

Autonomiczna Donbasu?

Republika

15 czerwca 2015

2 czerwca 2014 roku odbyła się w Mińsku kolejna tura rokowań w sprawie uregulowania konfliktu donbaskiego. Jednakże, jak eufemistycznie oświadczyła wysłanniczka OBWE Heidi Tagliavini: „Grupa kontaktowa [...], zadecydowała o odłożeniu spotkania na późniejszy termin [...]. Grupa robocza ds. politycznych dyskutowała o wyborach, grupa ds. bezpieczeństwa mówiła o trudnej kwestii przerwania ognia i wycofania ciężkiego uzbrojenia. Decyzje w tych wszystkich kwestiach nie zapadają szybko”.

Niebawem jednak stroma ukraińska całkowitą odpowiedzialnością, za faktyczne zerwanie negocjacji obarczyła stronę rosyjską, od której domagała się całkowitego wycofania wszystkich obcych wojsk z jej terytorium oraz wywarcia odpowiedniego wpływu na separatystów w celu wycofania ciężkiego sprzętu wojskowego z linii rozgraniczenia oraz przywrócenia faktycznej jurysdykcji nad granicą państwową w obwodach ługańskim i donieckim. Zupełnie inną wersję przedstawił z kolei przedstawiciel Noworosji Denis Puszylin, który zaznaczył, iż reprezentantom prezydenta Petra Poroszenki przedstawiono szereg postulatów, gwarantujących autonomię terytorialną Donbasu, które całkowicie zaskoczyły drugą stronę: 1) prawo powoływania własnych komisji wyborczych; 2) prawo do powoływania i odwoływania sędziów i prokuratorów; 3) utworzenie własnych sił porządkowych, w tym organów policji, straży pożarnej i służby bezpieczeństwa oraz 4) całkowitej demilitaryzacji obszarów o charakterze strategicznym, znajdujących się na linii rozejmowej [1]. Wspomniane propozycje ponoć na tyle zaskoczyły stronę ukraińską, że ta z powodu braku wystarczających pełnomocnictw faktycznie zawiesiła negocjacje na czas bliżej nieokreślony.

W zasadzie wzmiankowane posunięcie nie powinno być większym zaskoczeniem, gdyż uznanie wspomnianych punktów za podstawę negocjacji oznaczałoby de facto uznanie władzy separatystów na zajętych obszarach przez stronę rządową i faktyczne legitymizowanie ich władzy po zakończeniu procesu wyborczego, na który nie miałyby ona wpływu (podobnie rzecz by wyglądała z monitoringiem międzynarodowym), a następnie utworzenie swego rodzaju „państwa w państwie” z własnym załóżkiem sił zbrojnych i służb specjalnych, organów porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz sądownictwa. Za cenę uznania integralności terytorialnej, w granicach z 22.03.2014 roku oraz konieczności jego finansowania z budżetu ogólnokrajowego powstałby zatem podmiot prawno-polityczny o kompetencjach i uprawnieniach znacznie szerszych, niż te którymi dysponowała swego czasu Autonomiczna Republika Krymu (ARK). Ostatecznie też wspomniany elaborat przeszedłby bez większego echa, gdyby nie dwa podstawowe fakty: 1) niecałą dobę po zawieszeniu rokowań podgrupy ds. politycznych secesjoniści uderzyli na Marinkę, gdzie natrafili na silną obronę ukraińską, a przy okazji rozpętali kolejną burzę dyplomatyczną między krajami grupy G7 a Rosją [2] oraz 2) 9 czerwca do wiadomości światowych serwisów, za pośrednictwem portalu „lenta.ru” przedostała się wiadomość o tym, że separatyści noworosyjscy, niejako na „złość Kremlowi” uznali ARK za część Ukrainy [3].

Ponieważ, w zasadzie nikt do chwili obecnej nie pokusił się o przybliżenie całości wzmiankowanego dokumentu, ani tym bardziej przeprowadzenia analizy treści [4] może warto przywołać całość wspomnianego dezyderatu, który pokazuje, jak liderzy Noworosji postrzegają przyszłość swego projektu w ramach wspólnego państwa. Zignorowany przez media elaborat został zatytułowany: „Propozycje Zjednoczonych Republik Ludowych zmian w konstytucji Ukrainy” i nosi datę powstania 13.05.2015 roku [5]. Przedmiotem szczególnej troski autorów jest zatem przede wszystkim rozdział X „Autonomiczna Republika Krymu” ustawy zasadniczej, którzy pragną, aby specjalny status państwowy został także rozciągnięty na „niektóre rejony obwodu

donieckiego i ługańskiego” – szczególnie zaś artykuł 139. Wspomniany paragraf sam w sobie brzmi dość niejednoznacznie: „W Autonomicznej Republice Krymu działa przedstawicielstwo Prezydenta Ukrainy o statusie określonym w ustawie Ukrainy”, jednak w wersji zaproponowanej przez „konfederatów” został on rozpisany o kolejne osiem, niezwykle rozbudowanych punktów [6].

