



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 70 (1512), 19 lipca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Nowa ordynacja wyborcza jako sposób na zachowanie władzy w Mołdawii

Jakub Pieńkowski

19 czerwca Komisja Wenecka Rady Europy oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE negatywnie zaopiniowały projekt nowej ordynacji wyborczej w Mołdawii. Jest on wynikiem pozorowanego konsensusu parlamentarnego. Faktycznym celem ustawy jest zapewnienie rządzącej Demokratycznej Partii Mołdawii i jej niepopularnemu liderowi Vladowi Plahotniucowi zachowania władzy po przyszłorocznych wyborach parlamentarnych. Nie można wykluczyć, że w przypadku uchwalenia negatywnie ocenionych propozycji Unia Europejska zaostrzy warunki pomocy finansowej oferowanej Mołdawii.

Oligarcha Vlad Plahotniuc od złożenia mandatu posła w 2015 r. nie piastuje żadnego urzędu państwowego. Mimo to faktycznie rządzi Mołdawią z pomocą skupionej wokół siebie grupy polityczno-biznesowej. Jej najważniejszym elementem jest Demokratyczna Partia Mołdawii (PDM), która od 2009 r. współtworzy kolejne proeuropejskie rządy. Za jej pośrednictwem Plahotniuc podporządkował sobie najważniejsze instytucje państwowe, w szczególności prokuraturę, służby antykorupcyjne oraz sądownictwo. Pozwoliło mu to w końcu 2015 r. na przejęcie pełni władzy w państwie.

Zabiegając o uznanie swojej pozycji przez UE i USA, Plahotniuc kreuje się na jedyne gwaranta utrzymania prozachodniego kursu Mołdawii. W tym celu pozoruje ostry konflikt z otwarcie prorosyjską Partią Socjalistów i jej faktycznym liderem, prezydentem Igiorem Dodonem. W rzeczywistości cele obu polityków są zbieżne i współpracują oni ze sobą na wielu płaszczyznach. Dążą do powstrzymania reform i utrzymania własnych wpływów polityczno-biznesowych.

Motywy wprowadzenia nowej ordynacji. Odsunięcie od władzy w wyniku wyborów stanowi zagrożenie dla Plahotniuca i skupionej wokół niego grupy. Konsekwencją może być nie tylko utrata wpływów, ale również odpowiedzialność karna m.in. za nadużycie władzy i korupcję. Według sondaży PDM ma obecnie 4% poparcia i nie przekracza 6-procentowego progu wyborczego. Plahotniuc jest jednym z najmniej popularnych polityków – wg Barometru Opinii Publicznej z kwietnia br. nie ufa mu ponad 90% społeczeństwa. Wzrostu poparcia nie przynoszą próby poprawy sytuacji bytowej ludności (m.in. obniżenie ceny gazu) ani zabiegi wizerunkowe (np. przychylne publikacje w mediach, z których 3/4 jest kontrolowane przez Plahotniuca). Dlatego Plahotniuc usiłuje zmienić ordynację przed wyborami parlamentarnymi, planowanymi na listopad 2018 r. Obowiązującą ordynację proporcjonalną, w której cała Mołdawia jest jednym wielomandatowym okręgiem wyborczym, miałaby zastąpić ordynacja mieszana. 50 posłów wybieranych byłoby z list partyjnych, a 51 – w okręgach jednomandatowych.

Nowa ordynacja ułatwiłaby uzyskanie mandatu kandydatom PDM i stworzenie koalicji rządzącej. W okręgach jednomandatowych głosy opozycji ulegałyby bowiem rozproszeniu. Natomiast kandydaci PDM, ukrywając faktyczną afiliację i startując jako niezależni, mieliby większą szansę na zwycięstwo w sytuacji, w której wykorzystują administrację i fundusze publiczne do celów wyborczych. Będą ich wspierać także kontrolowane przez Plahotniuca media. Skuteczności tych metod dowodzą wybory do Zgromadzenia

Ludowego autonomicznej Gagauzji z 2012 r. wg ordynacji większościowej. Żaden z oficjalnych kandydatów PDM nie został wówczas wybrany. Partia ta uzyskała jednak samodzielną większość w Zgromadzeniu, ponieważ 19 spośród 25 deputowanych, którzy kandydowali jako niezależni, krótko po wyborach wstąpiło do PDM. Ponadto istnieje prawdopodobieństwo, że faktycznie niezależni posłowie mogliby również zostać nakłonieni przez PDM do współpracy. Potwierdza to przykład pozyskania większości dla powołanego na początku 2016 r. rządu Pavla Filipa. Ówczesna koalicja rządowa PDM i Partii Liberalnej w 101-osobowym parlamencie dysponowała 33 posłami. Jednak wotum zaufania poparło 57 posłów, w tym ci, którzy za sprawą Plahotniuca dokonali rozłamów w innych partiach. W następnych miesiącach wielu z nich przystąpiło do PDM.

