

Krzysztof FEDOROWICZ

Poznań

System rządów parlamentarnych na obszarze poradzieckim: *casus* Mołdawii i Łotwy

Upadek ZSRR dość niespodziewanie doprowadził do pospiesznego i chaotycznego procesu określanego w literaturze mianem demokratycznej transformacji obszaru poradzieckiego. Nowe państwa uzyskujące lub odzyskujące niepodległość już od pierwszych dni swojego samodzielnego bytu na arenie międzynarodowej stanęły przed bardzo trudnym zadaniem (i nagłą koniecznością) przeprowadzenia radykalnych reform politycznych, społecznych i gospodarczych. Kierunek i treść tych przemian wyznaczały procesy odrodzenia państwowego i transformacji systemowej. Młode państwa powstałe na gruzach ZSRR i ich polityczne elity (które w większości przypadków do młodych już nie należały) rozpoczęły proces tranzycji, czyli przejścia od systemu socjalistycznego do kapitalistycznego, przy czym nie zawsze oznaczało to wybór wariantu demokratycznego. Głównym problemem początkowego okresu kształtowania polityki wewnętrznej państw poradzieckich było zdefiniowanie pożądanego kształtu własnego reżimu politycznego. Proces instytucjonalizacji ustroju politycznego, rozumianej jako decydowanie o kształcie tworzonych instytucji, sposobie ich przekształcania i egzekwowania za ich pośrednictwem władzy okazał się na obszarze poradzieckim dość czasochłonny. Wbrew pozorom (i często zamierzeniom politycznych elit) nie ograniczył się on tylko do formalnego zadekretowania w ustawach zasadniczych modelowych rozwiązań prawnoustrojowych. Konieczna (lub pożądana) była także realna zdolność, gotowość i chęć wykorzystania instytucji i mechanizmów prawnoustrojowych w imię deklarowanych wartości. A z tym już były spore problemy, szczególnie wśród elit politycznych wychowanych i funkcjonujących w czasach ZSRR. Tym samym w wielu przypadkach byłych państw poradzieckich, ukształtowane na gruncie konstytucyjno-prawnym modelowe regulacje nie zawsze dowodziły świadectwa efektywności rozwiązywania problemów polityczno-społecznych.

Celem niniejszego opracowania jest analiza porównawcza określonego typu reżimu politycznego (w tym przypadku reżimu parlamentarnego) przyjętego przez dwa państwa poradzieckie, Łotwę i Mołdawię¹, i ukazanie poziomu zaawansowania demokracji w obu państwach. Wybór określonego typu reżimu politycznego stał się dla tych państw jednym z istotniejszych dylematów, które musiały rozwiązać polityczne elity realizujące pierwszą fazę

¹ Zgodnie z zaleceniami Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Polski (KSNG), na potrzeby niniejszego artykułu, autor będzie się posługiwał terminem Mołdawia i Republika Mołdawii. Należy jednak zaznaczyć, że część naukowców w swoich publikacjach stosuje termin Mołdowa i Republika Mołdowy. Również polska dyplomacja, wbrew zaleceniom KSNG, w oficjalnych dokumentach używa terminu Mołdowa i Republika Mołdowy. Kwestia ta wynika z faktu przyjęcia przez władze w Kiszyniowie na początku lat dziewięćdziesiątych oficjalnej nazwy swego państwa *Republica Moldova*, co stanowiło wyraz odcięcia się od radzieckiej przeszłości i nawiązania do romańskich korzeni.

procesu przekształceń politycznych. Miało to znaczenie (a w przypadku Mołdawii ma nadal) dla przebiegu, tempa i efektów podjętych przekształceń ustrojowych. W politologii terminem reżim polityczny określa się zależności charakteryzujące stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. To zespół wartości i norm odnoszących się do takich kwestii jak sposób powoływania egzekutywy, zakres jej współdziałania z legislatywą, wzajemne uprawnienia i odpowiedzialność polityczna elit. Ogólnie reżim polityczny obejmuje zasady, procedury i normy regulujące wzajemne stosunki między organami państwa, a także między instytucjami państwowymi a społeczeństwem². Z kolei formalnymi kryteriami wyróżnienia podstawowych typów reżimów politycznych są sposób powoływania, czas pełnomocnictw i odpowiedzialność egzekutywy. Na tej podstawie wyróżnia się najczęściej dwa warianty podziału władz: parlamentaryzm i prezydencaлизм. Dopełnieniem obu jest specyficzny reżim francuski, określany w literaturze mianem semiprezydencaлизм.

Parlamentaryzm będący szczególnie formą rządów, rozpowszechniony jest zwłaszcza w Europie oraz w państwach należących do Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Jego kolebką jest Wielka Brytania, gdzie wykształcił się w wyniku długotrwałego procesu ograniczania władzy monarchy na rzecz parlamentu i gabinetu³. Parlamentaryzm w wydaniu współczesnym oparty jest na założeniu, iż rząd (gabinet) powołany jest przez parlament i przed nim ponosi odpowiedzialność za realizację polityki wewnętrznej i zagranicznej. Egzystencja rządu nie zależy od jednoosobowej głowy państwa, ale od poparcia parlamentarnej większości, które w dowolnym momencie może być wycofane. Z kolei głowa państwa, w klasycznym modelu parlamentaryzmu, pełni funkcję typowo reprezentacyjno-symboliczną i nie ma realnej władzy politycznej⁴.

Dezintegracja postrzeżeni poradzieckiej charakteryzowała się w większości państw potrzebą i dążeniem do przekształtowania jednoosobowego organu państwa (najczęściej w formule prezydenta) reprezentującego swoje państwo i naród. Ta wyraźna potrzeba personifikacji władzy wynikała z doświadczeń ZSRR, w którym na czele każdej republiki stał I sekretarz partii komunistycznej. Część z nich po rozpadzie ZSRR zamieniła funkcje I sekretarza na urząd prezydenta⁵. Brak demokratycznej tradycji oraz negatywna spuścizna po ZSRR w sposób zdecydowany wpłynęły na procesy kształtowania politycznych reżimów na obszarze poradzieckim, stając się w zasadzie główną przyczyną dominacji legitymizowanego autorytaryzmu. Większość państw byłego ZSRR charakteryzuje się zróżnicowaną strukturą etniczną i wyznaniową, co spowodowało natychmiastową eksplozję konfliktów etnicznych. Ta sytuacja w połączeniu z brakiem demokratycznych tradycji w dużym stopniu uniemożliwiła przyswojenie na odpowiednim poziomie demokratycznych reguł gry i stała się przyczyną wyboru „bezpiecznej” i gwarantującej względną stabilność silnej prezydentury.

Z wyjątkiem państw bałtyckich, w pozostałych państwach byłego ZSRR, zarówno w Europie jak i w Azji, ukształtowały się reżimy polityczne oparte na dominacji władzy prezydenckiej. W Azji Centralnej oraz na Białorusi ukształtowały się reżimy polityczne charakteryzujące się bezwzględną dominacją prezydenta. Doprowadziło to do koncentracji władzy w rękach

² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 309–310.

³ W toku ewolucji nastąpiło przejście przez monarchę reprezentacyjno-symbolicznych funkcji państwa z jednoczesnym oddaniem przez niego bieżącego zarządzania państwem gabinetowi, wyłanianemu przez parlament.

⁴ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, s. 312.

⁵ Przykładem jest obecny prezydent Kazachstanu, Nursułtan Nazarbajew, w latach 1989–1991 I sekretarz KC Komunistycznej Partii Kazachstanu, od 1991 roku prezydent Kazachstanu. W taki sam sposób urząd prezydenta zdobył Saparmurat Nijazow, były prezydent Turkmenistanu oraz obecny prezydent Uzbekistanu, Islam Karimow.

prezydenta i formalno-prawnego usankcjonowania autorytarnych rządów, legitymizowanych pseudo-referendami lub pseudo-plebiscytami zmieniającymi konstytucje i reguły uzyskiwania oraz sprawowania władzy zgodnie z zapotrzebowaniem aktualnej głowy państwa⁶.

Parlamentaryzm, szczególnie w klasycznej postaci, nie zdobył uznania w politycznej przestrzeni poradzieckiej. W chwili obecnej parlamentarny system rządów w postaci najbardziej zbliżonej do klasycznej zaadaptowały państwa bałtyckie, szczególnie Łotwa, a w mniejszym stopniu także Estonia i Litwa. Jest to jednak grupa państw, które w okresie międzywojennym były suwerennymi państwami, co w momencie rozpadu ZSRR sprzyjało ustanowieniu przez nie reżimów politycznych zbliżonych do tych, w jakich funkcjonowały przed II wojną światową. Proces transycji ustrojowej w państwach bałtyckich, czyli przejście od komunizmu i sowieckiego modelu do demokracji był stosunkowo krótki i przebiegał bez większych turbulencji. Tak ukształtowane reżimy polityczne okazały się na tyle trwałe, że Łotwa, Estonia oraz Litwa są dziś członkami Unii Europejskiej i NATO i zaliczają się do demokracji nieskonsolidowanych. W żadnym z nich nie doszło do gruntownej i rewolucyjnej nowelizacji przyjętych na początku lat dziewięćdziesiątych konstytucji i naruszenia obowiązujących zasad współistnienia egzekutywy i legislatury.

