

מבט על, גיליון 1329, 3 ביוני 2020

המליאה השנתית של "הקונגרס העממי הלאומי":

חוק הביטחון הלאומי וחיזוק נוכחותה של סין בהונג-קונג

אייל פרופר

"חוק הביטחון הלאומי בהונג-קונג", שאומץ באחרונה במליאה השנתית של שני מושבי הקונגרס העממי בסין, מסמן עניין בשימור הריבונות הסינית מול "דאגה מהתערבות זרה" בשטחים המוגדרים "אינטרס ליבה". לאחר אישורו, פרסמו ארצות הברית, בריטניה, אוסטרליה וקנדה הצהרה משותפת, שבה הביעו דאגה עמוקה מהחקיקה. עם זאת, תגובתן הייתה מתונה יחסית ורק הנשיא האמריקני טראמפ הצהיר על מעשים בפועל, כשאמר שמדינתו תפסיק להעניק להונג-קונג מעמד של אזור סחר בינלאומי מיוחד. יצוין שמשמעות החוק חורגת מעבר להקשר הונג-קונג בלבד - היא מסר ברור כי סין תעשה כל צעד שתראה לנכון על מנת לשמר את היציבות והאחדות בה, ואת ריבונותה. אשר לישראל: הונג-קונג מהווה עדיין גשר לסחר של ישראל מול מדינות באסיה, ושער כניסה מסחרי נוסף לסין. עד כה ישראל לא התבטאה פומבית בעניין המהומות בהונג-קונג, ומומלץ כי תמשיך בקו זה.

ב-28 במאי 2020 ננעלה בבייג'ינג המליאה השנתית של שני מושבי "הקונגרס העממי הלאומי", בהשתתפות אלפי נציגים מרחבי סין. בשל משבר הקורונה נדחתה המליאה ממועדה הקבוע בתחילת מארס, וכינוסה היווה צעד הצהרתי מטעם הממשל של חזרה לשגרה החדשה. הדיונים נערכו תוך חשש מגל הדבקה שני ברחבי סין, אי-ודאות עמוקה לגבי השפעות המשבר על הכלכלה והחברה, התרחבות הקרע ביחסים עם ארצות הברית ובעיקר סבב חדש ומשמעותי של הפגנות ברחובות הונג-קונג נגד התחזקות שליטתה של סין על האזור האוטונומי המיוחד.

שני המסמכים המרכזיים שאומצו בסיום הוועידה, "חוק הביטחון הלאומי בהונג-קונג" ו"דיווח הפעילות" השנתי של ראש הממשלה, לי קה-צ'יאנג, המתווה את עיקרי תוכנית הפעולה לשנה הקרובה, מסמנים את מוקדי תשומת הלב הנוכחית של בייג'ינג ועיקרם: שימור עקרונות הריבונות הסינית אל מול "דאגה מהתערבות זרה" בשטחים המוגדרים "אינטרס ליבה", ולצד זאת חשש מאי-ודאות כלכלית (שהתבטא בהחלטה שלא לסמן בשנה הקרובה יעד מספרי לצמיחה), אחוזי אבטלה גבוהים וחוסר יציבות חברתית, אשר עלולים לפגוע בעוצמת השליטה של המפלגה הקומוניסטית.

חוק הביטחון הלאומי בהונג-קונג נחקק בהליך מהיר במהלך שבעת ימי הקונגרס ונועד "לשפר כלים משפטיים וביצועיים", שישדירו נוכחות של גורמי הביטחון הסינים באופן רשמי בהונג-קונג, על מנת לפעול נגד המפגינים ולסכל "מעורבות זרה" בענייני הונג-קונג. החוק אמור להיכנס לתוקף בספטמבר.

ההיסטוריה של הונג-קונג מהווה עבור הסינים סמל לתחילת "מאה שנות ההשפלה" בשנת 1842, כחלק מ"החוזה הבלתי שווים" אשר נכפו על סין ובמהלכם סיפחו לעצמן המעצמות אזורים

