

Hongkongkomiteens syn på frihandelsavtalen mellom EFTA og Hongkong

Hongkongkomiteen har tidligere henvendt seg til såvel EFTA som Nærings- og fiskeridepartementet i Norge med spørsmål om etterlevelsen av avtalen fra Hongkongmyndighetenes side. [Kommunikasjonen med EFTA](#) foreligger i form av en henvendelse sendt 4. mars i år, besvart 16. april. Vi fulgte så opp med en [henvendelse til departementet](#) 7. juni, denne er så langt ikke besvart fra departementets side. Saken ble [tatt opp i Aftenposten](#) 2. juli, der vi var blant de som fikk komme med synspunkter. Her utdyper vi vårt syn på hvordan EFTA og Norge må følge opp denne saken.

Betydningen av Hongkongs forpliktelse

Bakgrunnen for denne saken, er først og fremst følgende punkt i [EFTA-avtalen](#), hentet fra forordet (*Preamble*):

[the "Parties": ...]

REAFFIRMING their commitment to democracy, the rule of law, human rights and fundamental political and economic freedoms in accordance with their obligations under international law, and principles and objectives set out in the United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights;

[... HAVE AGREED, in pursuit of the above, to conclude the following Free Trade Agreement]

Ikke alle EFTA-avtalene har en slik formulering, så denne formuleringen må tolkes som en forpliktelse som går ut over et minimumskrav for å opprette en frihandelsavtale.

Men forpliktelsen er faktisk mer viktig i denne frihandelsavtalen enn i noen annen av de øvrige avtalene: Oss bekjent er Hongkong unik i handelspolitisk sammenheng, det finnes ingen annen by tilhørende en suveren stat som har tegnet egne handelsavtaler. Bakgrunnen er byens ordning med utgangspunkt i prinsippet "Ett land, to systemer". Punktet i forordet som er sitert over, er selve essensen i eksistensen av denne særstillingen. Dersom "Ett land, to systemer"-ordningen bringes til opphør, forsvinner grunnlaget for den historiske særbehandlingen av Hongkong.

Her går vi først gjennom hvordan ordningen med "Ett land, to systemer" for alle praktiske formål ble avvirket over en periode på et drøyt år fra våren 2020. Deretter beskriver vi hvordan Hongkongborgernes sivile og politiske rettigheter har gått fra å være reelle til gjennomgående å bli møtt med ringeakt av byens Beijinglojale myndigheter. Vi avslutter med å drøfte hvordan denne utviklingen fundamentalt har endret påvirkningskraften fra Hongkongs internasjonale relasjoner og avtaler.

Utviklingen av “Ett land, to systemer”

Denne ordningen er gitt av Hongkongs minigrunnlov, [Basic Law](#), som spesifiserer hvordan byens særstilling er definert, inklusive begrensninger i fastlands-Kinas mulighet til å gripe inn i det lokale styret i byen. Det er fem hendelser vi vil peke på som særdeles viktige i forbindelse med det som har endt opp med en *de facto* avvikling av “Ett land, to systemer”:

- 2020-04-17:** Sentralmyndighetenes representasjonskontor (*Liaison office*) tilkjennegir at de vil kunne [involvere seg i Hongkongs styre](#). Dette var den første sabotasjen mot byens autonomi i kjølvannet av protestene mot utleveringsloven.
(Basic Law Article 22: “No department of the Central People's Government [...] may interfere in the affairs which the Hong Kong SAR administers on its own [...].”)
- 2020-06-30:** Autonomiens demning brister når Beijing [innfører en nasjonal sikkerhetslov i Hongkong](#), uten så mye som forhåndskonsultasjoner med representanter for Hongkong. Dette var en tilsidesettelse av artikkel 23, som i praksis også tilsidesatte en rekke andre av minigrunnlovens artikler.
(Basic Law Article 23: The Hong Kong Special Administrative Region shall enact laws on its own to prohibit any act of treason, secession, sedition, subversion against the Central People's Government [...].)
- 2020-07-30:** Tolv av byens mest populære [opposisjonspolitikere nektes å stille](#) som kandidater til valget av byens lovgivende forsamling *Legislative Council* (*LegCo*). Valget ble avlyst dagen etterpå, noe som gjorde ytterligere diskvalifikasjoner overflødig. Gjennom diskvalifikasjoner skulle den Beijing-lojale regjeringen stanse [folkeflertallet](#) fra å bli representert i *LegCo*.
(Basic Law Article 26: Permanent residents of the Hong Kong Special Administrative Region shall have the right to vote and the right to stand for election [...].)
- 2021-01-06:** Ledende deltakere i byens opposisjon, inkludert samtlige pro-demokrater som var kandidater ved primærvalgene i juli 2020, ble [arrestert med anklager om brudd mot sikkerhetsloven](#). Forbrytelsen deres er angivelig samfunnsomveltende (*subversive*) aktivitet, fordi primærvalget hadde til hensikt å legge grunnlaget for at opposisjonen skulle få flertall i *LegCo*. Et selvfølgelig ønske i ethvert demokratisk valg kan nå gi en mangeårig fengselsstraff i Hongkong. Beijing har dermed full kontroll, og autonomien, og ordningen med “Ett land, to systemer” er historie.
(Åpenbart brudd mot BL art. 26, sml. over; også Basic Law Article 68: [...] The ultimate aim is the election of all the members of the Legislative Council by universal suffrage. [...].)
- 2021-05-27:** Etter [pålegg fra Beijing](#) innfører Hongkongs myndigheter [en ny valgordning](#). Befolkningens påvirkningsmulighet forsvinner nesten helt: andelen av representanter i *LegCo* som blir valgt direkte, mer enn halveres. Videre etableres det en silingsmekanisme som skal sørge for at kun “patrioter” (Beijinglojale kandidater) kan stille til valg. Slik sikrer myndighetene seg mot at befolkningens stemme skal bli hørt i *LegCo* etter fremtidige valg.
(Begrensningen i hvem som kan stille er nok et brudd mot BL art. 26, sml. over; halvingen av direktevalgte er et åpenbart brudd mot den uttrykte målsetningen i BL art. 68, sml. over)

Utviklingen av de sivile og politiske rettighetene i Hongkong

Opphøret av “Ett land, to systemer” skjer ikke bare innenfor politikk og samfunnsstyrende organer, men også på bred basis i sivilsamfunnet i Hongkong. Det har også tidligere vært utfordringer på dette feltet, men utviklingen har akselerert i et halsbrekkende tempo etter at sikkerhetsloven ble innført. Her er et utvalg av hvordan autonomien er avviklet i sivilsamfunnet:

- [Juli 2020](#), [mai 2021](#): Bøker fjernes fra biblioteker
- [Juli 2020](#), [oktober 2020](#), [juni 2021](#), [juni 2021](#): Lærere og akademikere rapporteres, suspenderes og sies opp
- [November 2020](#): Myndighetene etablerer et angiverinstitutt gjennom en tipstjeneste der naboers mistenkelige oppførsel kan rapporteres anonymt
- [Januar 2021](#), [juni 2021](#): Nettsteder blokkeres, og leverandørtjenester forespørres om sensur
- [Mars 2021](#), [juni 2021](#): Kunstutstillinger sensureres, filmsensur innføres
- [April 2021](#): Utreisekontroll uten forutgående anklager og uten hjemmel i domsavsigelse vedtas innført med virkning fra 1. august 2021
- [Mai 2021](#): Utvalgte dokumenter i offentlige digitale arkiver slettes
- [Juni 2021](#): Myndighetene tvinger opposisjonspressen i kne og arresterer medieansatte
- [Juni 2021](#), [juli 2021](#): Demonstrasjoner forbys
- [Juli 2021](#): Kameraovervåkning innføres i klasserom i grunnskolen, uten forvarsel
- [Juli 2021](#): Myndighetene blokkerer tilgangen for emigrerte hongkongere til sin pensjonssparing

*(Relevante artikler i Basic Law er særlig **Article 27**: Hong Kong residents shall have freedom of speech, of the press and of publication; freedom of association, of assembly, of procession and of demonstration [...]; **Article 31**: Hong Kong residents shall have [...] freedom of emigration to other countries [...]; **Article 34**: Hong Kong residents shall have freedom to engage in academic research, literary and artistic creation, and other cultural activities.)*

Nyhetsbyrået [Reuters har laget en detaljert oversikt](#) over utviklingen etter at sikkerhetsloven ble innført. Den uavhengige nettavisen *Hong Kong Free Press* skriver [månedsvise oversikter](#) over følgene av sikkerhetsloven.