W zasadzie nie umyka przy tym fakt, iż przeszło połowa dokumentu odwołuje się do wzmiankowanego artykułu. Paragraf 139 stwierdza zatem, że wydzielone obszary Donbasu cieszą się specjalnym statusem w ramach Ukrainy, zaś uprawnienia władz lokalnych podlegają rozgraniczeniu w ramach ustawodawstwa wewnętrznego, które także uregułuje kompetencje organów centralnych w tym względzie. Sam zapis brzmi może nieco przewrotnie, jednak co jest ważne – separatyści wyrażają zgodę na przywrócenie zwierzchności nad zbuntowanymi okręgami i to bez odwoływania się do jakiegokolwiek protektoratu międzynarodowego. Jednak już punkt 2 zawiera swego rodzaju pułapkę, gdyż secesjoniści zastrzegają sobie prawo organizacji komitetów wyborczych, które z definicji mają zostać wyłączone nie tylko spod jurysdykcji władzy wykonawczej i sądowniczej, lecz także legislatury – co w praktyce oznacza zakonserwowanie obecnego układu władzy oraz uznanie nietykalności dla liderów „powstania noworosyjskiego”. Nie ma przy tym mowy ani o zwierzchniej roli narodu, ani tym bardziej o międzynarodowej kontroli rzetelności wyborów regionalnych.

Równie kontrowersyjny jest zapis 1393, który zawiera propozycje rozwiązań finansowych. Wspomniane postulaty prowadzą się zatem do następujących propozycji:

1. Konsolidacji sfery budżetowej, co pozwoliłoby na zintegrowanie całego układu władzy prowincjonalnej w jednolity system administracyjny;
2. Prawa do corocznej oceny poczynąń Gabinetu Rady Ministrów w tej materii, co postawiłby miejscową administrację w pozycji

uprzywilejowanej wobec całej egzekutywy państwa;

3. Określonego finansowania regionu i całego szeregu inicjatyw społeczno-politycznych władz lokalnych;

4. Ścisłego rozgraniczenia kompetencji władczych dotyczących rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturowego;

5. Wprowadzenia na wspomnianym obszarze specjalnej strefy gospodarczej;

6. Uzyskania przywileju dotyczącego nawiązania współpracy transgranicznej z bliżej nieokreślonymi partnerami.

Zaakceptowanie przez władze państwowe w Kijowie powyższego zapisu pozwoliłoby zatem, za cenę uznania formalnego zwierzchnictwa, na stworzenie zupełnie niezależnych struktur administracyjnych. Ponadto propozycja nakłada na organa centralne obowiązek finansowania wszelkiego rodzaju ich poczynąń oraz zapewnia przywilej prowadzenia samodzielnej polityki ekonomicznej i to zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej, bez prawa jakiegokolwiek kontroli ze strony ogólnokrajowej legislatury. W tej ostatniej kwestii można domniemywać, iż chodzi przede wszystkim o nawiązanie bliższych powiązań z pogranicznymi regionami Rosji, co – samo w sobie – może już podważać integralność terytorialną Ukrainy w granicach z 22.03.2014 roku. Nie budzi natomiast większych wątpliwości postulat pewnej samodzielności w kwestiach kulturowo-społecznych, który w gruncie rzeczy sprowadza się po zapewnienia uprzywilejowanej pozycji dla języka rosyjskiego.

Propozycje zawarte w 139 mówią natomiast wprost o wprowadzeniu „specjalnej regulacji prawnej”, co jest zwykłym eufemizmem normatywnym, mającym na celu maskowanie postulatu utworzenia „Autonomicznej Republiki Donbasu” (ARD). Oczywiście oprócz finansowania z budżetu krajowego, projektowana „autonomia” zastrzegła sobie pełne prawo do samodzielnego zarządzania prowincjonalnymi siłami bezpieczeństwa, co najprościej mówiąc

oznacza uzurpowanie sobie prawa do posiadania własnych sił (para)militarnych. Propozycje noworosyjskie dotyczyły także stworzenia odrębnego systemu sądowego (139) oraz prokuratury (139).