בשטח סין. בריטניה שלטה בהונג-קונג 150 שנה, בהסכם חכירה שניכפה על קיסרות שושלת צ'ינג לאחר "מלחמת האופיום הראשונה" וחוזה בסוף המאה ה-19. כאשר ראש ממשלת בריטניה מרגרט תאצ'ר הגיעה לבייג'ינג ב-1982, הבהיר לה דָּנְג סִינְאֵו־פִּינְג כי סין לא תוכל להתפשר על ריבונות הונג-קונג, אולם אפשר יהיה להתפשר על המאפיינים הניהוליים לאחר החזרתה לסין. העיקרון "מדינה אחת, שתי מערכות" (One Country, Two Systems) סלל את הדרך להצהרה הסינית-בריטית המשותפת בשנת 1984. עוד בטרם הועבר השטח לסין, הבהיר דָּנְג פומבית, כי הריבונות הסינית תהיה מוחלטת, כולל בהכנסת צבא סיני, במידת הצורך. בעקבות ההסכם, נחקק בשנת 1990 בבייג'ינג "חוק היסוד" של הונג-קונג, אשר נכנס לתוקף עם העברת הטריטוריה לריבונות סין ביולי 1997, והוא תקף לחמישים שנה.

סעיף 23 ל"חוק היסוד" קבע שהממשל המקומי בהונג-קונג יחוקק חוקים שימנעו פגיעה בממשל המרכזי בבייג'ינג, כמו מניעת הסתה, בדלנות, המרדה, גניבת סודות מדינה והתארגנות פוליטית זרה. ניסיון של הממשל המקומי בהונג-קונג לחוקק חוק ברוח זו בשנת 2003 נבלם לאחר מחאות ציבוריות. בפברואר 2019, ניסיון של הממשל המקומי להעלות לדיון את "חוק ההסגרה" שנועד לחזק את השליטה הסינית ולאפשר הסגרת חשודים לסין, הוביל לחודשים של הפגנות עממיות ולדחיית הדיון על החוק. למרות זאת, ועל אף צעדים בהנחיית בייג'ינג שכללו שימוש בכוח, מעצרים רבים ואיסור התקהלויות בתקופת משבר הקורונה, ההפגנות נגד הממשל חזרו וביתר שאת.

חוק הביטחון הלאומי החדש מדגיש כי "סין מתנגדת לחלוטין למעורבות של כוחות זרים, ותפעל להעניש את אלו שמבצעים פעילות שנועדה לחתור (תחת הממשל) ולהתסיס את הונג-קונג". החוק קורא לממשל המקומי בהונג-קונג לחוקק בהקדם חקיקה רלבנטית מקומית בהתאם ל"סעיף 23", ולצד זאת מאפשר לגורמי ביטחון מטעם הממשל המרכזי בסין להקים שלוחות ולבצע פעילות בהונג-קונג, במטרה למנוע, לעצור ולהעניש את אלו שמסכנים את הביטחון הלאומי. בהמשך לפרסום החוק, הכריז השר לביטחון הציבור בבייג'ינג כי משרדו "ינחה ויתמוך" בפעילות משטרת הונג-קונג.

לאחר אישור החוק, פרסמו ארצות הברית, בריטניה, אוסטרליה וקנדה הצהרה משותפת, בה הביעו דאגה עמוקה מהחקיקה, אשר בוצעה על ידי בייג'ינג ולא על ידי הממשל המקומי בהונג-קונג. החוק סותר, לדבריהם, את "מחויבות סין להצהרה הסינית-בריטית המשותפת אשר נרשמה לבקשת שתי המדינות במסמכי האו"ם [בוצע ב- 27 מאי 1985 – א.פ.] ומערער את נוסחת "מדינה אחת, שתי מערכות". ארבע המדינות קוראות לממשל הסיני לעבוד עם הממשל המקומי ואזרחי הונג-קונג למציאת פתרון משותף ומוסכם, בהתאם למחויבויותיה הבינלאומיות של סין והצהרה הסינית-בריטית. האיחוד האירופי פרסם הצהרה קצרה שהביעה "דאגה עמוקה" מהצעד הסיני וכוונה להעלות את הסוגייה בדיאלוגים הבאים מול סין. יום לאחר אישור החוק הצהיר הנשיא דונלד טראמפ כי ארצות הברית לא רואה עוד את הונג-קונג במעמד של "מדינה אחת, שתי מערכות" אלא "מדינה אחת, מערכת אחת" ותפסיק לפיכך להעניק להונג-קונג מעמד של אזור סחר בינלאומי מיוחד.

