



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 12 (1585), 24 stycznia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynar • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Ukraińska ustawa o okupowanych terytoriach Donbasu

Daniel Szeligowski

Ustawa o okupowanych terytoriach obwodów donieckiego i ługańskiego ma charakter głównie deklaracyjny i jest próbą wypracowania przez ukraińskie władze modus vivendi z tymi terenami. Jej przyjęcie nie wpłynie na perspektywy zakończenia konfliktu. Wpisuje się ona natomiast w działania Ukrainy, m.in. w ramach ONZ, zmierzające do zwiększenia politycznych kosztów, jakie Rosja ponosi w związku z okupacją części ukraińskiego terytorium.

Najważniejsze założenia ustawy. 18 stycznia br. Rada Najwyższa przyjęła Ustawę o szczególnych zasadach polityki państwa w zakresie zabezpieczenia suwerenności państwowej Ukrainy nad tymczasowo okupowanymi terytoriami w obwodach donieckim i ługańskim. Ustawa uznaje części obwodów donieckiego i ługańskiego, nad którymi Ukraina utraciła kontrolę w wyniku rosyjskiej agresji, za terytoria okupowane, na których władzę sprawuje Rosja za pośrednictwem administracji okupacyjnej i swoich sił zbrojnych. Stwierdza również, że strona rosyjska ponosi odpowiedzialność za zapewnienie ochrony praw ludności cywilnej na tych terenach oraz za wyrządzone szkody materialne. Zarazem ten akt prawny nie dotyczy Krymu. Status półwyspu (okupacja) nie wzbudza wątpliwości prawnych i został uregulowany już w 2014 r. Ustawą o zabezpieczeniu praw i wolności obywateli oraz o reżimie prawnym na tymczasowo okupowanym terytorium Ukrainy.

Głównym celem polityki Ukrainy wobec uznanych za okupowane terenów obwodów donieckiego i ługańskiego ma być ich wyzwolenie i odnowienie na nich porządku konstytucyjnego. Jednak ustawa nie precyzuje sposobów realizacji tego celu. Reguluje natomiast praktyczne kwestie związane z prowadzeniem przez Ukrainę działań wojennych w Donbasie. Nadaje nową podstawę prawną do wykorzystania ukraińskich wojsk. Na jej mocy prezydent Ukrainy zyskuje prawo użycia sił zbrojnych w czasie pokoju do „odparcia i powstrzymywania” państwa przed rosyjską agresją zbrojną. W ustawie nie użyto terminu „wojna”, chociaż Ukraina powołuje się na prawo do samoobrony w oparciu o art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Dotychczas wojsko było wykorzystywane w Donbasie na podstawie ustawy o walce z terroryzmem, co wzbudzało wątpliwości prawne co do legalności jego użycia.

Optymalizacji ulega struktura dowodzenia ukraińskimi siłami w Donbasie. Kierownictwo nad wszystkimi jednostkami zaangażowanymi w działania na rzecz „odparcia i powstrzymywania” rosyjskiej agresji zbrojnej w obwodach donieckim i ługańskim (a więc również organami ścigania, służbami wywiadowczymi itd.) przejmuje Połączony Sztab Operacyjny. Oznacza to prawne usankcjonowanie stanu faktycznego. Dotychczas formalne zwierzchnictwo nad ukraińskimi siłami w Donbasie sprawowała bowiem Służba Bezpieczeństwa Ukrainy w ramach tzw. operacji antyterrorystycznej (ATO). Niemniej w praktyce działaniami na froncie kierował Sztab Generalny. Choć ustawa otwiera tym samym drogę do zakończenia ATO, nie jest to przesądzone. Oba reżimy prawne – „odparcia i powstrzymywania” rosyjskiej agresji zbrojnej oraz ATO – mogą funkcjonować równolegle.

Ustawa zawiera klauzulę, zgodnie z którą całkowite wycofanie wojsk rosyjskich z terytorium obwodów donieckiego i ługańskiego musi zostać oficjalnie potwierdzone decyzją prezydenta Ukrainy na

wspólny wniosek ministra obrony oraz ministra spraw wewnętrznych. Dla Ukrainy wycofanie wojsk rosyjskich jest jednym z głównych warunków przeprowadzenia na tych terenach wyborów lokalnych (jeden z punktów tzw. porozumień mińskich). Prawdopodobnie klauzulę wprowadzono, aby zabezpieczyć się przed scenariuszem, w którym ukraińskie władze zostałyby zmuszone do przeprowadzenia głosowania bez uprzedniej realizacji tego wymogu. W lutym 2017 r. o takiej możliwości mówił ambasador Niemiec w Kijowie, Ernst Reichel, co na Ukrainie wywołało powszechne oburzenie.