Szczegółowy zakres kompetencji władz został zaprezentowany z kolei w zapisie nr 139. Władze domniemanej ARD zastrzegły sobie zatem uprawnienia władcze w następujących kwestiach: 1) rolnictwa, leśnictwa i innych bogactw naturalnych; 2) górnictwa; 3) robót publicznych, rzemiosła i drobne wytwórczości oraz pomocy społecznej; 4) infrastruktury miejskiej; 5) turystyki; 6) muzealnictwa, sfery kulturowej i polityki historycznej; 7) transportu publicznego, stanu dróg i zaopatrzenia w wodę; 8) łowiectwa i rybołówstwa; 9) służby zdrowia; 10) statusu języka rosyjskiego; 11) państwowej działalności ekonomicznej; 12) sądownictwa i prokuratury; 13) polityki inwestycyjnej; 14) współpracy transgranicznej.

Zapis paragrafu 139 precyzował z kolei zakres uprawnień dotyczących szeroko rozumianej polityki publicznej:

1. powoływania i przeprowadzania referendów lokalnych, wyborów oraz zatwierdzania składu komisji wyborczych, procedur wyborczych i referendalnych;
2. zarządzania nieruchomościami należącymi do państwa;
3. opracowania, zatwierdzania i wykonania budżetu oraz uczestnictwa w projektowaniu polityki finansowej państwa;
4. opracowania, zatwierdzania i realizacji projektów rozwoju społeczno-gospodarczego, kultury i ochrony środowiska;
5. wolności obywatelskich i praw człowieka oraz bezpieczeństwa publicznego;
6. ochrony języka rosyjskiego i innych języków regionalnych;
7. ochrony dziedzictwa historycznego;

8. inicjowania stanu wyjątkowego;
9. stosunków dwustronnych z podmiotami zagranicznymi
10. podatków lokalnych i opłat administracyjnych.

Jakby tego było mało, propozycje liderów Zjednoczonych Republik Ludowych wprost nakładały dodatkowe ograniczenia prawne na Gabinet Rady Ministrów (GRM). Szczegółowo precyzuje zapis art. 116, szczególnie zaś w punkcie 4. Ten pierwszy odnosił się do wszelkiego rodzaju projektów rozwoju kraju. W tym miejscu proponowano rozdzielenie kompetencji między samorządem lokalnym a GRM i władzą parlamentu, co w praktyce oznaczało, że obszar domniemanej ARD nie podlegałby kontroli władz wykonawczych, lecz byłby także wyłączny spod zwierzchnictwa legislatury. Ściśle precyzowała to poprawka do paragrafu 118, która de iure znosiła wszelkie uprawnienia władzy wykonawczej, reprezentowanej na prowincji przez organa administracji państwowej. Także propozycje zawarte w art. 128. odnosiły się do opracowania, w trybie ustawy, specjalnego trybu powoływania władzy sądowniczej, na obszarach o „statusie specjalnym”.

Wiele szumu medialnego wywołał natomiast zapis artykułu 133, gdzie była mowa o ARK w składzie Ukrainy – co przewrotnie interpretowano jako „zapis antyrosyjski” [7]. Niestety tak nie było; nie można tego przypisać także na karb nieświadomości czy też zwykłej pomyłki autorów omawianego dezyderatu, gdyż, w swej istocie, wspomniany tekst jest dosłownym odwzorowaniem tekstu ustawy zasadniczej, do którego po prostu trzykrotnie dodano formułę: „niektóre rejony o specjalnym statusie w obwodach donieckim i ługańskim”. Podobnie postąpiono w przypadku paragrafu 14, odnoszącego się do zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Natomiast ostatni już zapis zakładał, że w trzy miesiące od przyjęcia proponowanej noweli konstytucyjnej Rada Najwyższa potwierdzi, iż wspomniane ustalenia mają charakter bezwarunkowy i bezterminowy.

Jak zatem wyglądają propozycje noworosyjskie z perspektywy ukraińskich władz państwowych?