W drugiej grupie państw poradzieckich, parlamentarny system rządów od ponad dekady obecny jest jedynie w Mołdawii, która jest jedynym państwem Wspólnoty Niepodległych Państw charakteryzującym się tak specyficznym na obszarze poradzieckim, reżimem politycznym. Nie oznacza to jednak, że nie podejmowano wcześniej prób ukształtowania takiego reżimu w innych państwach byłego ZSRR. Część polskich i białoruskich naukowców wskazuje na przykład Białorusi w latach 1991–1994, której reżim polityczny wykazywał w dużej mierze cechy republiki parlamentarnej⁷. W pierwszym okresie niepodległości nie ustanowiono urzędu prezydenta, a funkcję głowy państwa pełnił przewodniczący parlamentu. To stworzyło warunki do kształtowania pluralistycznego i rywalizacyjnego systemu politycznego, z którego jednak zrezygnowano w 1994 roku. Należy także wspomnieć o Ukrainie, gdzie w latach 2004–2010 w wyniku nowelizacji konstytucji doszło do ustanowienia reżimu politycznego bliskiego formule parlamentaryzmu. Jednak podjęta próba ukształtowania mechanizmów parlamentarnego systemu rządów w dłuższym okresie czasu nie przyczyniła się do stabilizacji sytuacji politycznej, a wręcz doprowadziła do zaostrzenia konfliktu między prezydentem a parlamentem, wywołując tym samym poważny kryzys polityczny na Ukrainie⁸. W ostatnim czasie próby ukształtowania parlamentarnego systemu rządów podjęły się władze Kirgistanu. Po kolejnej rewolucji w 2010 roku i obaleniu reżimu prezydenta Kurmanbeka Bakijewy tymczasowe władze znowelizowały konstytucję, która przewiduje przekształcenie

⁶ E. Zieliński, *Wspólnota Niepodległych Państw*, w: *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 780–782.

⁷ W. Baluk, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, w: *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Białoruś*, red. B. J. Albin, W. Baluk, Wrocław 2004, s. 275; W. Baluk, *Transformacja systemu politycznego Ukrainy, Mołdawii i Ukrainy*, w: *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009, s. 28–29; У. Снапкоўскі, *Беларуска-польскія адносіны (1990–2003 гг.)*, w: *Беларуесь і Польшчыца*, red. А. Эберхардт, У. Улаховіч, Варшава 2003, s. 119–121; В. И. Карбалевиц, *Нацыянальна-государственные интересы Республики Беларусь: эволюция представлений в исторической ретроспективе*, w: *Нацыянальна-государственные интересы Республики Беларусь*, red. Л. Ф. Заико, Минск 1999, s. 70–72.

⁸ W. Baluk, *Ukraina*, w: *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajowski, Wrocław 2007, s. 131–132; E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 84–86; L. Hurska, *System polityczny Ukrainy*, w: *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietras, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s. 88–95.

Kirgistanu w republikę parlamentarną po zakończeniu okresu przejściowego. Jednak duże rozdrobnienie sceny politycznej, regionalno-klanowy charakter partii politycznych oraz napięcia etniczne na linii północ-południe w chwili obecnej nie dają gwarancji na szybkie opamiętanie sytuacji w kraju i zakończenie demokratycznego procesu formowania nowych władz⁹.

Proces ukształtowania parlamentarnej formy rządów w obu omawianych państwach od samego początku nie przebiegał w sposób identyczny. Pierwszy etap politycznej transformacji na Łotwie i w Mołdawii związany był z określeniem konstytucyjnej formuły nowego reżimu politycznego. Wiązało się to z przyjęciem konstytucji. Proces konstrukcji ustawy zasadniczej w przypadku Łotwy przebiegał w zdecydowanie odmienny sposób niż w przypadku Mołdawii, co w dużej mierze już na wstępie przyczyniło się do charakteru łotewskiego i mołdawskiego parlamentaryzmu.

W procesie odzyskiwania niepodległości Łotwa przyjęła strategię „krok za krokiem” poszukując kompromisów z Moskwą. Początkowo nie przewidywano gwałtownego rozerwania tradycyjnych więzów z gospodarką radziecką, nie podważano też istnienia interesów gospodarczych i strategicznych Moskwy na Łotwie. Uznano jedynie, że zasady ich realizacji powinny być wynikiem partnerskich i równoprawnych ustaleń. W kwestiach politycznych, jeszcze przed rozpadem ZSRR, postawiono na rozwój i zwiększanie zakresu suwerenności republiki w ramach ZSRR. W sierpniu 1989 roku Rada Najwyższa Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (ŁSRR) przyjęła *Deklarację o suwerenności państwowej Łotwy*, w której wprowadzono nadrzędność prawa republikańskiego nad związkowym. Obowiązki ustaw i innych aktów prawnych ZSRR uzależniono od ratyfikowania ich przez Radę Najwyższą ŁSRR. Jeszcze w marcu 1990 roku władze Łotwy brały udział w rozmowach z Michaiłem Gorbaczowem w kwestii odnowienia federacji radzieckiej, jednak wobec niepomyślnych wyników tych rozmów Rada Najwyższa ŁSRR 4 maja 1990 roku uchwaliła *Deklarację o przywróceniu niepodległości Republiki Łotewskiej*¹⁰.

Tym samym władze Łotwy w procesie kształtowania politycznego reżimu zdecydowały się na przyjęcie prostego, ale w przestrzeni poradzieckiej dość niezwykłego rozwiązania, polegającego na natychmiastowym przywróceniu obowiązywania Konstytucji Łotwy z 1922 roku. Zadeklarowano rozpoczęcie procesu przywracania wolnej, demokratycznej i niepodległej Republiki Łotewskiej. Odrzucono *Konstytucję ZSRR z 1977 roku* oraz *Konstytucję Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1978 roku*. Ponownie zaczęła obowiązywać *Konstytucja Republiki Łotewskiej z 1922 roku*, która gwarantowała parlamentarny typ reżimu politycznego, z prezydentem (o bardzo ograniczonych uprawnieniach) powoływanym przez parlament. Równocześnie wstrzymano jej wykonanie do chwili uaktualnienia redakcji, z wyjątkiem przepisów określających podstawowe zasady ustrojowe, których zmiana (zgodnie z konstytucją) wymagała przeprowadzenia referendum. Dla odbudowy władzy państwowej i ostatecznego ukształtowania podstaw reżimu politycznego proklamowano okres przejściowy. Jego zwieńczeniem miały być wolne i demokratyczne wybory parlamentarne oraz powołanie Sejmu Republiki Łotewskiej¹¹. Do tego czasu najwyższą władzę państwową miała sprawować Rada Najwyższa. W okresie przejściowym dopuszczono także obowiązywanie

⁹ R. Gortat, *Turbulentne dwudziestolecie*, „Nowa Europa Wschodnia”, http://www.new.org.pl/2011-09-13,turbulentne_dwudziestolecie.html (6.10.2011).

¹⁰ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 14–15.

¹¹ Ł. Makowski, *Kształtowanie się systemu politycznego Łotwy i jego związki ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokracji*, Toruń 2010, s. 120–121.

Konstytucji ŁSRR z 1978 roku oraz innych aktów prawnych z okresu radzieckiego¹², o ile nie będą pozostawały w sprzeczności z zasadami nadrzędnymi *Konstytucji Republiki Łotewskiej* z 1922 roku.

Przyjęcie rozwiązań prawno-ustrojowych z okresu międzywojennego Łotwy było możliwe tylko dlatego, że historia konstytucjonalizmu łotewskiego była wolna od ustaw zasadniczych legitymizujących autorytarne formy rządów (jak to miało miejsce w przypadku Litwy i Estonii). Jedyna konstytucja stała okresu międzywojennego, uchwalona w pierwszych latach niepodległości, ustanawiała instytucje i mechanizmy właściwe dla rządów demokratycznych. Stanowiły one podstawę do tworzenia współczesnych rozwiązań konstytucyjnoprawnych. Jednak zapisy konstytucji z 1922 roku wymagały dostosowania do realiów politycznych końca XX wieku, dlatego szybko przystąpiono do porządkowania i tworzenia ładu konstytucyjno-prawnego odpowiadającego współczesności. Prace te zmierzały do usprawnienia poszczególnych przepisów konstytucyjnych zgodnie z dominującymi rozwiązaniami cywilizacyjnymi i współczesnym pojmowaniem spraw. Ogółem znowelizowano 15 artykułów oraz dodano jeden rozdział. Wprowadzono do systemu organów państwowych Sąd Konstytucyjny, trójinstancyjność sądów, obniżono cenzus wiekowy dla czynnego prawa wyborczego do 18 lat oraz wydłużono kadencje prezydenta i parlamentu do czterech lat. Ponadto uregulowano kwestie, co do których nie osiągnięto kompromisu podczas uchwalania konstytucji w 1922 roku. Dotyczyło to określenia pozycji jednostki oraz swobód i wolności obywatelskich¹³.

