

Spasimir Domaradzki

Bułgaria: zmiany w konstytucji. (Nie)spełnione obietnice polityczne

19 grudnia 2023 r. parlament Bułgarii uchwalił poprawki do konstytucji, które wprowadzają m.in. istotne zmiany dotyczące niektórych uprawnień prezydenta oraz parlamentu, a także funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzenie zmian do konstytucji stanowi formalne spełnienie jednej z podstawowych obietnic politycznych ugrupowań reformatorskich. Przywrócenie niezależności wymiarowi sprawiedliwości i ograniczenie uprawnień prokuratora generalnego to jedno z żądań podnoszonych podczas masowych protestów przeciwko ostatniemu rządowi Bojko Borisowa (2017-2021) oraz byłemu prokuratorowi generalnemu Iwanowi Geszewowi (2019-2023). Wprowadzone zmiany konstytucyjne mają w założeniu położyć kres praktyce instrumentalnego traktowania wymiaru sprawiedliwości, służącej interesom bułgarskiej klasy politycznej i powiązanych z nią oligarchów. Tymczasem rozszerzenie zakresu zmian w konstytucji o kompetencje prezydenta czy prawo do sprawowania niektórych stanowisk przez osoby z podwójnym obywatelstwem wskazuje, że zmiany wykorzystano również w bieżącej rywalizacji politycznej.

Droga do zmian ustrojowych. Wprowadzenie zmian w konstytucji nie było możliwe w warunkach kryzysu politycznego, w jakim znalazła się Bułgaria po odsunięciu od władzy Bojko Borisowa w wyniku wyborów w kwietniu 2021 r. Wobec braku możliwości utworzenia stabilnego rządu w latach 2021-2023 polityczną inicjatywę przejął prezydent Rumen Radew, który za sprawą nominowanych przez siebie kolejnych rządów tymczasowych faktycznie sprawował władzę. W tym okresie obywatele Bułgarii aż pięć razy głosowali w wyborach parlamentarnych. Wzrastały też obawy, że Bułgaria staje się *de facto* republiką prezydencką (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 850](#); [„Komentarze IEŚ”, nr 751](#); [„Komentarze IEŚ”, nr 728](#)).

Dopiero utworzenie rządu w czerwcu 2023 r. przez głównych rywali politycznych, tj. koalicję Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (*Граждани за европейско развитие на България – Съюз на Демократичните Сили*, GERB-SDS) oraz koalicję Kontynuujemy Zmianę – Demokratyczna Bułgaria (*Продължаваме промяната – Демократична България*, KZ-DB) (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 865](#)), przy aktywnym poparciu nieuczestniczącego formalnie w koalicji rządowej Ruchu na rzecz Praw i Wolności (*Движение за права и свободи*, DPS), stworzyło większość zdolną do ustabilizowania sceny politycznej i przeprowadzenia reform. Warto przy tym zaznaczyć, że w bułgarskiej publicystyce współpraca między GERB i partiami reformatorskimi KZ-DB nazywana jest „nie-koalicją”, gdyż obie strony traktują wspólne sprawowanie władzy jako taktyczną konieczność, która z punktu widzenia ugrupowań prozachodnich oznacza także sposób na przejęcie kontroli nad państwem z rąk prezydenta Radewa.

Konieczność przeprowadzenia zmian wynikała również z bułgarskich aspiracji międzynarodowych, tj. chęci przystąpienia do strefy Schengen oraz strefy euro, a także ograniczenia głosów krytycznych ze strony UE, niezmiennie wskazującej na dysfunkcjonalność bułgarskiego wymiaru sprawiedliwości, dyskusyjny poziom praworządności i zjawisko zorganizowanej przestępczości. Za proponowanymi zmianami w głosowaniu imiennym na forum parlamentu opowiedziało się 165 posłów z ugrupowań GERB-SDS, KZ-DB oraz DPS.