Przede wszystkim zauważalne jest bardzo istotne zachwianie proporcji między uprawnieniami i kompetencjami samorządu lokalnego a obowiązkami wobec centrum. Szczególnie widoczne jest to w kwestii ograniczenia kompetencji władczych i legislacyjnych na części terytorium Ukrainy, konieczności ponoszenia kosztów jego utrzymania, za cenę nominalnej zwierzchności prawno-międzynarodowej. Pod tym względem projekt „autonomii donbaskiej” przypomina nie tyle Autonomiczną Republikę Krymu, co raczej Republikę Abchazji, czy Republikę Osetii Południowej przed 2008 rokiem, nominalnie przynależnych do Gruzji. Zasadnicza różnica między wspomnianymi podmiotami a Donbasem sprowadza się do tego, że Kijów w tym przypadku zmuszony byłby do finansowania „państwa w państwie”. Dlatego też i reakcja władz państwowych w Kijowie była zdecydowana. Po pierwsze – w swym przemówieniu z 4 czerwca prezydent P. Poroszenko mówił o unitarnym charakterze państwa, przy równoczesnym ograniczeniu kompetencji władz centralnych wobec administracji terenowej, rozbudowie samorządu terytorialnego oraz reformie administracyjnej w skali całego kraju [8]. Po drugie – dzień później Ukraina notyfikowała Radzie Europy oświadczenie, w którym zapisano, iż to właśnie Rosja w wyniku agresji zbrojnej anektowała Krym oraz okupuje część Donbasu, w związku z czym to właśnie ona ponosi pełną odpowiedzialność za „ochronę praw człowieka” [9].

Na odpowiedź strony przeciwnej nie trzeba było czekać specjalnie długo, gdyż niebawem też rozpoczęło się testowanie obrony i walki pozycyjne wzdłuż niemal całej linii rozejmowej. Miało to także swe reperkusje międzynarodowe, lecz jest to już zupełnie odrębny temat na kolejną analizę faktograficzną. Z drugiej strony przyjęcie jednak przez Kijów przedłożonych propozycji doprowadziłoby niewątpliwie do zamrożenia konfliktu zbrojnego na kresach południowo-wschodnich (na pewien czas), przy równoczesnej stabilizacji politycznej i ekonomicznej

struktur parapaństwa noworosyjskiego.

Autorstwo: dr Robert Potocki

Źródło: Geopolityka.org

PRZYPISY

[1] „Wojna domowa na Ukrainie. 104 dzień od nowego rozejmu”, <https://ad-novumteam.wordpress.com/2015/06/03/wojna-domowa-na-ukranie-3-05-2015r-104-dzien-od-nowego-rozejmu/>, 11.06.2015.

[2] „Bitwa pod Marinką – rosyjska kalkulacja polityczna?”, <http://www.nowastrategia.org.pl/bitwa-pod-marinka-rosyjska-kalkulacja-polityczna/> (11.06.2015).

[3] „Separatyści z Donbasu przeciwko Rosji. Uznali Krym za integralną część Ukrainy”, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Separatysci-z-Donbasu-przeciwko-Rosji-Uznali-Krym-za-integralna-czesc-Ukrainy,wid,17617743,wiadomosc.html>, 11.06.2015; „Separatyści przeciwko Rosji? Donbas i Ługańsk uznają Krym za część Ukrainy”, <http://www.gazetaprawna.pl/ar-tykuly/876276,separatysci-przeciwko-rosji-donbas-i-lugansk-uznaja-krym-za-czesc-ukrainy.html>, 11.06.2015.

[4] „Ukraina: Separatyści przedstawili propozycje zmian w konstytucji”, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/876126,ukraina-separatysci-przedstawili-propozycje-zmian-w-konsty-tucji.html>, 11.06.2015.

[5] „Поправки ДНР и ЛНР в Конституцию Украины”, <http://dan-news.info/official/popravki-dnr-i-lnr-v-konstituciyu-ukrainy.html> (11.06.2015).

[6] „Konstytucja Ukrainy”, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2014, <http://libr.sejm.gov.pl/te-k01/txt/konst/Ukraina2014.pdf> (11.06.2014). Wspomniane wersja obejmuje stan prawny z 21.02.2014 roku.

[7] Por. przyp. 7.

[8] „President’s Annual Message to Verkhovna Rada of Ukraine „On the Internal and External Situation of Ukraine in 2015””, <http://www.president.gov.ua/en/videos/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-84>, 11.06.2015.

[9] „Derogation contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Ukraine”, Secretariat General, 09.01.2015, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?P0=U&NT=005&MA=999&CV=1&NA=15&CN=999&VL=1&CM=5&CL=ENG>, 13.06.2015.