Rozwiązania ustrojowe przyjęte w łotewskim systemie politycznym zapewniają w dużym stopniu supremację jednoizbowego parlamentu wśród pozostałych organów władzy. Sejm (*Saeima*) wybierany jest w wyborach powszechnych na 4 lata. Składa się ze 100 deputowanych. Do Sejmu należy władza ustawodawcza i ustrojodawcza, decyduje o obsadzeniu wszystkich konstytucyjnie przewidzianych organów władzy i w pełni kontroluje działalność władzy wykonawczej. Do jego kompetencji należy wybór prezydenta, którego w dowolnym momencie może odwołać. Zaufaniem parlamentu musi się cieszyć także premier i rząd. Konstytucja wyposaża parlament łotewski w prawo wprowadzania zmian do konstytucji i uchwalania ustaw. Zmiana przepisów dotyczących podstaw ustrojowych, wymaga obligatoryjnego potwierdzenia w referendum¹⁴.

Cechą charakterystyczną łotewskiego reżimu politycznego jest bardzo słaba, ograniczona w zasadzie do minimum, pozycja prezydenta. Łotewską prezydenturę można wręcz określać jako symboliczno-reprezentacyjną. Prezydenta wybiera parlament w głosowaniu tajnym większością 51 głosów, a jego kadencja trwa 4 lata (tyle samo co kadencja parlamentu). Zgodnie z zasadami systemu rządów parlamentarnych, łotewski parlament może w dowolnym momencie odwołać prezydenta z urzędu. Z wnioskiem takim musi wystąpić ponad połowa posłów i poprzeć go w tajnym głosowaniu co najmniej 2/3 składu Sejmu. Głowa państwa nie dysponuje prawem do rozwiązania parlamentu, może jednak zainicjować taki proces¹⁵. Osta-

¹² Mimo formalnego zakończenia okresu przejściowego na Łotwie 21 sierpnia 1991 roku, *Konstytucja Republiki Łotewskiej* z 1922 roku została w pełni przywrócona w styczniu 1994 roku. Z kolei jeszcze do stycznia 1999 roku wykorzystywano niektóre przepisy ŁSRR wydane w czasach radzieckich.

¹³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 138–142.

¹⁴ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy...*, s. 32–33.

¹⁵ Pierwszym prezydentem Łotwy, który wykorzystał tę możliwość był Valdis Zatlers. W maju 2011 roku, na kilka miesięcy przed upływem swojej kadencji, podjął decyzję o zainicjowaniu referendum w sprawie rozwiązania działającego od 7 miesięcy parlamentu, zarzucając posłom brak działań przeciwko zawłaszczaniu państwa przez oligarchów. W efekcie referendum naród poparł prezydenta i tym samym doszło do rozwiązania łotewskiego parlamentu i nowych wyborów we wrześniu 2011 roku.

teczną decyzję podejmuje naród w referendum. Odrzucenie w referendum inicjatywy prezydenta prowadzi jednak do wygaśnięcia jego pełnomocnictw i przeprowadzenia nowych wyborów. Jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych i reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych. Wszystkie jego decyzje wymagają kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra z wyjątkiem desygnowania kandydatów do Gabinetu Ministrów i wniosku o zainicjowanie rozwiązania parlamentu.

Łotwa jest przykładem państwa, które na początku transformacji systemu politycznego wybrało zasadę zachowania ciągłości państwa. Przywracając obowiązywanie konstytucji międzywojennej, oprócz aspektów natury polityczno-prawnej, sięgnięto także do argumentów natury emocjonalnej. Podkreślając kontynuację bytu państwowego negowano także okres radziecki w dziejach Łotwy i wyraźnie dawano do zrozumienia, że łotewskie władze nie uznały aktów prawnych w sprawie przyłączenia Łotwy do ZSRR w 1940 roku¹⁶. Warto przy tym zauważyć, że kształtowanie rozwiązań prawno-ustrojowych na Łotwie (a także na Litwie i w Estonii) dokonywało się przez parlamenty zdominowane przez narodowe siły polityczne stanowiące już wyraźną opozycję wobec komunistycznej nomenklatury. Z kolei w pozostałych republikach (np. w Mołdawii) siły polityczne określane mianem poradzieckie, zdołały utrzymać przewagę nad formującymi się dopiero narodowymi frontami antykomunistycznymi i zachowały zdolność do przeprowadzenia procesowi politycznych przemian, w tym określenia instytucjonalnych reguł politycznej gry.

Podczas gdy na Łotwie kwestia przywrócenia konstytucji z 1922 roku i restauracji parlamentarnego systemu rządów była wynikiem ogólnonarodowego konsensusu, tak geneza systemu parlamentarnego w Mołdawii jest zdecydowanie odmienna. Przyjęcie przez Mołdawię systemu rządów parlamentarnych i określenie się jako republiki parlamentarnej nie było jednak wyrazem szczególnego upodobania do parlamentarnej formy rządów, tylko niezamierzonym wynikiem politycznego konfliktu. Petru Lucinschi, prezydent Mołdawii w latach 1996–2001, pod koniec swojej pierwszej kadencji dążył do wyraźnego wzmocnienia prezydentury i restauracji systemu prezydenckiego. Jego starania doprowadziły jednak do poważnego kryzysu konstytucyjnego w Mołdawii, który w roku 2000 niespodziewanie doprowadził do przyjęcia przez Kiszyniów systemu parlamentarnej formy rządów. Mołdawski parlamentarizm jest więc wynikiem przedłużającego się procesu kształtowania instytucjonalnych podstaw systemu politycznego i efektem ubocznym politycznej rywalizacji legislatywy i egzekutywy.

Proces kształtowania się ustroju politycznego Mołdawii rozpoczął się wraz z postępującą liberalizacją systemu radzieckiego i pieriestrojką zainicjowaną przez Michaiła Gorbaczowa. Już w 1988 roku odbywały się w Kiszyniowie liczne manifestacje oraz powstawały nieformalne organizacje, które domagały się liberalizacji politycznej i ekonomicznej, a także dynamizacji procesu kształtowania narodu mołdawskiego. Jednym z jego efektów były propozycje nadania językowi rumuńskiemu statusu języka państwowego. Mityngi i demonstracje coraz częściej przebiegały pod hasłami rumunizacji i mołdawianizacji kraju i oderwania go od ZSRR. Tym samym gwałtowne rozbudzenie patriotycznych tendencji w Mołdawii i poczynania mołdawskich sił narodowych doprowadziły do kontrakcji w rosyjskojęzycznych elitach

¹⁶ Wręczoną łotewskim władzom w czerwcu 1940 roku ultymatywną notą ZSRR zawierającą żądanie zmiany władzy wykonawczej oraz późniejsze wkroczenie wojsk ZSRR na terytorium Łotwy uznano za przestępstwo międzynarodowe. W następstwie tego wybrany wówczas parlament jak i utworzony łotewski rząd nie były legitymizowane wolą narodu i nie posiadały konstytucyjnego prawa do decydowania o zmianie statusu państwa i likwidacji jego suwerenności. Za nieważne uznano także porozumienie między Niemcami i ZSRR z 1939 roku i decyzję parlamentu łotewskiego z lipca 1940 roku o wstąpieniu Łotwy w skład ZSRR.

i przyspieszyły proces kształtowania separatyzmu Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej¹⁷.

Pierwszy etap kształtowania politycznego reżimu w Mołdawii datuje się od lutego 1990 roku, kiedy to miały miejsce wybory do Rady Najwyższej Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (MSRR). W ich wyniku nastąpiła istotna zmiana jakościowa w składzie deputowanych, co z kolei ewidentnie sprzyjało uchwaleniu w czerwcu 1990 roku *Deklaracji suwerenności Mołdawii*. Ówczesni liderzy partii komunistycznej w Mołdawii zmierzali do zwiększenia roli republikańskich władz kosztem organów centralnych w Moskwie¹⁸. Po wyborach w lutym 1990 roku istotnie wzrosło znaczenie Rady Najwyższej i jej przewodniczącego, co daje podstawy do twierdzenia, że Mołdawia rozpoczęła proces kształtowania republiki parlamentarnej. Wprawdzie pierwszy etap politycznych zmian w Mołdawii (jeszcze jako republiki ZSRR) był zbyt krótkotrwałym epizodem w procesie kształtowania ustroju politycznego państwa żeby wywrzeć na nim istotny wpływ, to jednak mieliśmy wówczas do czynienia z próbą kształtowania rozwiązań zbliżonych do republiki parlamentarnej. Zostały one jednak zarzucone w wyniku zaostrożenia sytuacji polityczno-etnicznej w kraju. Wzrost mołdawskiego nacjonalizmu, przejawiającego się m.in. w dążeniach do zjednoczenia z Rumunią i rugowania języka rosyjskiego doprowadziły do separatyzmu naddniestrzańskiego i poważnego konfliktu etnicznego. Kryzysowa sytuacja tym samym wymusiła na władzach w Kiszyniowie podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia roli i znaczenia państwa.

