dichiarazione congiunta](#) sino-britannica del 1984 sulla questione di Hong Kong, allegata alla legge fondamentale e registrata presso le Nazioni Unite come parte integrante e giuridicamente vincolante di tale legge. La [sostanza](#) dell'articolo 23 è attualmente coperta da diversi atti legislativi di Hong Kong, tra cui l'[ordinanza relativa alle società](#), per quanto riguarda le attività degli organi politici stranieri, e l'[ordinanza in materia penale](#), che [disciplina](#) gli atti di tradimento e sedizione, ma non [esplicitamente](#) quelli di secessione e sovversione. Pechino ritiene tuttavia che Hong Kong abbia [fallito](#) per oltre 20 anni nell'adottare una legge sulla sicurezza, al contrario di [Macao](#), che ne ha adottata [una](#) nel 2009. La RPC ha pertanto deciso di aggirare il Consiglio legislativo della città a di legiferare per conto di quest'ultimo.

I [giuristi](#) di Hong Kong hanno sottolineato che l'articolo 23 mira ad assicurare che la RPC non imponga a Hong Kong le proprie leggi in materia di sicurezza nazionale e a garantire l'integrità del sistema di "common law" di Hong Kong, che sancisce i diritti e le libertà fondamentali e lo Stato di diritto, assenti nel sistema civilistico socialista della RPC. La separazione dei due sistemi giuridici è un importante pilastro dell'"elevato livello di autonomia" di Hong Kong e del principio "un paese, due sistemi". L'[articolo 18](#) della legge fondamentale consente pertanto all'ANP di estendere la legislazione nazionale alla RAS di Hong Kong esclusivamente nei settori della difesa e degli affari esteri e in altri ambiti non definiti rispetto ai quali la RAS di Hong Kong non gode di autonomia. Per quanto riguarda tali ambiti, l'ANP può integrare l'allegato III della legge fondamentale con una legislazione nazionale che "si applica a livello locale mediante promulgazione o legislazione da parte della Regione".

Alcuni giuristi hanno [sostenuto](#) che, affinché l'ANP possa legiferare su questioni di competenza della RAS di Hong Kong, sarebbe necessaria una previa modifica della legge fondamentale. L'ordine degli avvocati di Hong Kong ha [affermato](#) che l'ANP non ha il potere di inserire la nuova legge sulla sicurezza nell'allegato III in virtù dell'articolo 18. I costituzionalisti hanno tuttavia [sottolineato](#) che la fragilità della legge costituzionale di Hong Kong e l'autonomia stessa della città dipendono dall'autolimitazione dell'ANP per quanto riguarda l'esercizio dei propri [poteri](#) legislativi e interpretativi.

## Contesto politico

Tra i principali [fattori](#) alla base dell'iniziativa legislativa della RPC figurano le proteste di massa che [per mesi](#) hanno avuto luogo a Hong Kong nel 2019, nonché la [crisi di governance](#) provocata dalla controversa [legge sull'estradizione](#), ormai abbandonata, che era stata presentata al Consiglio legislativo nel 2019. A creare preoccupazione era il fatto che il testo avrebbe autorizzato la consegna di cittadini di Hong Kong alle autorità giudiziarie della Cina continentale. Contrariamente a quanto [si temeva](#), vale a dire che Pechino potesse sopprimere le proteste di massa a Hong Kong ricorrendo ai carri armati, come [accadde](#) il [4 giugno 1989](#) in piazza Tienanmen a Pechino, nel 2019 la RPC ha scelto altre [forme](#) per interferire con Hong Kong. L'improbabilità che il Consiglio legislativo di Hong Kong adottasse mai una

legislazione di importanza strategica per la RPC, la [schiacciante vittoria](#) della corrente prodemocratica alle elezioni distrettuali del novembre 2019 e la prospettiva di una simile vittoria dei democratici alle elezioni legislative in programma a settembre 2020 hanno indotto Pechino a decidere di "[governare attraverso la legge](#)". Tale politica mira a ristabilire la posizione di forza della Cina continentale a Hong Kong e [nei confronti](#) della popolazione nazionale, nonché a evitare nuovi disordini come quelli del 2019. Il contesto della pandemia di Covid-19, incluso [il divieto senza precedenti](#) di partecipare alla commemorazione dei fatti di piazza Tienanmen a Hong Kong, facilita la mossa di Pechino, ma [non](#) ne è la causa. Le imminenti restrizioni dei diritti civili e politici hanno [riacceso](#) le proteste tra la popolazione di Hong Kong, nonostante alcuni [si sentano](#) sfiduciati o incerti rispetto al futuro e [optino](#) per l'esilio.

## Il carattere ancora indefinito della legge sulla sicurezza nazionale e le sfide previste a livello giuridico

Il 22 maggio 2020 sono stati pubblicati gli [orientamenti](#) dell'ANP relativi alla futura legge sulla sicurezza nazionale. In sostanza, tali orientamenti definiscono l'obiettivo di "prevenire, fermare e punire la secessione, la sovversione del potere statale, il terrorismo e le ingerenze straniere a Hong Kong". L'applicazione della nuova legge avrebbe dunque una portata molto ampia, potenzialmente in grado di coprire la cooperazione tra le organizzazioni religiose e le ONG locali e straniere, come pure la cooperazione in ambito accademico tra le università locali e straniere.

