Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 19.03.2021 www.osw.waw.pl

Koniec połowicznej demokracji w Hongkongu

Michał Bogusz

11 marca chiński parlament (Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych, OZPL) wprowadził zasadnicze zmiany w systemie wyborczym Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkong (SRAHK). Dotyczą one procesu wyboru szefa egzekutywy, tj. liczebności, składu i trybu powoływania ciała elektorskiego. Ponadto zmieniono zasady wyboru lokalnego parlamentu, a pośrednio także samorządu terytorialnego. Powołano też nowy organ, mający weryfikować kandydatów na obieralne urzędy. Wspólnym mianownikiem zmian jest przejęcie kontroli nad procesem politycznym w Hongkongu przez Pekin (zob. Aneks).

W reakcji minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Dominic Raab oświadczył 13 marca, że ChRL złamała *Wspólną deklarację rządu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz rządu Chińskiej Republiki Ludowej w sprawie Hongkongu* – umowę z 1984 r., która była podstawą przekazania Pekinowi zwierzchności nad Hongkongiem. 17 marca Departament Stanu USA ogłosił nałożenie sankcji personalnych na 24 urzędników z SRAHK i ChRL za niszczenie autonomii regionu. Wśród osób objętych obostrzeniami znalazł się Wang Chen, członek Biura Politycznego KC KPCh.

Komentarz

- ChRL uzyskała zwierzchnictwo nad Hongkongiem w 1997 r. wskutek deklaracji z 1984 r., która gwarantowała regionowi zachowanie szerokiej autonomii zgodnie z formułą „jeden kraj, dwa systemy” co najmniej do 2047 r. Po 1989 r. i zdławieniu protestów demokratycznych kierunek rozwoju społeczno-politycznego Chin pozostawał niejasny dla zewnętrznych obserwatorów. W konsekwencji sytuacja w Hongkongu po przejęciu regionu i stopień przestrzegania jego autonomii stały się probierzem zdolności Pekinu do wywiązywania się z porozumień międzynarodowych, ale także polityki wewnętrznej KPCh. Przez kolejne lata Hongkong odgrywał swoją rolę, uwiarygodniając politykę ChRL i będąc jej ważnym oknem na świat, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym. Region miał zagwarantowane: wolność prasy, rządy prawa, niezależne sądownictwo i częściowo wolne wybory lokalnego parlamentu (w 1997 r. Pekin obiecał również wprowadzenie w dalszej perspektywie w pełni powszechnej elekcji). Sytuacja uległa zmianie wraz z objęciem fotela przewodniczącego przez Xi Jinpinga, co oznaczało dla Chin m.in. centralizację władzy oraz wzrost kontroli nad strukturami lokalnymi i społeczeństwem przy użyciu elementów systemu totalitarnego. Procesy te znalazły także odzwierciedlenie w polityce Pekinu wobec SRAHK.

