

Hongkong: ustawa o bezpieczeństwie narzucona przez Pekin?

W dniu 28 maja 2020 r. Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych (OZPL) Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) upoważniło swój Stały Komitet do przyjęcia ustawy o bezpieczeństwie narodowym w Hongkongu z pominięciem organu parlamentarnego tego miasta, jakim jest Rada Ustawodawcza. Ustawa ma wejść w życie przed zaplanowanymi na wrzesień 2020 r. wyborami parlamentarnymi w Hongkongu. Może ona stanowić punkt zwrotny dla „wysokiego stopnia autonomii” miasta i przedwczesny początek odchodzenia od modelu „jeden kraj, dwa systemy”, który miał obowiązywać przez 50 lat od 1997 r. Podczas czerwcowej sesji plenarnej Parlament Europejski ma przeprowadzić debatę na temat oświadczenia wysokiego przedstawiciela.

Kontekst prawny

Zgodnie z art. 23 [ustawy zasadniczej](#) czy „małej konstytucji” Hongkongu Specjalny Region Administracyjny Hongkong (SRA ChRL) ma prawo i obowiązek samodzielnie ustanawiać przepisy dotyczące szeregu kwestii związanych z bezpieczeństwem.

„Specjalny Region Administracyjny Hongkong samodzielnie ustanawia przepisy zakazujące wszelkich aktów zdrady, secesji, podburzania i działalności wyrotowej przeciwko Radzie Państwowej Chińskiej Republiki Ludowej, kradzieży tajemnic państwowych, prowadzenia przez zagraniczne organizacje lub organy polityczne działalności politycznej w Regionie oraz nawiązywania przez organizacje lub organy polityczne Regionu relacji z zagranicznymi organizacjami lub organami politycznymi.”

W 2003 r. rząd Hongkongu [złożył](#) w Radzie Ustawodawczej [projekt](#) ustawy o bezpieczeństwie. Projekt ustawy [wywołał](#) masowe protesty przeciwko ograniczaniu praw obywatelskich i politycznych, został ostatecznie [zarzucony](#) i nigdy już do niego w Hongkongu nie wrócono. Uznano, że jest niezgodny z ustawą zasadniczą i [wspólnym oświadczeniem](#) chińsko-brytyjskim w sprawie Hongkongu z 1984 r. załączonym do ustawy zasadniczej i zarejestrowanym w ONZ jako prawnie wiążąca integralna część tej ustawy. Obecnie [treść](#) art. 23 można odnaleźć w szeregu hongkońskich aktów prawnych, takich jak [rozporządzenie w sprawie stowarzyszeń](#), w zakresie działalności zagranicznych organów politycznych, czy [rozporządzenie w sprawie przestępstw](#), które [odnosi się](#) do zdrady i podburzania, lecz nie porusza [jednoznacznie](#) kwestii secesji i działalności wyrotowej. Pekin jednak uważa, że Hongkongowi od ponad 20 lat [nie udaje się](#) uchwalić ustawy o bezpieczeństwie, podczas gdy [Makau](#) przyjęło [taką ustawę](#) w 2009 r. ChRL postanowiła zatem pominąć Radę Ustawodawczą miasta i ustanowić przepisy w jej imieniu.

Hongkońscy [prawoznawcy](#) podkreślili, że art. 23 ma na celu uniemożliwienie ChRL narzucenia Hongkongowi swojej ustawy o bezpieczeństwie narodowym i naruszenia jego systemu „common law” chroniącego podstawowe prawa i wolności oraz praworządność, które nie istnieją w socjalistycznym systemie prawa cywilnego ChRL. Oddzielenie tych dwóch systemów prawnych to podstawa „wysokiego stopnia autonomii” Hongkongu i zasady „jeden kraj, dwa systemy”. Dlatego [art. 18](#) ustawy zasadniczej pozwala OZPL rozszerzyć swoje przepisy krajowe na SRA ChRL jedynie w kwestiach dotyczących obrony i spraw zagranicznych oraz innych nieokreślonych obszarach, w których SRA ChRL nie korzysta z autonomii. W tych obszarach OZPL może dodać do załącznika III do ustawy zasadniczej przepisy krajowe, które „stosuje się na szczeblu lokalnym w drodze ich obwieszczenia *lub* przyjęcia przez Region”.