Najprostszym sposobem stało się wprowadzenie instytucji prezydenta, co zapoczątkowało we wrześniu 1990 roku drugi etap kształtowania ustroju politycznego Mołdawii. Tym razem podjęto się próby ukształtowania republiki prezydenckiej. Rada Najwyższa MSRR przyjęła ustawę o ustanowieniu instytucji Prezydenta MSRR i wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji MSRR. W tym przypadku zastosowano pośrednią formę wyboru głowy państwa poprzez wybór w parlamencie. Pierwszym prezydentem Mołdawii został Mircea Snegur, dotychczasowy przewodniczący parlamentu. Po roku urzędujący prezydent podał się do dymisji, wywołał kryzys polityczny i rozpoczął batalię o zwiększenie uprawnień głowy państwa. Dzięki temu dokonał zmiany trybu wyboru prezydenta z pośrednich na wybory bezpośrednie, zdobywając w grudniu 1991 roku bezpośrednio od wyborców legitymizację do rządzenia. Mircea Snegur szybko stał się orędownikiem czysto prezydenckiej formy rządów, co po pewnym czasie doprowadziło do konfliktu z parlamentem i jego przewodniczącym, Petru Lucinschim (byłym I sekretarzem KC KPM), którego głównym celem stało się osłabienie nie tyle instytucji prezydenta, co personalnie Mircei Snegura¹⁹.

Mimo proklamowania niepodległości 27 sierpnia 1991 roku, Mołdawia przeżywała wyraźne problemy ze swoją tożsamością etniczną i państwową zarówno na poziomie elit, jak i społeczeństwa²⁰. Kwestie związane z tożsamością narodową w istotny sposób wiązały się

¹⁷ J. Solak, *Mołdawia. Republika na trzy pęknięta. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze*, Toruń 2009, s. 119–122.

¹⁸ E. Zieliński, *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 295–296.

¹⁹ W. Baluk, *Republika Mołdowy*, w: *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajowski, Wrocław 2007, s. 85–87.

²⁰ W Mołdawii można wyodrębnić trzy modele tożsamości: opcja rumuńska, słowiańsko-sowiecka oraz mołdawska. Opcja rumuńska skupia się głównie na etnicznej, historycznej i językowej więzi z Rumunią. Neguje ona istnienie odrębnej mołdawskiej historii i etnicznego rodowodu. Jej podstawą jest etniczna koncepcja narodu, zgodnie z którą Mołdawianie traktowani są jako nieodłączna część narodu rumuńskiego. Dość mocno reprezentowana na początku lat dziewięćdziesiątych przez ugrupowania narodowe. Konsekwencją było referendum dotyczące połączenia się Mołdawii z Rumunią, w którym zdecydowana część obywateli wypowiedziała się przeciwko takiemu rozwiązaniu.

z mołdawską polityką zagraniczną, wpływały na programy mołdawskich partii politycznych, kształt zawieranych koalicji i podziały w mołdawskim systemie partyjnym. Rywalizacja polityczna, szczególnie w latach dziewięćdziesiątych, koncentrowała się głównie wokół kwestii sąsiedztwa z Rumunią, zbliżenia z Federacją Rosyjską i Wspólnotą Niepodległych Państw. Proces kształtowania tożsamości narodowej w Mołdawii stał się praktycznie jedynym wyznacznikiem podziałów ideologicznych w mołdawskim systemie politycznym. Jego znaczenie zmalało dopiero wówczas, kiedy perspektywa zjednoczenia z Rumunią stała się mało realna, a na plan pierwszy wysunęły się kwestie reform gospodarczych i katastrofalnego stanu mołdawskiej gospodarki²¹. W Mołdawii brak było demokratycznych tradycji, a przeszłość radziecka w zdecydowanie dużym stopniu odcisnęła piętno na charakterze politycznych zmian w tej republice. Do tego doszły problemy i konflikty etniczne, które wstrząsnęły republiką w pierwszych latach niepodległości²².

Problemem determinującym wręcz stan mołdawskiej państwowości stała się kwestia otwartego separatyzmu Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i nieudolne próby jego przezwyciężenia²³. Rywalizacja w gronie elity politycznej nurtów promołdawskiego, proru-

Z kolei opcja słowiańsko-sowiecka charakteryzuje się fenomenem polegającym na utożsamianiu się mieszkańców Mołdawii z okresem radzieckim. Wynika to z faktu, iż w tym to okresie radzieckich rządów dokonano się w Mołdawii znacząca modernizacja przemysłu i gospodarki. Wytworzyło to specyficzne poczucie przynależności do radzieckiej i rosyjskojęzycznej przestrzeni kulturowej. Najsilniej opcja ta przejawia się na terytorium Naddniestrza. Opcja mołdawska, obecnie najsilniejsza, bazuje na fakcie odrębności historii oraz rozwoju społeczno-kulturowego Mołdawii i jej mieszkańców, zarówno od Rosji, jak i Rumunii. Zgodnie z koncepcją polityki narodowej Republiki Mołdawii, Mołdawia jest spadkobierczynią średniowiecznego Księstwa Mołdawskiego, wieloetnicznym i wielojęzycznym państwem powstałym w wyniku procesów historycznych, w którym Mołdawianie stanowią większość. Wyraźnie mówi o tym obecny premier Mołdawii Vlad Filat. Jego zdaniem Mołdawia to niezależny i suwerenny kraj, który posiada jedynolity naród (82% społeczeństwa deklaruje się jako Mołdawianie); patrz: *Nie boimy się przyszłości. Rozmowa z Vladem Filatem, premierem Mołdawii*, „Nowa Europa Wschodnia” 2010, nr 5 (XIII), s. 108; szerzej o modelach tożsamości funkcjonujących w Mołdawii patrz: N. Sinaeva-Pankowska, *Mołdawskie multikulti*, „Nowa Europa Wschodnia” 2009, nr 3–4 (V–VIII), s. 64–71.

²¹ T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Mołdawia – rara avis in terris? Charakterystyka mołdawskiego reżimu politycznego na tle poradzieckich doświadczeń transformacyjnych*, Lublin–Łódź 2009, s. 28–29.

²² N. Cwinciskaja, *Wpływ nacjonalizmów i konfliktów terytorialnych na sytuację Ukrainy i Mołdawii, w: Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009, s. 56–60.

²³ Separatystyczne dążenia i faktyczne funkcjonowanie nieznanawanej przez społeczność międzynarodową Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (NRM) już od kilkunastu lat jest zarzewiem potencjalnego i także faktycznego zagrożenia dla stabilności i bezpieczeństwa Mołdawii. Skumulowany potencjał negatywnych zagrożeń sprawia, że konflikt ten (i dotychczasowy brak możliwości jego uregulowania) w poważny sposób wpływa negatywnie na rozwój sytuacji politycznej w Mołdawii i jej europejskich perspektyw. Konflikt charakteryzuje się skomplikowaną genezą, przebiegiem oraz strukturą interesów państw zainteresowanych w jego rozwiązaniu. Genezę konfliktu z jednej strony określają głębokie uwarunkowania historyczne, a z drugiej strony proces rozpadu byłego ZSRR. Kwestie historyczne związane są ze zmienną ewolucją wpływów Rosji i ZSRR oraz Rumunii na obszarze dzisiejszej Mołdawii i ich skutków w postaci dominacji ludności rosyjskojęzycznej w Naddniestrzu oraz ludności rumuńskojęzycznej w pozostałej części kraju. Naddniestrze, w przeciwieństwie do prawobrzeżnej części Mołdawii, nigdy nie należało do Rumunii. Było częścią utworzonej w 1924 roku (i funkcjonującej do 1940 roku) Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej wchodzącej w skład Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W wyniku zmian geopolitycznych po zakończeniu II wojny światowej Besarabię, należąca do Rumunii, przyłączono do ZSRR. Wówczas to, tereny przyłączone od Rumunii wraz z Naddniestrzem weszły w skład Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Konsekwencją decyzji politycznych było utworzenie z pozoru tylko jednolitej republiki. Powstał twór dość mocno zróżnicowany pod względem etnicznym i kulturowym. W tej samej republice tereny położone po lewej stronie Dniestru zdominowane były przez ludność posługującą się językiem rosyjskim, a tereny po prawej stronie Dniestru zamieszkałe były przez ludność posługującą się na co dzień językiem rumuńskim. Konsekwencje ówczesnych podziałów są widoczne bardzo jaskrawo w dzisiejszej sytuacji Mołdawii. Polityczne korzenie konfliktu tkwią w rozłamie partyjnych elit Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (MSRR), jaki doko-

muńskiego i prosowieckiego oraz kolejne konflikty polityczne stanowiły poważny problem w transformacji ustroju politycznego, co w sposób szczególny dotyczyło kwestii przyjęcia własnej konstytucji.

