

Spasimir Domaradzki

Bulgaria: zmiany w Kodeksie wyborczym z perspektywą kolejnych wyborów parlamentarnych w tle

Chociaż Bułgaria znajduje się w politycznym impasie i stoi przed perspektywą pozostania bez większości koalicyjnej, co doprowadzi do kolejnych wyborów na wiosnę 2023 r., to głównym tematem politycznym stały się zmiany w Kodeksie wyborczym. W nich, jak w kalejdoskopie, przeplatają się problemy natury systemowej, głęboka konfrontacja polityczna między ugrupowaniami reformatorskimi oraz reprezentującymi stary układ (*status quo*), a także krótkowzroczne interesy poszczególnych ugrupowań w niekończącym się kryzysie politycznym.

Po pierwsze zmiany. Zanim zostały utworzone komisje w nowym parlamencie, już 24 października Bułgarska Partia Socjalistyczna (*Българска Социалистическа Партия*, BSP) złożyła projekt zmian do Kodeksu wyborczego (KW). W procedowaniu projektu BSP może liczyć na poparcie partii Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (*Граждани за европейско развитие на България*, GERB) oraz Ruchu na rzecz Praw i Wolności (*Движение за права и свободи*, DPS), które tworzą swoistą koalicję „głosowania papierowego”. Te trzy ugrupowania razem posiadają 128 głosów w 240-osobowym parlamencie Bułgarii.

Poprawki w Kodeksie wyborczym. Do najbardziej kontrowersyjnych poprawek należą: możliwość wyboru przez głosującego sposobu głosowania – bądź za pomocą maszyny głosującej, bądź ręcznie; liczenie głosów oddanych ręcznie oraz za pomocą maszyn; zlikwidowanie Rady Społecznej przy Centralnej Komisji Wyborczej (*Централна избирателна комисия*, SKW); podniesienie progu liczby wniosków potrzebnych do utworzenia sekcji wyborczej za granicą z 40 do 100; a także porzucenie idei utworzenia okręgu wyborczego „zagranica”.

Najbardziej symboliczną wśród proponowanych zmian jest likwidacja Rady Społecznej, która skupia przedstawicieli organizacji pozarządowych czuwających nad przebiegiem wyborów i wspiera zapewnienie transparentności, demokratyczności oraz uczciwości procesu wyborczego. Choć Rada stanowi organ doradczy, a jej rola bywa często niezauważalna, to jej likwidacja jest policzkiem wymierzonym w proreformatorską część bułgarskiego społeczeństwa, która opowiada się za większą transparentnością i odpowiedzialnością w życiu publicznym.

Uzasadnieniem dla dążenia do powrotu do głosowania ręcznego jest odwrócenie trendu malejącej frekwencji, która podczas ostatnich wyborów parlamentarnych z 2 października 2022 r. była najniższa w historii Bułgarii po 1990 r. i wyniosła zaledwie 39,6%. Zwolennicy powyższej zmiany argumentują, że wprowadzenie maszyn wyborczych odstrasza słabiej wykształconych wyborców, a konieczność uzyskania pomocy podważa tajność głosu. Przeciwnicy tych zmian podkreślają z kolei, że za sprawą głosowania za pomocą maszyn praktycznie wyeliminowano głosy nieważne, które stanowiły do wyborów z lipca 2021 r. jeden z najbardziej namacalnych problemów wyborczych w Bułgarii. Na przykład w wyborach samorządowych w 2019 r. głosy nieważne stanowiły nawet do 30% w niektórych sekcjach wyborczych. W wyborach parlamentarnych natomiast odsetek głosów nieważnych do roku 2021 wynosił średnio ok. 4%.

Głosy z zagranicy odgrywają ważną rolę od początku lat 90. ze względu na bułgarskich obywateli pochodzenia tureckiego, którzy w wyborach oddają swoje głosy na DPS. W ciągu ostatnich prawie dwóch dekad coraz więcej Bułgarów głosuje poza granicami państwa, co jest związane z emigracją zarobkową. Jednak głosujący za granicą, w odróżnieniu od wyborców w Bułgarii, nie mają możliwości głosowania preferencyjnego, a ich głosy dodawane są do ogólnej liczby głosów oddanych na partię. Stąd coraz częściej mowa jest o konieczności utworzenia okręgu wyborczego „zagranica”, który pozwoliłby również obywatelom bułgarskim przebywającym za granicą wybierać

swoich przedstawicieli. Ze względu jednak na fakt, że w większości głosy oddane z zagranicy nie popierają partii GERB, utworzenie takiego okręgu wyborczego nie jest dla partii Borisowa priorytetem¹.

Dlaczego teraz. Spór wokół Kodeksu wyborczego zdominował debatę polityczną głównie dlatego, że wszystkie ugrupowania polityczne zdają sobie sprawę z politycznego impasu, który uniemożliwia utworzenie sprawnego rządu. Wobec tego wszystkie ugrupowania mają świadomość tego, że jedynym wyjściem z zaistniałej sytuacji będą kolejne wybory parlamentarne. Prezydent już zasygnalizował, że najbliższym dogodnym terminem na kolejne wybory byłby marzec lub kwiecień 2023 r. Stąd dla ugrupowań, które dostrzegają ograniczenia w obecnych zasadach wyborczych, jest to jedyna sposobność, żeby doprowadzić do bardziej korzystnych dla siebie rozwiązań.