Niektórzy prawoznawcy [stwierdzili](#), że aby OZPL mogło stanowić przepisy w dziedzinach leżących w zakresie kompetencji SRA ChRL, trzeba by było najpierw zmienić ustawę zasadniczą. Hongkońska izba adwokacka [uznała](#), że OZPL nie ma prawa dodać do załącznika III nowej ustawy o bezpieczeństwie na mocy art. 18. Znaczący prawa konstytucyjnego [zwrócili jednak uwagę](#) na wątpliwość prawa konstytucyjnego Hongkongu i zależność autonomii miasta od powściągnięcia się OZPL od korzystania ze swoich [uprawnień](#) w zakresie stanowienia prawa i dokonywania jego wykładni.

Tło polityczne

Inicjatywa ustawodawcza ChRL jest przede wszystkim [konsekwencją wielomiesięcznych](#) masowych protestów w Hongkongu w 2019 r. oraz [kryzysu władzy](#) spowodowanego zarzuconym już, lecz niezwykle kontrowersyjnym [projektem ustawy o ekstradycji](#) złożonym w 2019 r. w Radzie Ustawodawczej. Pojawiły się bowiem obawy, że pozwoli on wydawać mieszkańcom Hongkongu władzy sądowniczej Chin kontynentalnych. Wbrew [obawom](#), że Pekin stłumi masowe protesty w Hongkongu przy użyciu czołgów, podobnie jak [stało się to 4 czerwca 1989 r.](#) na placu Tiananmen w Pekinie, w 2019 r. w Hongkongu ChRL postawiła na inne [formy](#) interwencji. Niewielkie prawdopodobieństwo przyjęcia przez Radę Ustawodawczą Hongkongu przepisów o strategicznym znaczeniu dla ChRL, [przytłaczające zwycięstwo](#) demokratów w wyborach do rad dzielnic w listopadzie 2019 r. oraz perspektywa podobnego zwycięstwa

EPRS Hongkong: ustawa o bezpieczeństwie narzucona przez Pekin?

demokratów w wyborach parlamentarnych we wrześniu 2020 r. sprawiły, że Pekin postanowił zareagować zgodnie z zasadami [praworządności](#). Polityka ta ma na celu przywrócenie pozycji siły Chin kontynentalnych [w stosunku do](#) Hongkongu i jego mieszkańców oraz niedopuszczenie do ponownych zamieszek takich jak w 2019 r. Sytuacja związana z COVID-19, w tym [pierwszy w historii zakaz](#) czuwania w Hongkongu w rocznicę wydarzeń na placu Tiananmen, ułatwiła manewr Pekinu, ale go [nie](#) spowodowała. Groźba ograniczenia praw obywatelskich i politycznych wywołała [nową falę](#) protestów wśród mieszkańców Hongkongu, choć część z nich niezbyt jasno i optymistycznie [widzi](#) przyszłość, dlatego [woli](#) opuścić miasto.

Wciąż niewyraźny kształt ustawy o bezpieczeństwie i przewidywane wyzwania prawne

W dniu 22 maja 2020 r. opublikowano [wytyczne](#) OZPL dotyczące przygotowania przyszłej ustawy o bezpieczeństwie narodowym. W warstwie merytorycznej wytyczne OZPL wyznaczają cel w postaci „zapobiegania secesji, działalności wywrotowej przeciwko władzy państwowej, terroryzmu i zagranicznym ingerencjom w sprawy Hongkongu oraz ich powstrzymywania i karania”. Zakres stosowania nowej ustawy byłby zatem bardzo szeroki, gdyż mogłaby ona dotyczyć współpracy między miejscowymi i zagranicznymi organizacjami religijnymi i organizacjami pozarządowymi czy współpracy akademickiej między miejscowymi i zagranicznymi uniwersytetami.

