Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 2.10.2019 www.osw.waw.pl

Formuła Steinmeiera: w poszukiwaniu kompromisu w sprawie Donbasu

Tadeusz Iwański, Krzysztof Nieczypor

1 października prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski poinformował o uzgodnieniu tego samego dnia podczas spotkania trójstronnej grupy kontaktowej w Mińsku realizacji tzw. formuły Steinmeiera w ramach uregulowania konfliktu w Donbasie. Strony miały również porozumieć się w sprawach przeprowadzenia kolejnego etapu wymiany jeńców oraz wycofania wojsk z miejscowości Petriwske i Zołote. Ukraiński prezydent zapewnił, że warunkami przeprowadzenia przewidzianych w ramach formuły Steinmeiera wyborów samorządowych w okupowanych częściach Donbasu będą całkowite wyprowadzenie wszystkich wojsk oraz przejęcie kontroli przez Ukrainę nad rosyjsko-ukraińską granicą. Zełenski podkreślił, że „nie będzie i nie może być żadnych wyborów w Donbasie pod lufami karabinów" oraz że „nie ma i nie będzie żadnej kapitulacji".

Podczas briefingu Zełenski zapowiedział, że oddzielne rejony obwodów donieckiego i ługańskiego uzyskają na podstawie ustawy specjalny status zaraz po przeprowadzeniu na tych terenach miejscowych wyborów i publikacji raportu OBWE uznającego ich demokratyczny przebieg. Nowe prawo ma zastąpić obecnie obowiązującą ustawę o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego, której ważność wygasa 31 grudnia br. Zełenski zapowiedział, że nowa ustawa zostanie przyjęta przez parlament „w ścisłej współpracy ze społeczeństwem" i „po przeprowadzeniu konsultacji społecznych". Według słów ukraińskiego przywódcy szczegóły dotyczące warunków porozumienia oraz terminy jego realizacji mają zostać omówione podczas zapowiedzianego szczytu w tzw. formacie normandzkim z udziałem przywódców Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy.

Komentarz

- Podpisanie przez Ukrainę formuły Steinmeiera nie przesądza o osiągnięciu przez Ukrainę i Rosję daleko idącego kompromisu w kwestii uregulowania konfliktu w Donbasie. Na zgodę Ukrainy na formułę nalegała przede wszystkim Rosja, której zależy na inkorporacji do ukraińskiego prawa warunków przeprowadzenia wyborów na niekontrolowanych przez Kijów terenach. Rosja będzie argumentować, że Kijów zgodził się na przeprowadzenie wyborów i powinien je zorganizować jak najszybciej w porozumieniu z liderami tzw. Ługańskiej Republiki Ludowej i Donieckiej Republiki Ludowej. Ci w specjalnym oświadczeniu odrzucili możliwość przywrócenia kontroli Kijowa na granicy ukraińsko-rosyjskiej i zażądali skonsultowania z nimi treści zapowiedzianej przez prezydenta Zełenskiego nowej ustawy przyznającej Donbasowi specjalny status w

ramach ukraińskiego państwa.

- Kijów pozostaje na stanowisku, że wybory mogą się odbyć jedynie po wycofaniu wojsk i przejęciu kontroli nad tymi terenami włącznie z granicą państwową, gdyż bez spełnienia tych warunków niemożliwe będzie zagwarantowanie wolnych wyborów zgodnych z międzynarodowymi standardami. W praktyce blokuje to możliwość wprowadzenia formuły Steinmeiera w życie. Nie można więc wykluczyć, że jej podpisanie jest jedynie taktycznym krokiem władz w Kijowie, mającym na celu doprowadzenie do bezpośredniej rozmowy Zełenskiego z Putinem w ramach spotkania formatu normandzkiego (głowy państw Ukrainy, Rosji, Francji oraz kanclerz Niemiec). Zgoda Rosji na takie spotkanie miała nastąpić pod warunkiem złożenia przez Kijów podpisu pod formułą, lecz w niektórych wcześniejszych wypowiedziach Zełenski sugerował, że dopiero po spotkaniu w takim formacie podejmie ostateczną decyzję o ewentualnym doproszeniu do niej USA i Wielkiej Brytanii. W podobnym duchu wypowiedział się także przewodniczący komisji spraw zagranicznych Rady Najwyższej Bohdan Jaremenko, stwierdzając ponadto, że Ukraina uzależniła podpisanie formuły od zgody Rosji na dalszą wymianę jeńców.

- Do wprowadzenia formuły w życie potrzebne są dwa dodatkowe akty prawne, które musi uchwalić ukraiński parlament: nowa ustawa o tzw. specjalnym statusie dla Donbasu (od września 2014 r. odnawiana na kolejne lata, lecz w praktyce pozostająca martwym dokumentem), w której znajdą się regulacje zawarte w formule, oraz ustawa regulująca warunki i termin przeprowadzenia przedterminowych wyborów samorządowych na terenach Donbasu niekontrolowanych przez rząd w Kijowie. Spotkanie sondażowe z frakcją Sługa Narodu w tej sprawie Zełenski rozpoczął 2 października w godzinach porannych; jego rezultat jest nieznany. Jednocześnie władze ukraińskie będą starały się uniknąć wprowadzenia do ukraińskiej konstytucji przepisu o zagwarantowaniu specjalnego i niezmiennego statusu Donbasu w ramach państwa ukraińskiego, czego domaga się Moskwa, i raczej będą dążyć, by stosowne regulacje zostały przyjęte na poziomie ustawy.

- Zapowiedź realizacji formuły Steinmeiera niesie ryzyko znacznych niepokojów społecznych. Już 1 października wieczorem odbyły się protesty w Kijowie i innych miastach na Ukrainie (np. we Lwowie i Charkowie), w których uczestniczyło kilkaset osób. Mają być one kontynuowane 2 października i w kolejnych dniach. Z niektórych wypowiedzi ukraińskich władz wynika, że będą one dążyć do uspokajania nastrojów. 2 października Jaremenko wręcz zaprzeczył, by strona ukraińska złożyła podpis pod dokumentem zobowiązującym Ukrainę do realizacji formuły Steinmeiera. Według niego ukraińska delegacja w trójstronnej grupie kontaktowej złożyła jedynie „pisemne powiadomienie adresowane do przedstawiciela OBWE Martina Sajdika, że Ukraina jest zadowolona ze sformułowań uzgodnionych przez doradców przywódców państw biorących udział w formacie normandzkim". Nie są jednak znane szczegóły tego porozumienia.