ההצהרות המדיניות של האיחוד האירופי וארבע מדינות המערב נגד הצעד הסיני מתונות יחסית ואינן כוללות היבטים מעשיים. הצעד המעשי היחידי בשלב זה, שעליו הצהיר הנשיא טראמפ, הינו

הכוונה לפעול לביטול הסטטוס הכלכלי המיוחד של הונג-קונג. טראמפ לא הזכיר בהצהרתו את השלב הראשון של הסכם הסחר שסוכם בין המדינות, ולא ברור בשלב זה האם תהיינה להצהרתו השלכות כלשהן על ההסכם. העובדה שהונג-קונג המשיכה להיות מרכז סחר אזורי, גם לאחר יולי 1997, אפשרה לחברות זרות לנצל את היתרונות הכלכליים ובעיקר את הסדרי המס ותעריפי המכס הנמוכים הנהוגים בה. על פי דיווח מחלקת המדינה לקונגרס במארכס 2019, יותר מ-1,300 חברות אמריקניות נוכחות בטריטוריה, כאשר עבור כ-300 מתוכן מהווה הונג-קונג את מרכז הפעילות באסיה. לפי הדיווח, "כמעט כל חברה פיננסית אמריקנית בכירה נוכחת בהונג-קונג, עם ניהול נכסים של מאות מיליוני דולרים". הונג-קונג הינה היעד התשיעי בחשיבותו לייצוא סחורות אמריקאיות ו"ייצוא אמריקאי של סחורות ושירותים להונג-קונג תמך בערך ב-188,000 משרות בארצות הברית בשנת 2015" (המידע העדכני ביותר). הצעד האמריקאי עלול לפגוע בסחר עם סין, כמו גם בחברות אמריקאיות וככל הנראה בתושבי הונג-קונג.

האם צעדי ענישה כלכליים עשויים להשפיע על החלטותיה ומעשיה של סין? סין העכשווית, בראשות שי ג'ין-פינג, רואה בריבונותה המלאה על הונג-קונג אינטרס מדיני עליון, שעבור שמירתו תהיה מוכנה לשלם, במידת הצורך, מחירים מדיניים וכלכליים. גורמים אמריקנים ציינו כי ארצות הברית תפעל כך שהצעדים לביטול הסטטוס הכלכלי המיוחד לא יפגעו באזרחי הונג-קונג. עם זאת, נראה כי פגיעה בסטטוס הכלכלי המיוחד של הונג-קונג יכולה אף לשחק לידי בייג'ינג, שבתפיסה ארוכת טווח מעוניינת בהחלשת מעמדה של הטריטוריה על תושביה "הסוררים". על פי תפיסה זו, לאחר תום תקופת ההסכם הסיני-בריטי בשנת 2047, שטחה של הונג-קונג יסופח לתוך העיר שנזין ויהפוך לחלק מהאזור הכלכלי המיוחד של "דלתת נהר הפנינה", שכולל ערים נוספות במרחב שבירתו גואנג'ואו.

משמעות חוק הביטחון הלאומי בתקופה כה מתוחה, חורגת מעבר להקשר הונג-קונג בלבד. החקיקה אמורה לשדר מסר ברור בסין פנימה, כמו גם לטאיוואן, ארצות הברית ומדינות נוספות, לפיו המפלגה תעשה כל צעד שתראה לנכון על מנת לשמר את היציבות, האחדות והריבונות, ואין בכוונתה להתפשר בסוגיות יסוד עבודה. גל הפגנות אליים נוסף בהונג-קונג בעקבות חקיקת החוק (ולמרות שהממשל המקומי אסר התכנסויות של יותר מ-8 אנשים), לצד הסמיכות לתאריך הנפיץ של 4 ביוני - יום השנה ה-31 לטבח טיין-אן-מן - עלול להסלים עוד יותר את המצב בטריטוריה ואת יחסי סין עם ארצות הברית ומדינות מערביות נוספות.

משמעויות לישראל: הונג-קונג מהווה עדיין גשר לסחר של ישראל מול מדינות באסיה, ושער כניסה מסחרי נוסף לסין. בשנת 2019 הסתכם הסחר דרך הונג-קונג (ללא יהלומים) בכ-2 מיליארד דולר (כחצי מיליארד דולר ייצוא) וכ-5 מיליארד דולר עם יהלומים. עשרות חברות ישראליות בחרו במהלך השנים בהונג-קונג כמרכז האסייתי שלהן, אולם חוסר היציבות המתגבר מאז תחילת 2019, הבריח את חלקן ליעדים אחרים, ביניהם סינגפור. עד כה, כולל במהלך סבב המהומות הקודם בהונג-קונג, ישראל לא התבטאה פומבית ומומלץ כי תמשיך בקו זה.