Dopiero w lipcu 1994 roku uchwalono Konstytucję Republiki Mołdawii, która zmniejszyła dotychczasowe prerogatywy głowy państwa, odbierając mu zwierzchnictwo nad władzą wykonawczą. Rywalizacja prezydenta i parlamentu co do kształtu ustroju politycznego kraju w latach 1990–1994 zakończyła się formalnym przejściem Mołdawii do ustroju prezydencko-parlamentarnego. Nowa konstytucja ograniczyła wprawdzie kompetencje prezydenta (choć utrzymała zasadę jego bezpośredniego wyboru), ale nie w taki sposób, aby go całkowicie wyłączyć z funkcjonowania w systemie władzy państwowej. Konstytucja wprowadziła *de iure* ustrój demokratyczny i gospodarkę rynkową, a także rozstrzygnęła spór tożsamościowy na korzyść opcji mołdawskiej²⁴.

Polityczne przemiany w Mołdawii spowodowały, że Kiszyniów w latach dziewięćdziesiątych znany był z wysokiego (jak na standardy poradzieckie) pluralizmu życia politycznego. Stopniowe przyswajanie zasad demokracji w życiu politycznym Mołdawii, a co ważniejsze realne funkcjonowanie mechanizmu demokratycznych wyborów w warunkach autentycznego pluralizmu politycznego, świadczyło o pragnieniu opuszczenia „szarej strefy” w Europie Środkowo-Wschodniej i zmierzaniu w kierunku demokracji nieskonsolidowanej. Świadczyła o tym choćby trzykrotna alternacja władzy w wyniku demokratycznych procedur, co na przestrzeni poradzieckiej należało do rzadkości²⁵. Swój wizerunek Mołdawia zawdzięczała głównie proporcjonalnemu systemowi wyborczemu, co stworzyło szansę do rozwoju pluralizmu politycznego i udziału wielu partii w wyborach parlamentarnych²⁶.

nał się w okresie reform Michaiła Gorbaczowa. Rumuńskojęzyczna nomenklatura przyjęła wysunięte przez Front Ludowy Mołdawii hasła podniesienia statusu języka rumuńskiego, oderwania się od ZSRR i przyłączenia się do Rumunii. Rosyjskojęzyczna nomenklatura broniła jednak dominacji języka rosyjskiego i opowiadała się za pozostaniem MSRR w ramach ZSRR. Nie bez inspiracji i pomocy związkowego centrum powołała ona na lewym brzegu Dniestru, alternatywny wobec władz republikańskich w Kiszyniowie ośrodek władzy w postaci Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej z Igiorem Smirnowem na czele i rozciągnęła swoją władzę na położoną na lewym brzegu Dniestru część terytorium MSRR. Władze w Kiszyniowie były jednak do tego stopnia zdeterminowane w przeciwstawieniu się separatyzmowi Naddniestrza, że zdecydowały się na podjęcie działań zbrojnych w kwietniu 1992 roku. Jednak nieuznawana przez wspólnotę międzynarodową, Naddniestrzańska Republika Mołdawska uzyskała nieformalne wsparcie Rosji, która interweniowała po jej stronie w konflikcie zbrojnym z Republiką Mołdawii latem 1992 roku. W wyniku wsparcia stacjonującej na terenie republiki 14. Armii Rosyjskiej, niezależność polityczna Naddniestrza została obroniona. Latem 1992 roku prezydenci Rosji i Mołdawii podpisali porozumienie o zaprzestaniu walk. Od tego czasu Rosja sprawuje nieformalną opiekę nad Naddniestrzem i utrzymuje tam kontyngent wojskowy wypełniający funkcję sił pokojowych w ramach podpisanego w 1992 roku porozumienia o zawieszeniu broni oraz strzegący pozostawionych przez Armię Radziecką składów sprzętu wojskowego. Naddniestrzańską Republikę Mołdawską można określić jako zbuntowaną prowincję Mołdawii. Od 1990 roku władze tego specyficznego parapaństwa ze stolicą w Tyraspolu pozostają faktycznie niezależne od Mołdawii. Naddniestrzańska Republika Mołdawska dysponuje praktycznie wszystkimi atrybutami suwerennego państwa (terytorium, ludność, konstytucja, parlament, rząd, prezydent, sądy, siły zbrojne, waluta) oprócz uznania międzynarodowego. Szerzej na ten temat patrz: M. Kosienkowski, *Naddniestrzańska Republika Mołdawska. Determinanty przetrwania*, Toruń 2010; M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś red., *Konflikt o niskiej intensywności w Naddniestrzu*, Lublin 2006; J. Solak, *Mołdawia. Republika na trzy pęknięcia. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze*, Toruń 2009.

²⁴ W. Baluk, *Transformacja systemu politycznego Ukrainy, Mołdawii...*, s. 24–25.

²⁵ W. Baluk, *Zarys transformacji demokratycznej w Republice Mołdowa w latach 1988–2005*, w: *Wybrane problemy badań wschodnich*, red. Z. J. Winnicki, W. Baluk, G. Tokarz, Wrocław 2007, s. 37–38.

²⁶ W pierwszych demokratycznych wyborach parlamentarnych w Mołdawii w roku 1994 udział wzięło 13 partii politycznych, z których 4 przekroczyły próg zaporowy i znalazły się w parlamencie. W kolejnych wyborach parlamentarnych w roku 1998 oraz 2001 regularnie uczestniczyło około 10–15 ugrupowań, a w parlamencie zawsze repre-

Przyjęte rozwiązania konstytucyjne w Mołdawii przyczyniły się do sytuacji, w której prezydent nie mógł ignorować parlamentu zarówno w procesie formowania rządu, jak i podejmowania kluczowych decyzji politycznych. Zdecydowanie każdemu z nich²⁷ reżim konstytucyjny, w którym przyszło mu rządzić, nie odpowiadał i dążyli oni do jego korekty, czyli wzmocnienia pozycji ośrodka prezydenckiego wzorem większości państw WNP. Najpoważniejszą z nich (i brzemioną w skutkach) podjął w 1999 roku prezydent Petru Lucinschi. W celu umocnienia swojej pozycji prezydent wydał rozporządzenie w sprawie przeprowadzenia referendum na temat wprowadzenia w Mołdawii prezydenckiej formy rządów. Mimo uzyskania społecznego poparcia²⁸ nie udało się wcielić tego w życie, gdyż Sąd Konstytucyjny uznał referendum za niekonstytucyjne i mające jedynie charakter konsultacyjny. Działania głowy państwa wywołały reakcję parlamentarzystów, którzy złożyli w Sądzie Konstytucyjnym wniosek w sprawie przekształcenia Mołdawii w republikę parlamentarną i wprowadzenia pośrednich wyborów głowy państwa²⁹. Sąd uznał, że nie ma konstytucyjnych przeszkód do zmiany reżimu politycznego, w konsekwencji czego parlament Mołdawii w lipcu 2000 roku dokonał zmian w konstytucji w kierunku odwrotnym do proponowanego w referendum. Ustawa przekształciła Mołdawię w republikę parlamentarną (pierwsze państwo o takiej formie rządów na terenie WNP), zwiększyła kompetencje rządu, a przede wszystkim zmniejszyła prerogatywy prezydenta, który od tej pory jest wybierany przez parlament większością 3/5 głosów (61 głosów w 101 osobowym parlamencie) na czteroletnią kadencję³⁰. Mimo protestów prezydenta i zawetowania ustawy, parlament odrzucił jego sprzeciw i potwierdził przekształcenie Mołdawii w republikę parlamentarną.