- W związku z narastającymi napięciami ze światem zewnętrznym kierownictwo KPCh utwierdziło się w przekonaniu, że Hongkong może być wykorzystywany do destabilizacji całego państwa. Istnienie tam jawnie działającej opozycji, zdolnej do masowej mobilizacji mieszkańców, jest dla Chin wyzwaniem, dlatego podjęto decyzję o jej eliminacji z życia politycznego regionu. Protesty przeciwko projektowi ustawy o bezpieczeństwie narodowym, które wybuchły w Hongkongu w 2019 r., opóźniły działania Pekinu o niemal rok, ale ustawa stanowiąca pierwszy krok w jego pacyfikacji została wprowadzona bezpośrednio przez Stały Komitet OZPL w czerwcu 2020 r. Obecne zmiany eliminują demokratyczną opozycję z procesu politycznego, w którym – dzięki zasadzie podwójnej większości w Radzie Legislacyjnej (zob. Aneks) – miała ona realną możliwość blokowania inicjatyw ustawodawczych władz mimo dostępu tylko do części mandatów pochodzących z bezpośrednich wyborów. Wydaje się, że w samym regionie kolejnym krokiem ChRL będzie likwidacja niezależnego sądownictwa – ostatniego elementu jego realnej autonomii. Przejęcie przez Pekin bezpośredniej roli w zarządzaniu Hongkongiem wpisuje się w trendy wewnętrzne Chin, a także jest przejawem rozczarowania lokalnymi, propekińskimi elitami, które nie potrafią skutecznie zarządzać regionem, uspokoić nastrojów społecznych ani osiągnąć wyznaczonych przez ChRL celów.
- Dążenie Pekinu do uzyskania pełnej kontroli nad SRAHK i radykalna zmiana systemu wyborczego w regionie oznaczają złamanie umowy z Wielką Brytanią. Działania te wpływają na pogarszanie się stosunków ChRL z Zachodem i można się spodziewać, że spotkają się z dalszymi reperkusjami ze strony USA w postaci kolejnych sankcji osobowych czy ograniczenia specjalnego statusu gospodarczego SRAHK w amerykańskim prawodawstwie. W relacjach z UE wywołały one jedynie protesty dyplomatyczne, ale te, niepoparte restrykcjami, nie mają szans wpłynąć na politykę Pekinu. Sytuacja w Hongkongu oddziałuje jednak negatywnie na europejską opinię publiczną. Będzie też stanowić – obok kwestii Sinciangu czy praw pracowniczych w ChRL – element dyskusji w Parlamencie Europejskim i szerzej, na forum unijnym, na temat sensu ratyfikacji kompleksowej umowy inwestycyjnej UE z Chinami. Stawia to Unię w tym trudniejszej pozycji, że jedną z podstaw jej polityki zagranicznej ma być wsparcie dla demokracji i praw człowieka na świecie. Kwestia Hongkongu dowodzi równocześnie fiaska polityki *engagement* z ChRL, motywowanej próbą wpływania na jej zachowanie poprzez handel i zaangażowanie w sprawy światowe.
- Wolne od ingerencji Pekinu funkcjonowanie autonomii w SRAHK było również w przeszłości sposobem uwiarygodniania propozycji zjednoczeniowych wysuwanych wobec Tajwanu na podstawie formuły „jeden kraj, dwa systemy". Sytuacja w Hongkongu oddziałuje więc negatywnie na postrzeganie ChRL przez społeczeństwo Tajwanu, co tylko pogłębi niechęć i obawy jego obywateli wobec wszelkich ofert zjednoczeniowych Pekinu. Proces *de facto* likwidacji autonomii w SRAHK sygnalizuje także, że władze chińskie uznały, iż w przewidywalnej przyszłości nie ma perspektyw na pokojowe zjednoczenie z Tajwanem.
- Likwidacja połowicznej demokracji w Hongkongu w dłuższym okresie odbije się negatywnie na sytuacji gospodarczej regionu, zwłaszcza jego roli w globalnym systemie finansowym. W związku z ustawą o bezpieczeństwie narodowym, zmianami w prawie wyborczym i represjami wobec opozycji demokratycznej SRAHK nie będzie uwzględniany

w corocznym rankingu wolności gospodarczej przygotowywanym przez Heritage Foundation. Wiele międzynarodowych koncernów dywersyfikuje aktywność w regionie Azji Wschodniej, przenosząc część operacji i personelu do Tokio lub Singapuru. Największym problemem dla dalszego rozwoju regionu będzie brak nowych inwestycji. Kolejny to ucieczka utalentowanych pracowników. Pekin uważa, że emigrację będzie mógł zrównoważyć liczebnie imigracją z kontynentu, ale zastąpienie utraconych kwalifikacji, wiedzy, globalnych kontaktów i zdolności kreatywnych Hongkończyków nie będzie już równie łatwe.

- Wydaje się, że Chiny godzą się z negatywnymi konsekwencjami swoich działań zarówno dla SRAHK, jak i jego roli w gospodarce kraju – przede wszystkim w pozyskiwaniu kapitału przez chińskie firmy. Z punktu widzenia elit KPCh priorytetem jest utrzymanie władzy i eliminacja wszystkiego, co postrzegają jako zagrożenie, dlatego nie zmienią kursu na faktyczną likwidację autonomii Hongkongu – pozostaną tam jedynie fasadowe instytucje ustrojowe podtrzymujące fikcję formuły „jeden kraj, dwa systemy". Przywództwo ChRL jest skłonne do zmiany polityki tylko w wyniku natrafienia na sprzeciw społeczności międzynarodowej, który generowałby dla niego wymierne koszty polityczne i ekonomiczne. W obliczu trwającej wciąż pandemii COVID-19, trudności gospodarczych i braku europejskiej strategii wobec Chin, kierownictwo KPCh zakłada jednak, że Zachód nie potrafi stworzyć spójnej polityki względem Pekinu. W ocenie przywódców ChRL słabość reakcji na ich działania w Hongkongu to miara słabości zachodnich demokracji. Można się więc spodziewać wzrostu agresywności Chin na arenie międzynarodowej.