Kontekst międzynarodowy. Przyjęcie ustawy wielokrotnie odkładano, postrzegając ją jako ewentualny instrument zwiększenia presji na Rosję. Treść aktu prawnego była gotowa już w połowie 2017 r., nie został on jednak wówczas złożony w parlamencie. Po lipcowej wizycie sekretarza stanu USA Rexa Tillersona w Kijowie ukraińskie władze zapowiedziały natomiast przeprowadzenie dodatkowych konsultacji z zagranicznymi partnerami. Spowolnienie prac nad przyjęciem ustawy zalecała dyplomacja amerykańska, nie chcąc ograniczać pola manewru Kurtowi Volkerowi, mianowanemu na początku lipca ub.r. na stanowisko specjalnego przedstawiciela USA ds. negocjacji w sprawie Ukrainy, w rozmowach z Władisławem Surkowem, doradcą Władimira Putina. Niemniej o wstrzymanie prac zabiegały również Niemcy i Francja, które liczyły, że uda im się nakłonić Rosję do zawieszenia broni w Donbasie. Prawdopodobnie fiasko dotychczasowych rozmów w ramach formatu normandzkiego oraz negocjacji Volkera z Surkowem nt. powołania na okupowanej części obwodów donieckiego i ługańskiego misji pokojowej ONZ skłoniły władze ukraińskie do sfinalizowania prac nad ustawą. O tym, że krok ten zaaprobowwały Stany Zjednoczone, może świadczyć niedawna decyzja administracji USA w sprawie dostaw zaawansowanych systemów uzbrojenia dla Ukrainy.

Kontekst wewnętrzny. Przyjęta z inicjatywy prezydenta Petra Poroszenki ustawa ma wzmocnić jego pozycję na wewnętrznej scenie politycznej w związku z oskarżeniami ze strony opozycji i części koalicji rządzącej o zbyt koncyliacyjną politykę wobec Rosji. Wpisuje się również w przygotowania Poroszenki do zaplanowanych na marzec 2019 r. wyborów prezydenckich, w których będzie on walczył o reelekcję, posługując się patriotyczną i antyrosyjską retoryką¹. Prezydent przez długi czas blokował uchwalenie analogicznych aktów prawnych złożonych w parlamencie przez opozycję, sprzeciwiając się uznaniu kontrolowanych przez Rosję terytoriów obwodów donieckiego i ługańskiego za okupowane. Zmienił stanowisko dopiero wiosną ub.r., kiedy pod presją społeczną ukraińskie władze zmuszone były zaakceptować tzw. handlową blokadę Donbasu. Na konieczność przyjęcia ustawy wskazywało wielu ukraińskich ekspertów. Według badań opinii publicznej na początku czerwca ub.r. uznanie za okupowane przez Rosję terenów obwodów donieckiego i ługańskiego, znajdujących się poza kontrolą rządu w Kijowie, popierała też ponad połowa Ukraińców.

Wnioski. Ustawa jest ramowym aktem prawnym o głównie deklaratorywnym charakterze. Jej przyjęcie nie wpływa na sytuację na froncie i nie daje Ukrainie instrumentów umożliwiających odzyskanie kontroli nad terytoriami uznanymi za okupowane przez Rosję. Nie wyznacza również przyszłej polityki państwa wobec tych terenów, jaką rząd miałby realizować po ewentualnym zakończeniu działań zbrojnych i wycofaniu wojsk rosyjskich. W związku z brakiem perspektyw szybkiego zakończenia wojny ukraińskie władze nie dążyły do wypracowania strategii przyszłej reintegracji terytoriów obwodów donieckiego i ługańskiego okupowanych przez Rosję. Poszukiwały natomiast akceptowanego przez ukraińskie społeczeństwo i partnerów zagranicznych modus vivendi w stosunkach z tymi terenami.

Jest mało prawdopodobne, że przyjęcie ustawy wzmocni ukraińską pozycję negocjacyjną w sprawie ewentualnego powołania misji pokojowej ONZ na okupowanej części obwodów donieckiego i ługańskiego. Wprawdzie art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych zobowiązuje państwa do niezwłocznego powiadomienia Rady Bezpieczeństwa (RB) ONZ o działaniach podjętych w samoobronie – deklarując takie działania, Ukraina mogłaby zatem wyrzucić polityczną presję na RB ONZ, aby ta poczyniła kroki w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa – niemniej Rosja skorzysta z prawa weta, jeśli tylko ewentualne decyzje RB dotyczące mandatu misji będą grozić utratą dotychczasowej rosyjskiej kontroli nad częścią Donbasu.

Ustawa ma natomiast znaczenie polityczne. Stanowi próbę zwiększenia politycznych kosztów, jakie Rosja ponosi w związku z okupacją części ukraińskiego terytorium, poprzez zmianę języka używanego do opisu rosyjskiej agresji na Ukrainę. Stosowane przez polityków i ekspertów pojęcia takie jak „kryzys na Ukrainie”, „republiki ludowe” czy „separatyści” wpisują się w działania rosyjskich władz, które starają się zaprzeczać obecności rosyjskich wojsk w Donbasie, przedstawiając obecną sytuację jako konflikt wewnętrzny na Ukrainie. Ukraińskie władze tworzą tym samym własny kanon pojęć, oczekując, że będą się nimi posługiwali zagraniczni partnerzy Ukrainy.

¹ Więcej: D. Szeligowski, *Przygotowania do wyborów prezydenckich na Ukrainie: plan Poroszenki*, „Biuletyn PISM”, nr 9 (1582), 19 stycznia 2018 r.