System rządów parlamentarnych w Mołdawii nie doprowadził jednak do całkowitej marginalizacji prezydenta, który nie spełnia funkcji symboliczno-reprezentacyjnej jak na Łotwie. Mołdawski prezydent zachował prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo weta i prawo zarządzania referendum, jednak jego rola wyraźnie się zmniejszyła w procesie desygnowania premiera (konieczne są obowiązkowe konsultacje prezydenta w parlamencie i zgoda parlamentu na jego propozycje). Rząd ponosi całkowitą odpowiedzialność przed parlamentem, który w każdej chwili może go zdymisjonować. Z kolei prezydent może przedterminowo roz-

zentowanych było 4–5 partii politycznych. Do 2001 roku żadna partia nie była w stanie zapewnić sobie stabilnej większości w parlamencie i kontroli nad władzą wykonawczą, nie mogła więc aspirować do skoncentrowania władzy w swoich rękach i zmonopolizowania sceny politycznej kraju. Konsekwencją pluralizmu partyjnego i niewykształcenia się „partii władzy” był względny pluralizm medialny oraz niewielkie możliwości rządzących manipulowania procesem wyborczym. Dzięki temu do 2001 roku proces wyborczy w Mołdawii odbywał się w sposób zapewniający mniej więcej równe szanse startującym w nich partiom. Jednak ten szczególnie demokratyzm nie był zakorzeniony w postawach i przekonaniach społeczeństwa, którego większość sceptycznie odnosiła się do wielopartyjności, preferując jednopartyjny system polityczny.

²⁷ Zarówno Mircea Snegur, jak i jego następca Petru Lucinschi.

²⁸ Przy frekwencji 50% pozytywnie na pytanie prezydenta odpowiedziało około 65% społeczeństwa.

²⁹ Część politologów uważa, że mołdawski parlamentaryzm jest efektem i skutkiem konfliktu między prezydentem Petru Lucinschim a jego sojusznikami, którzy się przeciwko niemu zbuntowali. Spotkać się można z opiniami, że zmiana mołdawskiej konstytucji w 2000 roku została niejako „wymuszona” na parlamentarzystach działaniami prezydenta i nie była wynikiem szczególnego upodobania systemu rządów parlamentarnych, a obroną przed coraz większymi zakusami głowy państwa i chęcią wygrania kolejnych wyborów prezydenckich. Z kolei część naukowców uważa, iż prezydent Lucinschi obawiał się rosnącej roli Komunistycznej Partii Republiki Mołdawii (w wyborach parlamentarnych w 1998 roku zdobyli 40% miejsc w parlamencie) i swoimi działaniami postanowił uprzedzić sukces komunistów na mołdawskiej scenie politycznej, podejmując próbę radykalnych zmian. Szerzej patrz: T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Mołdawia – rara avis in terris...*, s. 32–33; J. Solak, *Mołdawia. Republika na trzy pęknięcia...*, s. 29–31.

³⁰ W. Bałuk, *Republika Mołdowy...*, s. 88–91.

wiązać parlament w sytuacji niezdolności do wyłonienia rządu, blokowania procesu legislacyjnego w ciągu 3 miesięcy, niemożności wyboru prezydenta oraz dwukrotnej odmowy wotum zaufania dla rządu. Na podstawie tych czynników można podkreślić, że Mołdawia od 2000 roku funkcjonuje w ramach reżimu parlamentarnego, choć cechą charakterystyczną tego systemu jest wzmocniona rola prezydenta³¹.

Kolejny kryzys polityczny w Mołdawii związany z przekształceniem reżimu konstytucyjnego zakończył się przedterminowymi wyborami parlamentarnymi w 2001 roku, których wyniki w dość dużym stopniu wpłynęły na mołdawską elitę polityczną. Drugoczące zwycięstwo odniosła Komunistyczna Partia Republiki Mołdawii, która uzyskała 71 mandatów (w 101-osobowym parlamencie) i stała się dominującą siłą polityczną w Mołdawii³². Tym samym powierzenie urzędu prezydenta liderowi komunistów był tylko formalnością. W kwietniu 2001 roku parlament wybrał lidera komunistów Władimira Woronina na stanowisko prezydenta. Ponadto komuniści obsadzili wszystkie czołowe stanowiska w państwie swoimi przedstawicielami (prezydenta, premiera i przewodniczącego parlamentu). Początkowo sytuacja taka sprzyjała stabilizacji politycznej, jednak w dłuższej perspektywie okazała się wysoce niekorzystna.

Paradoksalnie, wyłonienie silnej większości parlamentarnej osłabiło znaczenie władzy ustawodawczej w porównaniu do poprzedniego składu parlamentu, gdyż nastąpiła deprecjacja rządu i skupienie wszystkich istotnych decyzji w ręku głowy państwa. Przewodniczącą parlamentu została osoba o niewielkim doświadczeniu parlamentarnym i słabej własnej pozycji politycznej, a urząd premiera objął bezpartyjny dyrektor fabryki wyrobów cukierniczych Wasile Tarlew, podobnie jak przewodniczącą parlamentu, posłuszny wykonawca poleceń prezydenta Władimira Woronina. Tak rząd, jak i parlament stały się zakładnikami prezydenta, choć formalnie Mołdawia nie przestała być republiką parlamentarną.

Podczas gdy w latach dziewięćdziesiątych Mołdawia była uważana za przykład demokracji na terenie WNP, to po objęciu władzy w 2001 roku przez komunistów pojawiły się głębokie rysy na tym wizerunku. Szybko następował proces zawłaszczania państwa przez jedną grupę dominującą na scenie politycznej. Prezydent Woronin uzależnił od siebie pozostałe ośrodki władzy państwowej, a swoje prerogatywy realizował z naruszeniem norm konstytucyjnych, przede wszystkim podporządkowując zasoby państwa interesom partii politycznej, której był liderem³³.

Prezydent Mołdawii Władimir Woronin mimo formalnego ustroju republiki parlamentarnej miał ogromny wpływ zarówno na większość parlamentarną (był przewodniczącym partii rządzącej), jak i na rząd. Ukształtował się niebezpieczny precedens wykraczania poza swoje uprawnienia przez prezydenta, który tak naprawdę stał się osobą rządzącą formalnie republiką parlamentarną. Monopolizację przez urząd prezydenta struktury decyzyjnej w państwie

³¹ R. Herbut, W. Baluk, *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, Wrocław 2010, s. 56–57.

³² Tak triumfalne zwycięstwo Komunistycznej Partii Republiki Mołdawii w roku 2001 było możliwe w wyniku głębokiego kryzysu zaufania społeczeństwa do rządzących partii centroprawicowych, które na początku lat dziewięćdziesiątych zainicjowały niepopularne wolnorynkowe reformy gospodarcze. Ich skutkiem było zmęczenie społeczeństwa trudami transformacji (spadek wskaźników społeczno-gospodarczych, podziały i spory dotyczące modelu tożsamości). To skłoniło część mołdawskiego społeczeństwa do głosowania na komunistów w nadziei na powrót znanego z czasów radzieckich socjalnego bezpieczeństwa i polityki pełnego zatrudnienia. Obok zmęczenia trudami transformacji gospodarczej, dużą rolę odegrała także znacząca fragmentaryzacja sił politycznych należących do obozu centroprawicowego oraz ambicje mołdawskich prezydentów, zmierzających do wzmocnienia ośrodka prezydenckiego na wzór pozostałych państw poradzieckich.

³³ T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Mołdawia – rara avis in terris...*, s. 15.

Władimir Woronin postrzegał jako zaletę a nie wadę. Mimo takiej dominacji na scenie politycznej, rządzącym komunistom zabrakło woli politycznej do przeprowadzenia skutecznych reform strukturalnych, gospodarczych i politycznych. Skutkiem było gwałtowne ubożenie tego kraju i wyjazd 1/3 obywateli do pracy za granicą.

W celu osiągnięcia ponownego zwycięstwa w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 roku rządząca Mołdawią Komunistyczna Partia Republiki Mołdawii dokonała radykalnego zwrotu politycznego i ku zaskoczeniu wielu obserwatorów stała się zagorzałym zwolennikiem integracji z UE i NATO. Mołdavia dokonała zmiany orientacji polityki zagranicznej z prorosyjskiej na zachodnią. W lutym 2005 roku komuniści wraz z pozostałymi ugrupowaniami politycznymi w Mołdawiі zajęli wspólne stanowisko dotyczące integracji europejskiej, uznając ją za główny kierunek polityki zagranicznej³⁴. Pierwszym symbolicznym elementem proeuropejskich aspiracji Mołdawii było przemianowanie w 2005 roku ministerstwa spraw zagranicznych na ministerstwo spraw zagranicznych i integracji europejskiej. Władze republiki zadeklarowały, że ich strategicznym celem jest pełne członkostwo w UE³⁵. Proeuropejskie zabiegi przyniosły zamierzony skutek w postaci zwycięstwa Komunistycznej Partii Republiki Mołdawii w wyborach parlamentarnych i jej lidera Władimira Woronina w wyborach prezydenckich w roku 2005.

