

Ukraińska ustawa o reintegracji Donbasu

Piotr Żochowski, Tadeusz Iwański, Sławomir Matuszak

18 stycznia Rada Najwyższa Ukrainy ostatecznie przegłosowała tzw. ustawę o reintegracji Donbasu, której pełna nazwa brzmi: „O specjalnych zasadach polityki państwowej na rzecz zabezpieczenia państwowej suwerenności Ukrainy na tymczasowo okupowanych częściach obwodów donieckiego i ługańskiego”. Dokument, wbrew retoryce władz i przekazowi medialnemu, nie wyznacza strategii odzyskania terytoriów okupowanych, a jedynie na nowo określa status niekontrolowanych przez władze w Kijowie terenów Donbasu, a także zmienia zasady organizacji operacji wojskowej w tym regionie. Ustawa zalicza Krym do terytoriów okupowanych, nie zawiera szczegółowych rozwiązań prawnych odnoszących się do tego obszaru.

Ustawę, przyjętą w pierwszym czytaniu w październiku 2017 roku, poparło 280 deputowanych z partii Blok Petra Poroszenki, Front Ludowy, Samopomoc, Radykalnej Partii Oleha Laszki oraz frakcji Wola Narodu, przeciwko głosowała partia Blok Opozycyjny, skupiająca polityków byłej Partii Regionów. Inicjatorem przyjęcia ustawy był prezydent Petro Poroszenko. Pełny tekst dokumentu zostanie opublikowany po podpisaniu przez głowę państwa.

Kwestie bezpieczeństwa

Dokument zasadniczo zmienia organizację prowadzenia operacji wojskowej na wschodniej Ukrainie. Jego przyjęcie oznacza rezygnację z dotychczasowej formuły operacji antyterrorystycznej (ATO) nadzorowanej przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy. Po wejściu w życie ustawy Sztab Generalny Sił Zbrojnych Ukrainy (SG SZU) będzie koordynował działania na rzecz powstrzymania i odparcia rosyjskiej agresji zbrojnej na obszarze dwóch częściowo okupowanych obwodów oraz odzyskania suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Bezpośrednie kierownictwo siłami i środkami niezbędnymi do prowadzenia działań militarnych w strefie objętej działaniami bojowymi i obszarach z nią sąsiadujących ma sprawować Połączony Sztab Operacyjny Sił Zbrojnych Ukrainy, któremu będą podlegać siły i środki innych resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Sztab będzie, w przypadku ich powołania, kontrolował cywilno-wojskową administrację obwodów ługańskiego i donieckiego. Działania SZU będą wspierane przez wszystkie resorty odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa.

Decyzja o przyszłym zakończeniu przedsięwzięć związanych z odparciem i powstrzymaniem agresji rosyjskiej na obszarze dwóch obwodów jest wyłączną prerogatywą prezydenta. Granice obszaru uznawanego za terytorium okupowane w

obwodach ługańskim i donieckim będą wyznaczane na wniosek Sztabu Generalnego przez Ministerstwo Obrony Ukrainy. **Zasady wjazdu osób i przewozu towarów z i do terytorium okupowanego będą regulowane w zależności od oceny stanu bezpieczeństwa** wzdłuż linii rozgraniczenia przez szefa Połączonego Sztabu SZU w uzgodnieniu ze Służbą Bezpieczeństwa Ukrainy i Ministerstwem ds. Terytoriów Okupowanych.

Ustawa sankcjonuje, nieuregulowane dotąd prawnie, użycie Sił Zbrojnych na obszarze dwóch obwodów Ukrainy objętych operacją wojskową, w sytuacji braku ogłoszenia stanu wojny (ewentualnie stanu wojennego czy wyjątkowego). Dokument wzmacnia pozycję prezydenta jako głównodowodzącego poprzez udzielenie mu stałej zgody parlamentu na użycie sił zbrojnych i innych formacji wojskowych w celu powstrzymania i odparcia rosyjskiej agresji i reintegracji terytoriów okupowanych. Ważną zmianą jest modyfikacja ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego, która przewiduje możliwość wprowadzenia stanu wojennego w wybranych miejscowościach obwodu donieckiego i ługańskiego w związku z agresją rosyjską. Uzupełnia to zawarta w ustawie o stanie wojennym możliwość wprowadzenia go na części terytorium Ukrainy. Ma to rozwiązać obawy krytyków ustawy, twierdzących, że agresja rosyjska może być pretekstem do wprowadzenia stanu wojennego nawet na obszarach oddalonych od strefy konfliktu.

Kwestie polityczne

Ustawa potwierdza, że Ukraina jest obiektem agresji militarnej ze strony Rosji oraz uznaje za tymczasowo okupowane terytoria te części Donbasu, na których Rosja „ustanowiła i sprawuje efektywną kontrolę”. Dokument nie określa daty początku agresji we wschodniej Ukrainie, z kolei spis terytoriów okupowanych ma zostać określony oddzielnie przez głowę państwa na wniosek Ministerstwa Obrony.