Aneks. Konsekwencje decyzji OZPL z 11 marca 2021 r. dla systemu wyborczego w SRAHK

Mimo że postanowienia OZPL są dosyć ogólnikowe i pozostawiają opracowanie szczegółów Stałemu Komitetowi OZPL, to będą niosły ze sobą konsekwencje dla systemu wyborczego SRAHK:

1. Powołanie komitetu weryfikacyjnego, który będzie sprawdzać i akceptować wszystkich kandydatów do Rady Legislacyjnej i Komitetu Wyborczego oraz osoby ubiegające się o stanowisko szefa egzekutywy. Członków nowego ciała będzie mianował prawdopodobnie Stały Komitet OZPL. Nie sprecyzowano, czy komitet weryfikacyjny będzie także weryfikował kandydatów do rad dystryktów i samorządu terytorialnego SRAHK, ale fakt, że rady są zdominowane przez opozycję, wskazuje na taki kierunek nowelizacji.
2. Zwiększenie liczby deputowanych w Radzie Legislacyjnej z 70 do 90. Decyzja o tym nie mówi, ale informacje podawane przez przedstawicieli reżimu wskazują, że liczba deputowanych wybieranych w bezpośrednim głosowaniu w okręgach wyborczych zostanie zmniejszona z 35 do 20. W sytuacji, kiedy Pekin będzie mógł zablokować każdą kandydaturę poprzez komisję weryfikacyjną, nie musi to oznaczać likwidacji zasady podwójnej większości, zgodnie z którą decyzje Rady Legislacyjnej wymagały aprobaty większości wszystkich parlamentarzystów oraz większości deputowanych wybieranych w wyborach bezpośrednich. Elektorzy z rad dystryktów stracą prawo powoływania pięciu

członków Rady Legislacyjnej. Tym samym liczba deputowanych wybieranych w tzw. funkcjonalnych okręgach wyborczych (samorząd terytorialny, zawodowy i biznesowy) zostanie zredukowana z 35 do 30. Komitet Wyborczy wyselekcjonuje 40 deputowanych. W związku z tym, że kadencja obecnego Komitetu Wyborczego upływa w 2022 r., a tylko organ wyłoniony zgodnie z nowymi zasadami będzie mógł mianować swoją część deputowanych do nowej Rady Legislacyjnej, wybory do niej prawdopodobnie zostaną ponownie przełożone – z powodu pandemii odroczono o rok elekcję, która miała mieć miejsce we wrześniu 2020 r.

3. Zwiększenie liczebności Komitetu Wyborczego z 1200 do 1500 osób; Komitet będzie wybierał poza szefem egzekutywy także 40 członków Rady Legislacyjnej. Do tej pory po 300 członków Komitetu wskazywały trzy sektory: pierwszy – przedstawiciele 17 gildii przemysłowych, handlowych, finansowych i usługowych; drugi – przedstawiciele samorządu 10 grup zawodowych; trzeci – przedstawiciele pięciu organizacji sportowych, związków zawodowych, pracowników społecznych i grup religijnych. Pozostałych 300 członków stanowił tzw. czwarty sektor, tj. 70 deputowanych Rady Legislacyjnej, 117 przedstawicieli rad dystryktów, tzw. Heung Yee Kuk – 26 deputowanych wybieranych przez szefów okręgów wiejskich Nowych Terytoriów – oraz 36 członków OZPL powoływanych z SRAHK i 51 delegatów z regionu na sesję ogólnokrajową Ludowej Politycznej Konferencji Konsultatywnej Chin (LPKKCh). Według nieoficjalnych informacji w nowym Komitecie Wyborczym miejsca stracą elektorzy z rad dystryktów (117), których wybierają zdominowane przez opozycje samorządy, ale decyzja OZPL nie precyzuje, kto przejmie ich fotele w Komitecie Wyborczym – 20 przejdzie na Radę Legislacyjną, pozostanie 97. Do piątego sektora wejdą deputowani do OZPL (36) i wszyscy członkowie LPKKCh w Hongkongu (202). Nie wiadomo, kto zajmie zwolnione w ten sposób 87 miejsc w czwartym sektorze ani kim będzie pozostałych 62 członków piątego – nieoficjalnie mówi się o pochodzących z Hongkongu członkach ogólnokrajowych organizacji społecznych i biznesowych kontrolowanych przez KPCh w ramach prac Zjednoczonego Frontu, jak Ogólnochińska Federacja Kobiet czy Ogólnochińska Federacja Przemysłu i Handlu. W trzecim sektorze zdominowany przez demokratów subsektor pracowników społecznych zostanie zastąpiony przez przedstawicieli niezdefiniowanych w decyzji OZPL organizacji obywatelskich.
4. Aby wystartować w wyborach, kandydat na szefa egzekutywy będzie musiał uzyskać poparcie 188 członków Komitetu Wyborczego (do tej pory 150) oraz co najmniej 15 członków z każdego z pięciu sektorów. Wzrośnie także minimum konieczne do zostania wybranym na to stanowisko – z 601 do 751 głosów.