



## Sztuka (nie)możliwego – ukraińska strategia deokupacji i reintegracji Krymu

Daniel Szeligowski

Zatwierdzona pod koniec marca br. przez prezydenta Wołodymyra Zełenskigo Strategia deokupacji i reintegracji Krymu to najważniejszy publiczny dokument systematyzujący politykę Ukrainy wobec półwyspu od czasu jego aneksji przez Rosję w 2014 r. Z uwagi na brak perspektyw na odzyskanie w krótkim i średnim okresie pełnej kontroli nad Krymem ukraińskie władze skupią się na utrzymaniu zainteresowania światowej opinii publicznej kwestią jego okupacji. Jednak brak woli politycznej władz rosyjskich do podjęcia negocjacji ws. przyszłości Krymu uniemożliwi powołanie proponowanego w strategii odrębnego formatu rozmów, poświęconego jego przynależności terytorialnej.

**Ogólne założenia strategii.** Strategia wyznacza podstawowe zasady polityki Ukrainy wobec okupowanego Krymu. Zgodnie z jej postanowieniami ukraińskie władze zamierzają przeciwdziałać rosyjskim próbom legitymizacji aneksji półwyspu i jego dalszej integracji z Rosją. Będą dążyć do zwiększenia międzynarodowej presji na Rosję, by zakończyła okupację ukraińskiego terytorium. Przy pomocy zagranicznych firm audytorskich chcą równocześnie stworzyć bazę dowodową rosyjskich działań na Krymie na potrzeby przyszłych procesów sądowych i odszkodowań. Za priorytety uznano ochronę praw obywateli ukraińskich na półwyspie, zapewnienie im pomocy społecznej i humanitarnej oraz dostępu do ukraińskich mediów, podniesienie kosztów rosyjskiej okupacji Krymu oraz zapobieganie [degradacji środowiska naturalnego](#). Choć analogiczna strategia powstała za prezydentury Petra Poroszenki, to z uwagi na jej niejawny charakter nie jest możliwe porównanie obu dokumentów.

Strategia kładzie szczególny nacisk na działania podejmowane przez ukraińskie władze na arenie międzynarodowej. Chcą one, po pierwsze, utrzymać kwestię okupacji Krymu na porządku obrad najważniejszych organizacji międzynarodowych oraz zaostrzyć i uszczelnić sankcje nałożone na Rosję, by uniemożliwić próby ich obchodzenia. Po drugie, Ukraina dąży do zminimalizowania negatywnego wpływu, jaki rosyjska aneksja i [militaryzacja](#)

[Krymu](#) wywarły na sytuację bezpieczeństwa w regionie oraz [swobodę żeglugi na morzach Czarnym i Azowskim](#). Ma temu służyć m.in. uniemożliwienie podmiotom prywatnym z państw trzecich dostaw na półwysp towarów podwójnego zastosowania. Ukraina oficjalnie opowiada się za denuklearyzacją i demilitaryzacją Krymu, wskazując, że stanowi on dla rosyjskiej armii przyczółek do działań wojskowych w regionie Morza Śródziemnego, na Bliskim Wschodzie i w Afryce, a rozmieszczenie przez Rosję na jego terytorium arsenału jądrowego naruszyłoby międzynarodowy reżim nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

**Deokupacja.** Priorytetem Ukrainy jest odzyskanie pełnej kontroli nad okupowanym półwyspem drogą dyplomatyczną. Ukraińskie władze zamierzają w tym celu zainicjować międzynarodowe negocjacje ws. Krymu, opierając się na memorandum z Budapesztu z 1994 r., na mocy którego Ukraina przekazała Rosji odziedziczony po ZSRR arsenał nuklearny i przystąpiła do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Za potencjalnych uczestników nowego formatu rozmów należy zatem uważać przede wszystkim Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię (w charakterze mediatorów) i Rosję (państwo agresora), które jako sygnatariusze memorandum zobowiązały się do poszanowania integralności terytorialnej Ukrainy i udzielenia jej wsparcia, gdyby padła ofiarą agresji. Podstawę do negocjacji miałyby stanowić rezultaty działalności

Platformy Krymskiej, nowej inicjatywy władz ukraińskich, której inauguracyjny szczyt został zaplanowany na 23 sierpnia br. (zaproszenie do udziału w niej przyjęła m.in. Polska). Jej celem ma być wypracowanie ram dla międzynarodowej polityki wobec Krymu, w tym kwestii nieuznawania jego aneksji i uszczelnienia reżimu sankcyjnego.

Dokument nie wskazuje konkretnych mechanizmów odzyskania przez Ukrainę kontroli nad półwyspem. Zakłada natomiast powrót Krymu pod faktyczną jurysdykcję Ukrainy w oparciu o ukraiński porządek prawny, co oznacza, że wykluczony został m.in. potencjalny scenariusz przyszłego rozstrzygnięcia statusu przynależności półwyspu w drodze lokalnego referendum. Zgodnie z konstytucją Ukrainy kwestie zmian terytorialnych państwa mogą być bowiem tylko przedmiotem referendum ogólnokrajowego, zorganizowanego z inicjatywy parlamentu. Analogicznie wyklucza to scenariusz potencjalnej cesji przez władze ukraińskie Krymu na rzecz Rosji w zamian za odszkodowanie.