Główne zmiany w bułgarskiej konstytucji. Od protestów z 2020 r. partie reformatorskie (KZ-DB) dążyły do przeprowadzenia głębokiej reformy strukturalnej bułgarskiego wymiaru sprawiedliwości, co – przynajmniej częściowo – zostało zrealizowane. Obecne zmiany wzmacniają również pozycję parlamentu wobec prezydenta w kontekście procedury powoływania rządu technicznego. Ponadto wprowadzono m.in. prawo do indywidualnej skargi konstytucyjnej oraz możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa przez posłów i ministrów.

Celem reformy wymiaru sprawiedliwości jest rozdzielenie i zagwarantowanie niezależności władzy sądowniczej od prokuratury i parlamentu. W tym celu z Najwyższej Rady Sądownictwa (*Висш съдебен съвет*, WSS) wyodrębniono osobną Najwyższą Radę Prokuratorską (*Висш Прокурорски Съвет*, WPS). Członkowie WSS będą w większości wybierani przez sędziów, co powinno zagwarantować niezależność sądownictwa. Z kolei w przypadku WPS konieczność reformy wynikała z nadużyć ze strony „nietykalnych” dotychczas kolejnych prokuratorów generalnych w najnowszej historii Bułgarii. W nowej, 10-osobowej Najwyższej Radzie Prokuratorskiej, oprócz prokuratora generalnego, znajdzie się sześciu członków wybieranych przez parlament, dwóch przez samych prokuratorów, a jednego członka będą wybierali sędziowie śledczy. Jednocześnie skrócono kadencję prokuratora generalnego z 7 do 5 lat, a także wprowadzono mechanizm dochodzenia w sprawie naruszeń prawa przez prokuratora generalnego. Przewodniczący Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Naczelnego Sądu Kasacyjnego zachowali swoje 7-letnie kadencje, natomiast kadencje członków WSS oraz WPS zostały skrócone do 4 lat, bez prawa ponownego wyboru.

Drugim kluczowym aspektem zmian stało się ograniczenie uprawnień prezydenta do powoływania rządów tymczasowych w przypadku kryzysu parlamentarnego. Na podstawie dotychczasowych przepisów w warunkach kryzysu politycznego, którego egzemplifikacją stały się 5-krotne wybory parlamentarne w ciągu dwóch lat, prezydent Radew *de facto* skoncentrował w swoich rękach całą władzę wykonawczą. Wprowadzone zmiany zawęziły grono osób, spośród których prezydent może powołać premiera rządu tymczasowego¹. W przypadku, gdy żadna osoba z listy nie wyrazi zgody na nominację, premier rządu tymczasowego zostanie wybrany przez parlament. Ważną zmianą ustrojową jest również to, że prezydent na mocy dotychczasowego art. 99 ust. 5 nie będzie już rozwiązywał parlamentu z chwilą wyznaczenia daty nowych wyborów. Parlament będzie zatem niezmiennie obradował do przeprowadzenia nowych wyborów. Za pomocą ustaw parlament będzie mógł również ograniczać działalność rządu tymczasowego, a głównym celem rządu tymczasowego będzie organizacja i sprawne przeprowadzenie wyborów.

Novum w bułgarskiej konstytucji stanowi wprowadzenie prawa do indywidualnej skargi konstytucyjnej. Na wniosek każdej ze stron w danej sprawie lub wedle własnego uznania każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego (*Конституционен съд*) z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu prawnego stosowanego w danej sprawie z konstytucją.

Kolejną nowością jest możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa przez posłów i ministrów pod warunkiem zamieszkiwania w Bułgarii przez co najmniej półtora roku. Uzasadnieniem wnioskodawców jest fakt, że obecnie ponad jedna czwarta obywateli Bułgarii mieszka za granicą.

Tekst konstytucji uzupełniono również o art. 91b, stanowiący, że wybór członków do instytucji kontrolnych i regulacyjnych² odbywać się będzie na zasadach otwartości, przejrzystości, jawności i zasadności, co ma służyć zapewnieniu ich niezależności.