Fenomen obecnego sporu polega na tym, że wpisuje się on w podział społeczny, jaki zaistniał od protestów z 2020 r. Partie, które utożsamiane są z kleptokratycznym modelem rządów z czasów Bojko Borisowa, dążą do powrotu do głosowania za pomocą papierowych kart wyborczych. Umożliwiłoby to powrót do stosowanych wcześniej patologicznych praktyk wyborczych, które zapewniały partiom związanym z układem (GERB, DPS czy BSP) wystarczającą przewagę, utrwalającą ich dominującą pozycję polityczną. W tym kontekście nie powinien dziwić fakt, że wnioskodawcą zmian w KW była właśnie BSP, która pośród partii *status quo* utraciła najwięcej głosów w ciągu ostatnich dwóch lat.

Wprowadzenie głosowania za pomocą maszyn wyborczych wyeliminowało szereg patologii wyborczych, ale przyniosło ze sobą nowe problemy, wynikające z pośpiechu we wdrażaniu nowego systemu głosowania, nieprzygotowania instytucji oraz przeniesienia części ciężaru procesu wyborczego na podmioty prywatne, co wywołuje niebezzasadne zastrzeżenia i głosy krytyki. Niedopracowanie systemu głosowania elektronicznego oraz istniejące luki pozwoliły ugrupowaniom *status quo* na rozpoczęcie politycznej kontrofensywy, mającej na celu przywrócenie głosowania ręcznego. W tej kwestii GERB, DPS i BSP dysponują większością potrzebną do przegłosowania poprawek.

Partie reformatorskie Kontynuujemy Zmianę (*Продължаваме промяната*, KZ) oraz Demokratyczna Bułgaria (*Демократична България*, DB) starają się zarówno w parlamencie, jak i za pomocą protestów społecznych nie dopuścić do wprowadzenia zmian. Jednocześnie skutkiem ubocznym politycznej walki wokół Kodeksu wyborczego stało się wytyczenie nowej czerwonej linii w bułgarskiej polityce. Partia KZ zadeklarowała, że wejście w życie zmian do prawa wyborczego będzie równoznaczne z przekreśleniem szans na współpracę polityczną z BSP przy ewentualnym tworzeniu rządu. Co więcej, choć KZ wyraziła gotowość do podjęcia próby utworzenia rządu mniejszościowego, to w przypadku wejścia w życie zmian do Kodeksu wyborczego również zrezygnuje z tego pomysłu.

W dyskusji na temat zmian w prawie wyborczym najbardziej niespójne stanowisko zajmuje GERB. Z jednej strony partia ta poparła przeforsowanie zmian podczas osiemnastogodzinnego posiedzenia komisji w parlamencie przed drugim czytaniem 17 listopada, aby potem lider GERB, Bojko Borisow, zachęcał swoich posłów do przemyślenia swoich pozycji i odstąpienia od niektórych propozycji, takich jak likwidacja Rady Społecznej, zwiększenie liczby wniosków do utworzenia sekcji wyborczej czy też utworzenie okręgu wyborczego „zagranica”. Takie podejście świadczy o tym, że dla GERB priorytetem jest powrót do papierowego głosowania, a pozostałe sprawy są traktowane jako mniej istotne karty przetargowe.

Wnioski. Bułgarski Kodeks wyborczy jest przedmiotem stałych manipulacji ze strony polityków. Od jego uchwalenia w 2014 r. do dziś doczekał się 24 zmian jego zapisów, a wiele wskazuje na to, że kolejna zmiana jest tylko kwestią czasu.

Spór o zmiany w Kodeksie wyborczym jest emanacją kryzysu politycznego, w jakim znajduje się Bułgaria. Ugrupowania polityczne, świadome politycznego impasu, koncentrują się na zajęciu jak najlepszej pozycji przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi. Wśród partii *status quo* dominuje przekonanie, że za polityczne

¹ Według szacunków, gdyby podjęto próbę rzeczywistego wyrównania głosów bułgarskich wyborców w kraju i za granicą, należałoby utworzyć okręg wyborczy o liczbie między 40 a 45 mandatów, co stanowi ok. 1/5 bułgarskiego parlamentu.

niepowodzenie w wyborach od lipca 2021 r. odpowiedzialne są maszyny wyborcze, a powrót do głosowania za pomocą papierowych kart wyborczych wzmocni ich siłę polityczną.

Należy przypuszczać, że powrót do głosowania papierowego oraz złożonego procesu liczenia głosów przywróci stare i otworzy nowe możliwości ingerencji w proces wyborczy, co stanowić będzie pokusę do stosowania starych praktyk kupowania głosów, szczególnie wśród biedniejszych mniejszości etnicznych.

Zasadne wydaje się również stwierdzenie, że w odbiorze społecznym przywrócenie głosowania za pomocą kart wyborczych zostanie odebrane jako powrót i umocnienie się partii *status quo*, co stanowić będzie źródło dalszej polaryzacji społecznej w Bułgarii.