W ustawie **nie uznaje się rosyjskiej agresji za stan wojny, gdyż oznaczałoby to ostateczne zerwanie jakichkolwiek stosunków z Rosją.** Jednocześnie dokument stanowi, że pełnia odpowiedzialności za straty zadane organom władzy państwowej oraz osobom fizycznym i prawnym na tym terytorium, spoczywa na Rosji.

Ustawa uznaje priorytet tzw. porozumień mińskich, określających sposób zażegnania konfliktu we wschodniej Ukrainie, przy realizacji założeń ustawy. Jej przyjęcie postrzegane jest jako dodatkowy atut Kijowa w procesie negocjacji w sprawie rozmieszczenia na niekontrolowanych terytoriach sił pokojowych ONZ.

Kwestie gospodarcze

Zasady wjazdu i wyjazdu osób oraz towarów są regulowane przez rozporządzenie rządu. Ruch taki może odbywać się wyłącznie przez punkty kontrolne, przy czym Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych ma prawo ograniczyć ruch osobowy z powodów bezpieczeństwa. Jednocześnie nie jest jasne, czy została anulowana ustawa z 2014 roku o utworzeniu wolnej strefy ekonomicznej „Krym” i o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej na tymczasowo okupowanym terytorium. W projekcie skierowanym do drugiego czytania znajdował się taki przepis, jednak w trakcie debaty nad dokumentem zwrócono uwagę, że wspomniana ustawa jest podstawą prawną dla ustanowienia kontroli

granicznej i celnej na granicy administracyjnej z Krymem.

Komentarz

- **W aspekcie wojskowym przyjęcie ustawy oznacza uznanie obwodów donieckiego i ługańskiego za obszar operacji wojskowej, a nie – jak dotychczas – antyterrorystycznej.** Przekazanie koordynacji działań bojowych, jak i odpowiedzialności za zarządzanie terytoriami obwodów donieckiego i ługańskiego Sztabowi Generalnemu SZU (jego szef jest mianowany przez głowę państwa), oznacza **zwiększenie uprawnień prezydenta**. Zwraca uwagę przyznanie koordynującej roli Połączonemu Sztabowi Operacyjnemu i jego nadrzędności wobec wydzielonych struktur innych resortów bezpieczeństwa. Ma to ograniczyć ryzyko sporów kompetencyjnych np. w zarządzaniu sytuacją na linii rozgraniczenia i kształtowaniu zasad ruchu osobowego i towarowego do i z terytoriów okupowanych.
- **W aspekcie politycznym ustawa ma na celu deklaratywne zademonstrowanie determinacji władz Ukrainy do odzyskania kontroli nad utraconymi terytoriami.** Założone na poziomie ustawowym odejście od koncepcji ATO, uznanie niekontrolowanych części Donbasu za terytoria okupowane oraz wskazanie Rosji jako agresora lepiej odzwierciedlają realną sytuację na wschodzie Ukrainy.
- **Dokument wpisuje się w rozpoczętą już na Ukrainie kampanię przed wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi w 2019 roku. Ma doprowadzić do zwiększenia poparcia dla prezydenta i jego partii. W tym celu dokument ten powszechnie określany jest w kołach politycznych jako „ustawa o reintegracji Donbasu”, choć nie zawiera żadnego planu działań w tym celu.** Względami kampanii wyborczej należy tłumaczyć również szerokie poparcie dla ustawy w parlamencie, w tym ugrupowań politycznych krytycznych wobec wielu jej przepisów, jak Samopomoc czy Batkiwszczyna, które w ten sposób chcą uciec od zarzutów o nastawienie prorosyjskie.
- **Ustawa nie wprowadza zmian w dotychczasowych zasadach przewozu towarów na i z terenów pod kontrolą separatystów.** Zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony z 15 marca 2017 roku, wstrzymany został ruch towarów przez linię kontaktu do momentu wypełnienia 1 i 2 punktu porozumienia mińskiego oraz zwrotu zajętych przez separatystów przedsiębiorstw na terenie Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowych. Wyjątek stanowi pomoc humanitarna oraz (w ograniczonym stopniu) produkcja i wyroby przemysłowe służące do funkcjonowania infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie separatystów. Szczegółowe zasady przewozu określał Gabinet Ministrów oraz Ministerstwo ds. Terytoriów Okupowanych.
- **Pomimo szerokiego poparcia dla ustawy w parlamencie, krytyka niektórych jej przepisów jest niemal powszechna.** Dotyczy ona nie tylko braku prawnej precyzji wielu sformułowań użytych w dokumencie (prawnicy zatrudnieni w ukraińskim parlamencie zgłosili 25 stron uwag do prawnych niedociągnięć ustawy), ale także **zwiększenia roli prezydenta w kwestii użycia wojsk**, kontrowersji wokół wznowienia handlu między okupowanymi i kontrolowanymi terytoriami czy kwestii związanych z prawami obywateli Ukrainy pozostających na terytoriach niekontrolowanych.