Jednak mimo deklarowanych prozachodnich zmian, system władzy jaki zbudował w Mołdawiі prezydent Woronin w latach 2001–2009, był typowym dla obszaru poradzieckiego systemem sterowanej demokracji, w którym pod pozorem demokratycznych instytucji kryje się niepodzielna i nieformalna władza wąskiej grupy. Mołdavia w czasie prezydentury Woronina była tylko formalnie republiką parlamentarną, a mołdawski prezydent coraz częściej był stawiany w jednym szeregu razem z innymi poradzieckimi liderami o skłonnościach autorytarnych. System polityczny Mołdawii charakteryzował się łączeniem elementów wolnorynkowych z ideologią kolektywistyczną, a polityka protekcjonizmu państwowego wychodziła naprzeciw nieuzasadnionym oczekiwaniom społecznym. Nastąpiła głęboka erozja systemu parlamentarnego na rzecz poradzieckiego modelu autorytarno-korporatywnego, który charakteryzował się wadliwie funkcjonującą legislacją poddaną kontroli ośrodka prezydenckiego, silnie ograniczoną swobodą mediów, załamaniem się instytucji rządów prawa i postępującą ingerencją państwa w gospodarkę³⁶.

Specyficzny system polityczny w Mołdawiі ukształtowany w czasie prezydentury Władimira Woronina doprowadził do poważnego kryzysu politycznego, który w roku 2009 wstrząsnął Mołdawią i którego konsekwencje odczuwane są do dnia dzisiejszego. W kwietniu 2009 roku w wyborach parlamentarnych po raz trzeci z rzędu zwycięstwo odniosła Komunistyczna Partia Republiki Mołdawii, jednak opozycja nie uznała tych wyników i wyprowadziła ludzi na ulice³⁷. W Kiszyniowie doszło do kilkudziesięciotysięcznych demonstracji

³⁴ B. Piskorska, *Mołdavia i Nadniestrze w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, w: *Konflikt o niskiej intensywności w Nadniestrzu*, red. M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś, Lublin 2006, s. 184.

³⁵ Należy przy tym podkreślić, że prezydent Władimir Woronin w polityce często usiłował pogodzić rzeczy do siebie zupełnie nieprzystające. W kwietniu 2006 roku przemawiając z okazji urodzin Lenina, Woronin zaznaczył, że po pierwsze rządząca w Mołdawiі partia komunistyczna jest wierna naukom Lenina, a po drugie, priorytetem partii jest integracja europejska. W ten sposób powstała nowa doktryna, określana jako „doktryna Woronina” lub „prawosławny euroleninizm”, która miała być antidotum na ekonomiczną zapaść Mołdawii i namiastką iluzorycznej demokracji.

³⁶ T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Mołdavia – rara avis in terris...*, s. 13–14.

³⁷ Społeczny protest powyborczy w Mołdawiі, jaki miał miejsce w kwietniu 2009 roku, często określa się mianem „twitter rewolucji” z uwagi na wykorzystanie przez opozycyjne partie i organizacje pozarządowe, które kwe-

i gwałtownych starć sił bezpieczeństwa z demonstrantami, którzy zaatakowali rezydencję prezydenta i budynek parlamentu. Mołdawia znalazła się na skraju głębokiego kryzysu politycznego, społecznego i gospodarczego³⁸. Wybrany parlament nie mógł rozpocząć normalnej działalności, bowiem opozycja odmówiła pełnego udziału w jego pracach. To z kolei pogłębiło kryzys, gdyż brak parlamentu uniemożliwił wybór nowego prezydenta. A brak nowego prezydenta oznacza konieczność ponownych wyborów parlamentarnych. W zaistniałej patowej sytuacji prawnej prezydent Mołdawii Władimir Woronin dekretem z 16 czerwca 2009 roku rozwiązał wybrany 5 kwietnia parlament i wyznaczył datę nowych wyborów na 29 lipca 2009 roku³⁹.

Wybory odbywały się w sytuacji ostrej polaryzacji politycznej i rosnących napięć społecznych i doprowadziły do odsunięcia komunistów od władzy i powołania koalicji ugrupowań liberalno-demokratycznych (Sojusz na Rzecz Integracji Europejskiej), deklarujących jednoznacznie chęć reform rynkowych i integracji europejskiej. Nie doprowadziły do uregulowania kryzysu, gdyż nadal nie wybrano prezydenta. Prezydent Mołdawii Władimir Woronin ogłosił, że kierowana przez niego partia komunistyczna przechodzi do opozycji, a on sam złoży urząd prezydenta (co uczynił we wrześniu 2009 roku). Tym samym powstał polityczny pat związany z wyborem prezydenta, gdyż w parlamencie nie udało się uzyskać większości zdolnej do wyboru prezydenta (większość 3/5, 61 deputowanych na 101).

Impas ten wynika ze splotu dwóch okoliczności. Po pierwsze art. 78 mołdawskiej konstytucji mówi, że prezydenta państwa wybiera parlament większością 3/5 głosów (co stanowi 61 głosów w 101 osobowym parlamencie). Ponadto parlament w ciągu swojej kadencji może tylko raz (w dwóch turach głosowania) dokonać wyboru prezydenta. Jeśli parlament nie wybierze prezydenta, to po upływie roku od ostatniego rozwiązania parlamentu musi być rozwiązany⁴⁰ (przez dotychczas urzędującego prezydenta lub osobę pełniącą obowiązki prezydenta, którą w tym przypadku jest przewodniczący parlamentu). Po drugie w Mołdawii mamy do czynienia z mniej więcej równym podziałem elektoratu na sympatyków partii komunistycznej i jej przeciwników. Żaden z dwóch obozów politycznych od 2009 roku nie zdobył wymaganej większości i wybór prezydenta okazał się niemożliwy⁴¹. Próba zmiany sposobu wyboru prezydenta kraju podjęta przez Sojusz na Rzecz Integracji Europejskiej (AIE) zakończyła się niepowodzeniem. Zgłoszona poprawka konstytucyjna wprowadzająca bezpośrednie wybory prezydenta, zamiast wyboru przez parlament, upadła z powodu zbyt niskiej frekwencji w referendum konstytucyjnym, które odbyło się 5 września 2010 r. Na ten temat wypowiedział się także Sąd Konstytucyjny, który potwierdził, że konieczne jest kolejne rozwiązanie parlamentu, aby wybrać prezydenta. Tym samym, mimo trzykrotnych przedterminowych wyborów parlamentarnych (w latach 2009–2010), w Mołdawii już od ponad

stionowały wyborcze zwycięstwo komunistów, najnowszych elektronicznych form komunikacji takich jak portale społecznościowe Twitter czy YouTube w celu obywatelskiej mobilizacji. Część politologów traktuje wydarzenia w Mołdawii w roku 2009 jako kolejną na obszarze poradzieckim „kolorową rewolucję” określaną jako „winogronową”.

³⁸ K. Całus, P. Oleksy, *Moldawia woli stabilność*, „Nowa Europa Wschodnia” 2009, nr 3–4 (V–VIII), s. 140–141.

³⁹ K. Fedorowicz, *Białoruś, Mołdawia i Ukraina w poszukiwaniu nowych koncepcji bezpieczeństwa*, w: *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009, s. 92–93.

⁴⁰ Patrz tekst Konstytucji Mołdawii: <http://www.president.md/const.php?page=8320&lang=rus#8320> (8.10.2011).

⁴¹ T. Kapuśniak, M. Słowikowski, *Moldawia – rara avis in terris...*, s. 43.

dwóch lat (od września 2009 roku) parlament nadal nie ma możliwości wyboru prezydenta⁴², a polityczno-konstytucyjny pat wydaje się nie mieć końca mimo podejmowanych prób jego uregulowania.

Podsumowując, mimo tych politycznych przeciwności należy zauważyć, że Mołdawia na tle innych byłych republik poradzieckich jest państwem wyjątkowym. Wśród państw WNP jest jedynym państwem, w którym można zaobserwować nieprzerwany i niezakłócony cykl, zgodny z prawem i konstytucją, alternacji władzy za pośrednictwem wyborów od momentu proklamowania niepodległości w 1991 roku. Mołdawia jest nie tylko jedynym państwem WNP z parlamentarnym systemem rządów, ale także jedynym przykładem kraju w regionie, gdzie w sposób demokratyczny dokonała się dwukrotna zmiana władzy za pośrednictwem wyborów parlamentarnych (w roku 2001, kiedy to komuniści zdobyli pełnię władzy oraz w roku 2009, kiedy ją utracili w wyniku wyborów). W pozostałych państwach WNP dominują trzy modele transferu władzy: braku wymiany elit za pośrednictwem demokratycznych wyborów, „namaszczenie” następcy oraz rewolucja i obalenie dotychczasowych władz. Warto także podkreślić, że społeczne protesty, do jakich doszło w Mołdawii w 2009 roku w wyniku trzeciego z rzędu zwycięstwa komunistów w wyborach, nie stały się podstawą powtórnego głosowania (jak to miało miejsce na Ukrainie podczas „pomarańczowej rewolucji”), lecz doszło do nich w wyniku realizacji przyjętych rozwiązań i procedur konstytucyjnych. Nie doszło także do porozumienia elit i kompromisu politycznego w celu przekazania władzy. Na uwagę zasługuje także fakt, iż mimo dwuletniego pata politycznego związanego z niemożnością wybrania prezydenta, obie główne siły polityczne (Sojusz na Rzecz Integracji Europejskiej oraz Komunistyczna Partia Republiki Mołdawii) nie zdecydowały się na podjęcie pozakonstytucyjnych działań, które mogłyby szybko uregulować zaistniały problem. Reżim konstytucyjny, w jakim przyszło działać mołdawskiej elicie politycznej, nie jest kwestionowany i nie podlega próbom politycznej dywersyfikacji i odrzucenia w imię wyższych celów.