Jeżeli chodzi o rolę hongkońskich sądów, [prawoznawcy](#) zwrócili uwagę, że nowa ustawa o bezpieczeństwie została by dodana do załącznika III na mocy art. 18 ustawy zasadniczej podobnie jak inne przygotowane przez OZPL krajowe ustawy dotyczące kwestii obrony i spraw zagranicznych, które nie podlegają jurysdykcji hongkońskich sądów na mocy art. 19 ustawy zasadniczej. Gdyby podlegały one jurysdykcji hongkońskich sądów, pojawiłoby się pytanie, czy sądy te powinny interpretować nową ustawę zgodnie z zasadami prawa chińskiego czy też „common law”. Istniałoby [ryzyko](#), że wykładnia ustawy OZPL dokonana przez sędziów z Hongkongu zostanie ostatecznie „skorygowana” przez [władze najwyższą](#) OZPL uprawnioną do dokonywania [wykładni](#). Co ważniejsze, pojawiły również [obawy](#) co do utworzenia [specjalnego trybunału](#) rozpatrującego sprawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego i złożonego z sędziów, którzy nie posiadają obcego obywatelstwa ani prawa do zamieszkania w innym kraju (jak ma to już miejsce w [Makau](#)). Tego rodzaju wymogi byłyby jednak niezgodne z [art. 92](#) ustawy zasadniczej i zagrażałyby praworządności i niezawisłości sądów w Hongkongu.

[Prawoznawcy](#) są też sceptyczni, jeśli chodzi o przestrzeganie praw człowieka określonych w [art. 39](#) ustawy zasadniczej, w tym Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP), którego ChRL nie ratyfikowała, w przypadku niezgodności nowej ustawy z ustawą zasadniczą.

Kolejna trudność prawną wiązałaby się z utworzeniem w razie potrzeby na terenie SRA ChRL „agencji” chińskich organów bezpieczeństwa, wśród których [mogłyby się znaleźć](#) ministerstwo bezpieczeństwa państwowego i ministerstwo bezpieczeństwa publicznego. Nie jest jasne, jaki kształt przyjąłby te agencje, jakie byłyby ich uprawnienia, przed kim by odpowiadały i czy byłyby zgodne z [art. 22](#) ustawy zasadniczej, który zakazuje ingerowania w sprawy SRA ChRL.

Reakcja międzynarodowa

Do początku czerwca 2020 r. ponad 800 ustawodawców z 40 krajów [podpisało się](#) pod wspólnym oświadczeniem, w którym potępiono „rażące naruszenie” przez ChRL wspólnego oświadczenia chińsko-brytyjskiego. Australia, Kanada, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone we [wspólnym oświadczeniu](#) stwierdziły: „Decyzja Chin o narzuceniu Hongkongowi nowej ustawy o bezpieczeństwie narodowym jest jawnie sprzeczna z ich zobowiązaniami międzynarodowymi. (...) Proponowana ustawa naruszyłaby zasadę »jeden kraj, dwa systemy«. Premier Zjednoczonego Królestwa Boris Johnson [zobowiązał się](#) zaoferować prawie 3 mln mieszkańców Hongkongu alternatywę dzięki zmianom w przepisach imigracyjnych Zjednoczonego Królestwa, w przypadku gdyby Pekinowi udało się przeforsować ustawę o bezpieczeństwie narodowym. Stany Zjednoczone [oświadczyły](#), że zaprzestaną preferencyjnego traktowania Hongkongu jako terytorium oddzielonego od Chin kontynentalnych pod względem cel i podróży i nałożą [sankcje](#) na chińskich i hongkońskich urzędników „bezpośrednio lub pośrednio uczestniczących w [ograniczeniu](#) autonomii Hongkongu”.

Stanowisko UE

W związku ze swoim [oświadczeniem](#) z 22 maja 2020 r. w dniu 29 maja 2020 r. UE [stwierdziła](#): „UE wyraża głębokie zaniepokojenie krokami podjętymi przez Chiny 28 maja, które to kroki nie są zgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi Chin (wspólna deklaracja chińsko-brytyjska z 1984 r.) i z ustawą zasadniczą Hongkongu. Grozi to poważnym naruszeniem zasady »jeden kraj, dwa systemy« i dużego stopnia autonomii Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkong. (...) Przedmiotowa decyzja dodatkowo stawia pod znakiem zapytania wolę podtrzymywania przez Chiny ich zobowiązań międzynarodowych”.

W swojej [rezolucji](#) z 18 lipca 2019 r. w sprawie sytuacji w Hongkongu Parlament Europejski „zdecydowanie potępia nieustanną i rosnącą ingerencję Chin w sprawy wewnętrzne Hongkongu, jak również niedawne stwierdzenie Chin, że wspólne oświadczenie chińsko-brytyjskie z 1984 r. jest dokumentem historycznym, a zatem już nie obowiązuje”. Ponadto „podkreśla, że wspólna deklaracja zobowiązuje rząd chiński do utrzymania wysokiego stopnia autonomii oraz praw i swobód Hongkongu”.