Konklusjon

For å erklære en avtale for å være grovt misligholdt må det foreligge en klar begrunnelse for at motparten over tid ikke overholder avtaleteksten. Begrunnelsen må være spesifikk slik at motparten ikke er i tvil om hva misligholdet går ut på, og hva som forventes rettet. Før man tar neste steg og går til oppsigelse, må motparten ha fått en mulighet til å korrigere sitt mislighold. Tidsfristen for å rette opp avtalebrudd må ses i sammenheng med hvor sannsynlig det er at et fortsatt avtaleforhold har en realistisk påvirkningskraft i sammenhengen.

Et åpenbart, grovt mislighold

Frihandelsavtalen mellom EFTA og Hongkong ble signert i 2011, og som forklart over er det siterte punktet fra forordet om demokrati og menneskerettigheter fundamentalt for avtalen.

Det første alvorlige bruddet fra Hongkongmyndighetenes side skjedde da en demokratisering av valget av byens leder ble blokkert i 2014, noe som utløste protestene fra [Paraplybevegelsen](#) samme år.

(Basic Law Article 45: “[...] The ultimate aim is the selection of the Chief Executive by universal suffrage [...])

Selv uten en demokratisering hadde Hongkongmyndighetene tidligere valgt å ta hensyn til protester med stor oppslutning blant innbyggerne. Dette skjedde i 2003, da et forsøk på å innføre en sikkerhetslov ble møtt av [store protester](#) i Hongkongs gater. Lovforslaget ble deretter trukket tilbake. Selv om det brede engasjementet for demokratisering ikke vant fram i 2014, kunne det på dette tidspunktet rettferdiggjøres å videreføre frihandelsavtalen fordi det var et håp om at Hongkongs status, støttet opp av blant annet handelsavtaler, før eller siden ville nødvendiggjøre demokratireformer.

Men tvilen til en positiv påvirkning gjennom Hongkongs internasjonale relasjoner og avtaler vokste betydelig gjennom protestsommeren og -høsten i 2019. Selv om protestene fikk Hongkongs regjering til å trekke tilbake forslaget om en utleveringslov, så var det ingen tegn til at myndighetene hadde til hensikt å lege [samfunnets dype sår](#) gjennom et halvt år med en stadig mer hensynsløs politistyrke.

30. juni i fjor kom sikkerhetsloven. Om noen på dette tidspunktet fortsatt hadde et håp om at Hongkongmyndighetene ville ta hensyn til sine internasjonale relasjoner, ble de knust denne dagen. Britiske [Economist skrev](#):

The 18-page bill, which took effect that day, was harsher than the gloomiest analysts had predicted. It is one of the biggest assaults on a liberal society since the second world war

Betingelsene i frihandelsavtalen har mistet all kraft

Etter dette tidspunktet har troen på at eksisterende avtaler, som frihandelsavtalen med EFTA, vil ha noen som helst kraft til å holde tilbake utviklingen, vært uforståelig naiv etter Hongkongkomiteens syn. Vår begrunnelse er selvfølgelig først og fremst erfaringen gjengitt over (punkt 3-5, og de systematiske angrepene mot befolkningens sivile og politiske rettigheter). Både sikkerhetsloven (punkt 3) og valgreformene (punkt 5) ble innført etter pålegg fra sentralregjeringen. Det er derfor klart at Hongkong nå i realiteten er styrt fra Beijing, og Carrie Lams regjering har fått redusert sin rolle til å være Beijings marionetter. For ytterligere å understreke hvor naivt det er å tro at internasjonale avtaler i noen som helst grad demper den akselererende dystre utviklingen, er det derfor viktig å skjule til utviklingen i fastlands-Kina: Også her har utviklingen stupt i negativ retning i de senere år. Eksempler på den spiralen som Beijing-styret, med Xi i en fullstendig [dominerende personmaktposisjon](#), har styrtet Øst-Asia ned i, inkluderer