Wprowadzenie okręgów jednomandatowych pozwoli Plahotniucowi trwale ograniczyć liczbę posłów wybieranych przez niechętną mu emigrację mołdawską. W drugiej turze wyborów prezydenckich w 2016 r. diaspora oddała 136 tys. głosów (na 1,6 mln), z czego 94% na kandydatkę opozycji, Maię Sandu. Dodatkowo arbitralne wytyczenie granic obwodów, w których będą głosować obywatele Mołdawii z Naddniestrza, umożliwi manipulacje na rzecz kandydatów popieranych przez Plahotniuca. W ostatnich wyborach zagłosowało ponad 10 tys. osób z Naddniestrza – dwukrotnie więcej niż w poprzednich. Powodem było potwierdzone przez ODIHR kupowanie głosów poparcia dla Dodona, którego Plahotniuc wspierał przeciwko Sandu. Z pomocą władz separatystycznych wyborcy byli dowożeni autobusami do lokali wyborczych na terenach będących pod kontrolą rządu Mołdawii. Według mołdawskich organizacji pozarządowych taka „wyborcza mobilizacja” w Naddniestrzu przed wyborami w 2018 r. może zapewnić udział nawet 120 tys. osób.

Pozorowany ponadpartyjny konsensus. Forsując nową ordynację, PDM usiłowała uzyskać przynajmniej neutralną ocenę projektu ustawy ze strony międzynarodowych instytucji monitorujących rządy prawa – Komisji Weneckiej i ODIHR. Była to ważne ze względu na deklarowaną chęć integracji Mołdawii z UE, a także na starania rządu Filipa o uruchomienie przez UE 60 mln euro pożyczki i 40 mln euro grantów w ramach pomocy makroekonomicznej (MFA). Tymczasem w połowie maja br. Parlament Europejski – po debacie krytykującej stan demokracji i rządów prawa w Mołdawii – odroczył decyzję o przyznaniu środków.

Komisja Wenecka i ODIHR określiły warunki bazowe zmiany ordynacji wyborczej zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa. Wskazały na konieczność wprowadzenia zmiany na co najmniej rok przed wyborami, poprzedzenia jej poważną debatą publiczną i uzyskania szerokiego konsensusu politycznego. Dlatego PDM zorganizowała kampanię promującą jednomandatowe okręgi wyborcze. W rzeczywistości jednak dezinformowała ona społeczeństwo, przedstawiając w sposób wybiórczy rzekome korzyści wynikające z tego rozwiązania. Ponadto odbyły się jedynie fragmentaryczne konsultacje z organizacjami pozarządowymi.

PDM – mająca 41 posłów oraz stałe poparcie 10 posłów niezrzeszonych – mogłaby samodzielnie zmienić ustawę organiczną, jaką jest ordynacja. Wymaga to bowiem większości 51 posłów. Jednak aby wykazać poważne traktowanie zaleceń Komisji Weneckiej, Plahotniuc powinien uzyskać ponadpartyjny konsensus. Tymczasem przeciwko proponowanej początkowo przez PDM ordynacji większościowej protestowały pozostałe partie. Pozorując konsensus, PDM w porozumieniu z Partią Socjalistów połączyła swój projekt z zaproponowanym przez prezydenta Dodona projektem ordynacji mieszanej, który był zaskoczeniem dla opozycji. Tak zwany projekt skomasowany w pierwszym czytaniu przegłosowało 74 posłów, z zamiarem dalszego procedowania w parlamencie.

Jednak Komisja Wenecka i ODIHR negatywnie oceniły brak rzeczywistego ponadpartyjnego konsensusu i pogłębienie polaryzacji społeczeństwa wywołanej projektem. W ocenie obydwu instytucji nowa ordynacja ograniczyłaby reprezentację polityczną dużej części elektoratu i ułatwiłaby naciski na kandydatów. Mimo takiej oceny marszałek parlamentu Andrian Candu z PDM zapowiedział, że nowa ordynacja zostanie uchwalona. Jedynie zalecenia dotyczące techniki legislacyjnej zostaną „w miarę możliwości” uwzględnione. Uznał on także, że kwestia polaryzacji i braku konsensusu została oceniona „subiektywnie”, gdyż zjawiska te są stałym elementem mołdawskiego życia politycznego i wymóg uzyskania powszechnego konsensusu uniemożliwiłaby skuteczne rządzenie.

Wnioski. Mołdawia – stowarzyszona i bezpośrednio sąsiadująca z UE oraz objęta programem Partnerstwa Wschodniego – rządzona jest przez pozorującego proeuropejskie reformy oligarchę Plahotniuca. Pomimo skrajnej niepopularności w społeczeństwie usiłuje on poprzez próbę zmiany ordynacji wyborczej zapewnić sobie i skupionemu wokół siebie polityczno-biznesowemu establishmentowi zachowanie władzy po kolejnych wyborach.

Proponowana zmiana ordynacji wyborczej została negatywnie oceniona zarówno przez instytucje Rady Europy, jak i przez OBWE. Nie można wykluczyć, że pośrednio zmiana ta uderzy w ideę integracji europejskiej w oczach znacznej części społeczeństwa Mołdawii (wstąpienie do UE popiera 45% mieszkańców), a tym samym umocni wpływy rosyjskie w tym kraju. Co więcej, zapowiadane przez władze Mołdawii zlekceważenie negatywnej opinii i uchwalenie nowej ordynacji może skutkować zaostreniem warunków udzielenia pomocy finansowej UE w ramach MFA lub nawet jej zawieszeniem.