Quanto al ruolo degli organi giurisdizionali di Hong Kong, i [giuristi](#) hanno sottolineato che la nuova legge sulla sicurezza sarebbe annessa all'allegato III della legge fondamentale, in virtù dell'articolo 18, al pari di altre leggi nazionali dell'ANP concernenti questioni in materia di difesa e affari esteri che, a norma dell'articolo 19 della legge fondamentale, non rientrano nella giurisdizione di Hong Kong. Se i tribunali di Hong Kong fossero competenti in materia, sarebbe necessario interrogarsi su come interpretare la nuova legge, vale a dire se basarsi sui principi del diritto cinese o del "common law". Si correrebbe il [rischio](#) che l'interpretazione della legge dell'ANP da parte dei giudici di Hong Kong possa essere in ultima analisi "corretta" dal [potere supremo](#) di [interpretazione](#) dell'ANP. Vi è soprattutto [preoccupazione](#) riguardo alla creazione di un [tribunale speciale](#) composto da giudici che non hanno alcuna nazionalità straniera né alcun diritto di dimorare in un altro paese (come già avviene a [Macao](#)) per potersi occupare di casi di sicurezza nazionale. Tali requisiti sarebbero tuttavia contrari all'[articolo 92](#) della legge fondamentale e pregiudicherebbero lo Stato di diritto e l'indipendenza giuridica di Hong Kong.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di diritti umani di cui all'[articolo 39](#) della legge fondamentale, incluso il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), che non è stato ratificato dalla RPC, i [giuristi](#) si sono detti scettici circa la possibilità che siano applicabili nel caso in cui la nuova legge fosse incompatibile con la legge fondamentale.

Un'ulteriore sfida giuridica è rappresentata dalla creazione, se del caso, di "agenzie" degli organi di sicurezza nazionale della RPC nella RAS di Hong Kong, che [potrebbero includere](#) il ministero della Sicurezza di Stato e il ministero della Pubblica sicurezza. Non è chiaro quale forma potrebbero assumere tali agenzie, di quali poteri disporrebbero, a chi dovrebbero rendere conto e se sarebbero compatibili con l'[articolo 22](#) della legge fondamentale, che impone di non interferire negli affari della RAS di Hong Kong.

## Risposta internazionale

All'inizio di giugno del 2020 oltre 800 legislatori provenienti da 40 paesi diversi hanno [sottoscritto](#) una dichiarazione congiunta nella quale si denuncia la "flagrante violazione" della dichiarazione congiunta sino-britannica da parte della RPC. Australia, Canada, Regno Unito e Stati Uniti hanno affermato in una [dichiarazione congiunta](#) che "la decisione della Cina di imporre la nuova legge sulla sicurezza nazionale a Hong Kong è in contrasto diretto con i suoi obblighi internazionali. [...] Il progetto di legge minerebbe il modello 'un paese, due sistemi'. Il primo ministro britannico Boris Johnson [si è impegnato](#) a offrire un'alternativa ai quasi 3 milioni di cittadini di Hong Kong, attraverso modifiche alla legislazione del Regno Unito in materia di immigrazione, nel caso in cui Pechino riuscisse a ottenere l'adozione della legge sulla sicurezza nazionale. Gli Stati Uniti hanno [affermato](#) che revocherebbero il trattamento preferenziale riservato a Hong Kong in quanto territorio separato dalla Cina continentale dal punto di vista doganale e dei viaggi, e [sanzionerebbero](#) gli ufficiali cinesi e di Hong Kong "direttamente o indirettamente coinvolti nell'[erosione](#) dell'autonomia di Hong Kong".

## Posizione dell'UE

A seguito della sua [dichiarazione](#) del 22 maggio 2020, il 29 maggio 2020 l'UE ha [espresso](#) "profonda preoccupazione per le misure adottate dalla Cina il 28 maggio, che non sono conformi ai suoi impegni internazionali (dichiarazione congiunta sino-britannica del 1984) né alla costituzione di Hong Kong e rischiano di compromettere seriamente il principio 'un paese, due sistemi' come pure l'elevato livello di autonomia della Regione amministrativa speciale di Hong Kong. [...] Questa decisione mette ulteriormente in discussione la volontà della Cina di rispettare i suoi impegni internazionali".

Nella sua [risoluzione](#) del 18 luglio 2019 sulla situazione a Hong Kong, il Parlamento europeo "condanna con forza l'ingerenza costante e crescente della Cina negli affari interni di Hong Kong, nonché la recente affermazione, da parte della Cina, secondo la quale la dichiarazione congiunta sino-britannica del 1984 è un documento storico e, pertanto, non ha più valore". Il Parlamento sottolinea inoltre "che la dichiarazione congiunta vincola il governo cinese a rispettare l'elevato grado di autonomia di Hong Kong nonché i suoi diritti e le sue libertà".