Krytyka reform konstytucyjnych. Według protestujących przeciwko modelowi „zawłaszczonego państwa” zmiany w konstytucji miały zreformować wymiar sprawiedliwości, usprawnić walkę z korupcją i pomóc w odzyskaniu przez instytucje państwowe skuteczności. Tymczasem to właśnie ugrupowania GERB-SDS oraz DPS, utożsamiane z modelem „zawłaszczonego państwa”, nie tylko uczestniczyły w pracach nad zmianami, ale również zapewniły niezbędną większość do ich uchwalenia. Z krytyką spotkał się również pomysł wyboru aż sześciu członków WPS przez parlament, co uznano za niebezpieczny precedens, który otwiera drogę do upolitycznienia prokuratury.

Krytyczne głosy wzmógł ponadto fakt, iż w trakcie prac nad zmianami konstytucyjnymi kontrowersyjny polityk Delian Peevski, wobec którego Stany Zjednoczone zastosowały sankcje na mocy ustawy Magnitskiego (zob.

¹ Prezydent będzie mógł wybrać kandydata spośród grupy osób, do których zaliczono: przewodniczącego parlamentu, szefa NIK lub jego zastępcę, szefa Bułgarskiego Banku Narodowego lub jego zastępcę, rzecznika praw obywatelskich lub jego zastępcę.

² M.in.: Komisja Ochrony Danych Osobowych, Narodowy Instytut Ubezpieczeń, Rada Fiskalna, Izba Kontroli, Komisja Ochrony przed Dyskryminacją, Komisja Nadzoru Finansowego, Komisja Regulacji Energii i Wód, Komisja Ochrony Konkurencji, Narodowa Rada ds. Bułgarów za Granicą.

[„Komentarze IEŚ”, nr 791](#)), został współprzewodniczącym DPS. Choć Ruch na rzecz Praw i Wolności formalnie nie jest członkiem koalicji rządzącej, ugrupowanie to zapewnia koalicji rządowej poparcie gwarantujące większość konstytucyjną.

Z kolei wprowadzenie możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa przez posłów i ministrów generuje potencjalne wyzwania dla suwerenności państwa oraz stanowi wyraz niekonsekwencji prawnej, ponieważ w przypadku innych stanowisk państwowych nadal obowiązuje wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa bułgarskiego. Co więcej, w powszechnym odczuciu wiąże się to ze sprawą byłego premiera i współprzewodniczącego KZ Kirila Petkova, który zrzekł się kanadyjskiego obywatelstwa tuż przed objęciem stanowiska ministra gospodarki w rządzie technicznym Stefana Janewa.

Wnioski. Zmiany wprowadzone w konstytucji mają istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu politycznego Bułgarii. Wydaje się jednak, że cel wskazywany przez obywateli Bułgarii, którzy protestowali przeciwko modelowi „zawłaszczonego państwa” i domagali się przede wszystkim wzmocnienia niezależności wymiaru sprawiedliwości, nie został osiągnięty. Wprowadzone poprawki zmieniają zasadniczo układ sił między organami władzy i mają potencjał do zmiany dotychczasowych mechanizmów zależności w wymiarze sprawiedliwości. Jednakże powolne tempo ich wdrażania oraz udział w zaproponowanych zmianach przedstawicieli ugrupowań utożsamianych z modelem „zawłaszczonego państwa” pozwalają przypuszczać, że celem stopniowej zmiany jest zachowanie obecnego systemu w nowej formule.

W swoim obecnym kształcie reformy konstytucyjne raczej kładą większy nacisk na problemy natury ustrojowej, jakie pojawiły się w trakcie kryzysu politycznego z lat 2021-2023, niż przeciwdziałają zjawisku „zawłaszczenia państwa”, które doprowadziło do rozpoczęcia protestów społecznych w lipcu 2020 r.

Nowe rozwiązania zasadniczo osłabiają pozycję ustrojową prezydenta w sytuacji kryzysu politycznego i wzmacniają rolę parlamentu. Prezydent stracił możliwość faktycznego rządzenia za pomocą rządów technicznych, ale równocześnie osłabiono jego rolę arbitra w odniesieniu do kolejnych kryzysów politycznych. Tymczasem parlament, który był źródłem politycznej niestabilności, zyskał narzędzie do ingerowania w kompetencje rządów technicznych, co może prowadzić do jeszcze głębszej dysfunkcji państwa w przypadku kolejnego kryzysu politycznego na scenie politycznej.