Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 25.04.2019 www.osw.waw.pl

Rosyjskie obywatelstwo dla mieszkańców Donbasu

Jan Strzelecki, Krzysztof Nieczypor

24 kwietnia prezydent Rosji Władimir Putin podpisał dekret wprowadzający uproszczoną procedurę przyznawania obywatelstwa mieszkańcom separatystycznych republik w Donbasie (DRL/ŁRL). Strona rosyjska w uzasadnieniu dekretu powołała się na „ochronę praw i wolności człowieka i obywatela" oraz cele humanitarne. Dekret zobowiązuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do określenia procedury przyjmowania wniosków w sprawie obywatelstwa. Wnioski o przyznanie obywatelstwa mają być rozpatrywane w terminie do trzech miesięcy od daty ich złożenia. Dekret został podpisany na mocy nowelizacji ustawy o obywatelstwie Federacji Rosyjskiej wprowadzonej w grudniu 2018 roku, która dała prezydentowi możliwość uruchamiania uproszczonego trybu przyznawania obywatelstwa. Przepisy rosyjskie nie zabraniają posiadania obywatelstwa innego kraju.

Ukraina złożyła wniosek o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady Bezpieczeństwa ONZ w związku z podpisaniem dekretu (posiedzenie odbędzie się 25 kwietnia). Władimir Putin skomentował wniosek Kijowa stwierdzając, że dekret jest związany z kwestiami humanitarnymi, a swoje paszporty wydają Ukraińcom także Węgry i Rumunia, a Polska od lat wydaje „Kartę Polaka".

Komentarz

- Podpisanie dekretu jest elementem szerszego planu silniejszego powiązania okupowanej części Donbasu z Rosją, przeciwdziałania wzrostowi popularności w DRL/ŁRL Wołodymyra Zełenskiego oraz wywierania na niego presji, mającej wymusić ustępstwa. Moskwa ma świadomość, że podpisanie dekretu podsyci podziały polityczne na Ukrainie i może osłabić pozycję prezydenta elekta. Rosja liczy, że destabilizacja polityczna na Ukrainie pomoże zwiększyć znaczenie sił prorosyjskich w Radzie Najwyższej po jesiennych wyborach parlamentarnych. Ponadto związana z podpisaniem dekretu eskalacja napięcia wokół Ukrainy ma w intencji Moskwy skłonić państwa Zachodu do wywarcia nacisku na Kijów, aby ten zgodził się na rosyjskie warunki normalizacji stosunków.
- Rosja wykorzystywała w przeszłości instrument przyznawania obywatelstwa rosyjskiego również w innych konfliktach na obszarze poradzieckim (m.in. w Naddniestrzu i Abchazji), aby utrzymywać kontrolę nad separatystycznymi regionami i blokować rozwiązanie konfliktów. Kreml traktuje przyznawanie obywatelstwa rosyjskiego na terytoriach objętych konfliktami także jako uzasadnienie swojego zaangażowania oraz narzędzie wzmacniania nastrojów prorosyjskich. Obecność znaczącej liczby obywateli

rosyjskich w Donbasie będzie w długoterminowej perspektywie gwarantować Rosji wpływ na sytuację w regionie, również w przypadku reintegracji regionu z Ukrainą. W razie niepowodzenia rosyjskiej strategii wobec Ukrainy Moskwa będzie używać argumentu o obecności obywateli rosyjskich w Donbasie i konieczności ich obrony do szantażowania Ukrainy eskalacją militarną.

- Podpisanie dekretu nie świadczy o zmianie rosyjskiej strategii wobec Ukrainy ani o planach inkorporacji Donbasu do Federacji Rosyjskiej. Władze Rosji, w tym minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, w ostatnim czasie sformułowały oczekiwania wobec Kijowa, wśród których znalazły się na pierwszym miejscu przyznanie Donbasowi szerokiej autonomii w ramach Ukrainy i przeprowadzenie reformy konstytucyjnej, która miałaby doprowadzić do federalizacji kraju. Dla władz ukraińskich, w tym prezydenta elekta Wołodymyra Zełenskiego, żądania te są nie do zaakceptowania, zaś ich potencjalne spełnienie byłoby równoznaczne z poważnym kryzysem politycznym na Ukrainie.
- Umożliwienie uzyskania rosyjskiego paszportu będzie pełnić rolę swoistego rodzaju odpowiedzi na rosnące niezadowolenie społeczne w Donbasie, determinowane trudną sytuacją ekonomiczną. Do pewnego stopnia decyzja ta ma również służyć przeciwdziałaniu popularności w DRL/ŁRL Zełenskiego, który w wyborach prezydenckich uzyskał znaczące poparcie we wschodnich regionach Ukrainy. Prezydent elekt, nieszermujący retoryką nacjonalistyczną i przychylnie wypowiadający się o rosyjskojęzycznej części ukraińskiego społeczeństwa, może być postrzegany przez mieszkańców okupowanej części Donbasu jako atrakcyjna alternatywa dla sterowanych z Moskwy separatystów. Z tego względu podpisanie dekretu należy postrzegać jako próbę przekonania mieszkańców DRL i ŁRL o stałym wsparciu i pomocy udzielanej ze strony władz w Moskwie, aby mocniej związać ich z Federacją Rosyjską.
- Podpisanie dekretu nie oznacza, że Rosja zdecyduje się automatycznie masowo nadawać obywatelstwo mieszkańcom Donbasu, ponieważ spowodowałoby to wzrost kosztów związanych ze świadczeniami socjalnymi. Można się spodziewać, że paszporty w pierwszej kolejności będą wydawane przedstawicielom władz DRL/ŁRL, a następnie osobom młodym i zdolnym do pracy. W mniejszym stopniu procedura ta dotyczyć będzie osób objętych prawem do wypłat socjalnych (rent i emerytur), które byłyby obciążeniem dla rosyjskiego budżetu. Trwające trudności z wydawaniem świadczeń emerytalnych dla mieszkańców Donbasu przez Ukrainę (m.in. długie kolejki na tzw. linii rozgraniczenia) stanowią ważne narzędzie propagandowe Kremla, służące przekonywaniu społeczeństw samozwańczych republik o niechętnej, a nawet wrogiej wobec nich postawie ze strony władz w Kijowie. Z tego powodu można oczekiwać, że uproszczona procedura wydawania rosyjskich paszportów będzie miała ograniczony charakter i będzie skierowana przede wszystkim do wybranych warstw społecznych.