W procesie kształtowania konstytucyjnych podstaw mołdawskiego systemu politycznego można wyróżnić trzy wyjątkowe tendencje. Po pierwsze, proces instalacji zupełnie nowych rozwiązań konstytucyjnych i głębokich reform ustrojowych ma miejsce dziś dość rzadko w państwach demokratycznych. Po drugie, przejście od prezydencko-parlamentarnej formy rządów do pełnego systemu parlamentarnego jest również wydarzeniem dość niespotykanym, gdyż państwa, które w procesie transformacji systemowej przyjęły system prezydencki lub zbliżony do niego (zwłaszcza państwa poradzieckie), w dużej mierze przy nim pozostają. Po trzecie, przykład Mołdawii dowodzi, że przejście do parlamentarnej formy rządów nie musi automatycznie prowadzić do wzmocnienia procesu demokratyzacji, a wręcz przeciwnie, jak to miało miejsce w Mołdawii w latach 2001–2009 podczas dominacji komunistów, zahamować i podważyć wysoki poziom pluralizmu politycznego, jaki miał miejsce w latach dziewięćdziesiątych. Mołdawia w dalszym ciągu znajduje się w grupie państw tzw. „szarej strefy” i nadal jest w trakcie procesu transformacji systemowej, szukając i dokonując politycznych wyborów, które zbliżą ten kraj do grupy państw demokracji nieskonsolidowanych.

Mimo politycznych problemów związanych z kwestią wyboru prezydenta, Mołdawia zanotowała pewien postęp w procesie integracji europejskiej. Rządząca od ponad dwóch lat Mołdawią koalicja ugrupowań liberalno-demokratycznych (Sojusz na Rzecz Integracji Europejskiej) prowadzi proeuropejski kurs polityki zagranicznej i deklaruje chęć coraz większej

⁴² Po ustąpieniu ze stanowiska prezydenta Mołdawii Władimira Woronina we wrześniu 2009 roku, funkcję p.o. prezydenta pełnił do grudnia 2010 roku Mihai Ghimpu. Z kolei od grudnia 2010 roku p.o. prezydenta Mołdawii jest Marian Lupu.

współpracy z Unią Europejską na wielu płaszczyznach. Obecnie trwają negocjacje nad treścią Umowy Stowarzyszeniowej Mołdawia–Unia Europejska, która ma być podpisana na przełomie 2011/2012 roku. Prowadzone są także rozmowy na temat liberalizacji systemu wizowego i jego znacznego uproszczenia, a w dłuższej perspektywie zniesienia wiz do UE dla obywateli Mołdawii. Proeuropejska polityka mołdawskich władz znalazła swoje uznanie na europejskiej scenie politycznej, jednak po blisko dwóch latach politycznych deklaracji i zapewnień, część ekspertów z umiarkowanym optymizmem wypowiada się na temat sukcesu politycznych przemian w Mołdawii. Zwraca się uwagę, że coraz bardziej widoczne są niewielkie postępy w realizacji obiecywanych przez rząd proeuropejskich reform. W relacjach Mołdawii z Unią Europejską zbliża się moment, w którym rząd mołdawski będzie musiał od deklaracji i obietnic przejść do realnych działań. Rządząca w Mołdawii już ponad dwóch lat koalicja proeuropejskich partii dotychczas nie zdołała przeprowadzić poważniejszych reform systemowych. W rezultacie może się wkrótce okazać, że podobnie jak rząd byłego prezydenta, Władimira Woronina, obecny gabinet również prowadzi jedynie politykę pozorowania zbliżenia Mołdawii z UE⁴³.

Na tle politycznych doświadczeń Mołdawii wyłania się dość pozytywny obraz Łotwy, która już na wstępie procesu transformacji ustrojowej opowiedziała się za parlamentaryzmem, czego potwierdzeniem było konsekwentne dążenie do restauracji demokratycznego systemu i przeniesienia najlepszych rozwiązań z okresu międzywojennego do czasów współczesnych. Podjęty proces demokratyzacji nie ograniczał się w przypadku Łotwy do formalnego ukształtowania rozwiązań prawnoustrojowych właściwych dla państw demokratycznych, ale także ich realnego wprowadzenia w życie polityczne i gospodarcze kraju. Konsekwentnie odrzucono rozwiązania okresu socjalizmu, opowiedziano się za wartościami liberalno-demokratycznymi, a w okresie późniejszym podjęto działania zmierzające do integracji z Unią Europejską. Całokształt rozwiązań instytucjonalno-prawnych był na Łotwie wyrazem wypracowanego konsensusu i nie podlegał działaniom dezintegracyjnym. Trwałość mechanizmu politycznego ustroju Łotwy nie była zagrożona zarówno w czasach, kiedy Łotwa określana była mianem *bałtyckiego tygrysa gospodarczego*, jak i w roku 2008 podczas kulminacji światowego kryzysu finansowego. W sposób szczególny dotknął on Łotwę, gdzie gwałtownie spadły wskaźniki gospodarcze, a władze zmuszone zostały do wprowadzenia radykalnych cięć budżetowych i oszczędności. Łotwa z powodzeniem zakończyła proces transformacji systemowej, który szybko zakończył się wykształceniem w pełni demokratycznego systemu politycznego z gospodarką rynkową, odpornego na pojawiające się zewnętrzne czynniki dezintegrujące. Dziś Łotwa jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej i NATO zaliczana jest do grona państw demokracji nieskonsolidowanych i jest dobrym przykładem udanego procesu transformacji systemowej dla pozostałych państw poradzieckich, często zmagających się z problemami przeobrażeń ustrojowych.

⁴³ *Proeuropejski kurs Mołdawii: postępy w negocjacjach, ale brak realnych reform*, „Tydzień na Wschodzie” 2011, nr 15, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-04-20/proeuropejski-kurs-moldawii-postep-w-negocjacjach-ale-bra> (10.10.2011).

Summary

The system of parliamentary governance in the post-Soviet area: the case of Moldova and Latvia

The fundamental problem faced by the states that have emerged in the area of the former USSR involved the definition of the desired form of their own political regime. The choices made in this respect in the first stage of political transformation were frequently limited only to the formal stipulation of model legal and constitutional solutions. The post-communist elite wielding power in the new states was characterized by a desire to form a one-man organ of state in the form of a strong president. The absence of democratic traditions and the negative legacy of the USSR have profoundly influenced the processes of shaping the political regimes in the post-Soviet area, and have actually become the predominant reason to legitimize authoritarianism. Only a few states of the former USSR have decided to adopt a model of governance other than a strong presidential system. Latvia deserves attention in this respect, as it has decided to reinstate the tested political principles of the interwar period. In the process of political transformation, the Latvian political elite has opted for the parliamentary system of governance and chose a weak presidency and the primacy of parliament. The transformation process was quickly completed allowing Latvia to be classified today as a non-consolidated democracy. Moldova's adopting the system of parliamentary governance in 2000 was, in turn, an unintentional result of a political conflict caused by the President's endeavors to form a strong presidential system. Moldovan parliamentarianism is a product of a protracted shaping of the institutional foundations of the political system and a byproduct of political competition between the legislative and executive powers. The domination of Communists on the Moldovan political stage, however, resulted in the state's appropriation by one group and President Vladimir Voronin, who enjoyed a great influence exerted both on the parliamentary majority (as the leader of the ruling party) and the government, despite the formal system providing for a parliamentary republic. There emerged a dangerous precedent of the President exceeding his rights and thus becoming the actual leader of a formally parliamentary republic. In the period from 2001–2009, Moldova was a system of controlled democracy where apparently democratic institutions were in fact a cover for undivided, informal power wielded by a small circle. This triggered a social revolution in 2009 and early parliamentary elections, which resulted in a transfer of power and the establishment of a coalition of liberal and democratic parties clearly expressing their intention to implement market reforms and European integration. Despite political obstruction in Moldova's shaping of its political system, the country stands out among the former post-Soviet republics. It is the only state in the Commonwealth of Independent States where a continuous and uninterrupted cycle of the transfer of power by means of elections can be observed to conform to the law and constitution since the country declared independence in 1991.