**Reintegracja.** Strategia nie rozstrzyga przyszłego statusu Krymu w ramach państwa ukraińskiego. Nie jest zatem jasne, czy po powrocie półwyspu pod ukraińską jurysdykcję zostałyby utrzymana [administracyjna odrębność Sewastopola jako miasta wydzielonego na prawach obwodu](#). Obecne władze Ukrainy opowiadają się za likwidacją specjalnego statusu miasta. Uważają jednak, że powinno to nastąpić dopiero po odzyskaniu kontroli nad Krymem, gdyż w dokumentach organizacji międzynarodowych wskazuje się bezpośrednio na rosyjską okupację obu ukraińskich jednostek administracyjnych – Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopola. Niejasna jest również przyszłość autonomii [Tatarów krymskich](#) na półwyspie, jako że w dokumencie ostatecznie nie znalazły się dotyczące jej postanowienia, których uwzględnienia domagali się przedstawiciele tatarskiego samorządu.

Strategia zakłada natomiast, że wybory lokalne na Krymie mogą odbyć się dopiero po odzyskaniu przez Ukrainę pełnej kontroli nad półwyspem i jego ponownej reintegracji w obszarach polityczno-prawnym, kulturowym i informacyjnym. Dokument nie wskazuje tego wprost, lecz w praktyce zakłada to wprowadzenie kilkuletniego okresu przejściowego, w którym Krym zostałby objęty tymczasową administracją do momentu usunięcia skutków rosyjskiej okupacji. Kwestią szczególnie istotną będzie wówczas organizacja powrotów Tatarów krymskich na półwysp, przy jednoczesnym unormowaniu statusu napływowej ludności rosyjskiej, która nielegalnie osiedliła się na Krymie po jego aneksji. Szczegóły okresu przejściowego mają dopiero zostać

uregulowane na poziomie ustawowym. Projekt odpowiedniego aktu prawnego został przedstawiony w grudniu ub.r. przez ukraińskie Ministerstwo ds. Reintegracji Tymczasowo Okupowanych Terytoriów, jednak nie zyskał wówczas poparcia politycznego ze strony administracji prezydenta Wołodymyra Zełenskigo i zostanie poddany zmianom.

**Wnioski i perspektywy.** Strategia jest elementem szerszych działań ukraińskich władz, obliczonych na zwrócenie większej [uwagi społeczności międzynarodowej na kwestię aneksji Krymu](#) oraz podniesienie rosyjskich kosztów jego okupacji. W przeciwieństwie do sytuacji w obwodach donieckim i ługańskim, status Krymu nie jest przedmiotem negocjacji z udziałem Rosji, analogicznie do [formatu normandzkiego i porozumień mińskich](#). Z kolei międzynarodowe sankcje nałożone na Rosję za aneksję półwyspu – głównie personalne, oraz restrykcje handlowe – są dla niej mniej dotkliwe niż sektorowe sankcje gospodarcze, nałożone w związku z prowadzonymi przez nią działaniami zbrojnymi w Donbasie.

Powołanie nowego formatu rozmów, poświęconego wyłącznie kwestii uregulowania przynależności terytorialnej Krymu, jest jednak obecnie mało prawdopodobne ze względu na brak woli politycznej ze strony Rosji. Do zmiany jej stanowiska nie przyczyni się zainicjowanie Platformy Krymskiej. Może ono natomiast ułatwić konsolidację społeczności międzynarodowej wokół kwestii okupacji półwyspu, chociaż będzie to uzależnione od tego, ile państw (i które) zostanie ostatecznie jej członkami. Rosyjskie władze wywierają presję na potencjalnych uczestników, by wymusić na nich rezygnację z udziału w pracach Platformy lub przynajmniej obniżenie rangi delegacji na jej szczyt inauguracyjny.

Zawarte w Strategii odwołania do memorandum z Budapesztu i denuklearyzacji Krymu wskazują, że Ukraina będzie dążyć do wpisania kwestii okupowanego półwyspu w szerszy kontekst [międzynarodowych rozmów na rzecz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i kontroli zbrojeń](#). Miałoby to umożliwić Ukrainie uzyskanie większego wsparcia politycznego i militarnego ze strony USA i Wielkiej Brytanii, docelowo włącznie z zaangażowaniem obu państw w rozmowy pokojowe z Rosją oraz uzyskaniem od nich nowych gwarancji bezpieczeństwa. Jako argument polityczny ukraińskie władze prawdopodobnie spróbują wykorzystać rezultaty [sondażu, zorganizowanego jesienią ub.r. z inicjatywy prezydenta Wołodymyra Zełenskigo](#), w którym 75% respondentów opowiedziało się za „prawem Ukrainy do wykorzystania gwarancji bezpieczeństwa zawartych w memorandum” (badanie nie było jednak reprezentatywne).