- Selv etter en [fellende dom](#) i den internasjonale tvistedomstolen i Haag i 2016, i en sak anlagt av Filippinene, fortsetter Kina å [annektere øyer](#) og atoller i Sør-Kinahavet. [Flere av øyene](#) i Spratly-arkipelaget ligger innenfor Filippinenes økonomiske 200-milssone.
- Det verste eksempelet så langt av Kinas forakt for menneskerettigheter finner utvilsomt sted i Øst-Turkestan/Xinjiang. Der holder kinesiske myndigheter minst [en million uigurer internert i konsentrasjonsleire](#), i et omfattende angrep mot minoritetsbefolkningens kultur som har skutt fart etter 2016. Mange [menneskeliv er gått tapt](#) etter grusom behandling. Situasjonen for uigurene er preget av masseinternering, [tvangsarbeid](#) og [drastisk befolkningsnedgang](#), og det kommer stadig flere vitnesbyrd om [voldtekt](#), [tortur](#), og [tvangssterilisering](#).
- Kinesiske myndigheters tilsidesetting av normale mellomnasjonale relasjoner er ikke begrenset til Kinas naboer. I 2018 ble Huaweis finansansvarlige anholdt i Canada grunnet [mistanker om svindel](#) av styret til en bank. Som hevn arresterte kinesiske myndigheter [to canadiske statsborgere](#), som i flere måneder ble nektet kontakt med familiemedlemmer, advokater, og representanter fra Canadas ambassade. De ble holdt isolert i celler der lyset var påslått døgnet rundt. Under de innledende rettsforhandlingene mot de to mars i år ble representanter fra Canada samt diplomater fra en rekke vestlige land, utestengt. Behandlingen som de to canadierne er blitt utsatt for, [bryter mot](#) både en bilateral avtale mellom Canada og Kina og Wien-konvensjonen.

Hva vil hjelpe Hongkong?

For Hongkongkomiteen i Norge er det avgjørende spørsmålet hva verden kan gjøre for å gjenopprette ordningen med "Ett land, to systemer", og videreutvikle bysamfunnet med menneskerettigheter ivaretatt i henhold til *Basic Law* artikkel 27, og med en demokratisering slik Hongkong er lovet gjennom *Basic Law* artikkel 45 og 68. Etter de siste fem års utvikling i fastlands-Kina og etter de siste to år i Hongkong, er det åpenbart at slik utvikling ikke kommer så lenge Xi Jinping hersker i Kina.

Én ting vet vi sikkert: Det kommer en tid etter at Xi Jinping ikke lenger sitter med makten i Kina. På veien dit må verdenssamfunnet gjøre det krystallklart at hensynsløse overgrep ikke aksepteres, slik at neste maktskifte foregår i en atmosfære der kinesiske myndigheter er gjort ansvarlige for sine ugjerninger, fra så mange kanter som mulig.

Den internasjonale påvirkningsmuligheten ligger i tydelige, konsekvente reaksjoner hver gang Kina setter seg over sine internasjonale forpliktelser og viderefører utviklingen mot et gjennomkontrollert samfunn der innbyggernes rettigheter er varig suspendert. Dersom kinesiske myndigheter tillates å videreføre avtaler de misligholder på det groveste, vil det neste maktskiftet skje i en situasjon der verdenssamfunnet lar seg overkjøre av diktaturet. All erfaring, all logikk, tilsier at med en total mangel på insentiv til en kursomlegging, er det ingen grunn til å ha et realistisk håp om en endring til det bedre, hverken i fastlands-Kina eller i Hongkong.

Hongkongkomiteen i Norge er derfor ikke i tvil om hva som er rett: Som én av en lang rekke reaksjoner mot Beijings avtalemislighold og overgrep mot befolkningen, må også Norge ansvarliggjøre kinesiske myndigheter for sine ugjerninger. Om Norge fastholder at kravet om autonomi for Hongkong gjennom "Ett land, to systemer" skal ligge til grunn for frihandelsavtalen, og derfor mener alvor med forutsetningen om at menneskerettigheter må etterleves, er Norge nødt til å ta et initiativ for at EFTA skal erklære frihandelsavtalen som misligholdt. Når så Hongkongmyndighetene etter all sannsynlighet kommer til å videreføre sitt svik mot *Basic Law* og Hongkongbefolkningen, må avtalen sies opp.