



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

Bułgaria: jak zawłaszczyć państwo i zyskać przychyłość Brukseli?

Komentarz

Spasimir Domaradzki

W Bułgarii deficyt praworządności wynika nie tyle z ambicji władz do przeprowadzenia anty-liberalnej rewolucji (jak choćby na Węgrzech), ile z pragmatyzmu elit skupionych na „porwaniu państwa”. Taktyka bezkrytycznej partycypacji w procesie integracji europejskiej zapewnia bułgarskim władzom przychyłość unijnych instytucji oraz „europejską” legitymizację na scenie wewnętrznej. Specyficznym wyzwaniem dla UE jest to, że faktyczne łamanie wartości europejskich odbywa się pod hasłami proeuropejskimi i przy entuzjazmie władz dla wszystkiego, co europejskie.

Źródło protestów – bułgarskie „państwo porwane”

Podstawowymi żądaniami obywateli protestujących w Bułgarii od 9 lipca 2020 roku są dymisja premiera Bojka Borisowa i prokuratora

generalnego Iwana Geshewa oraz przeprowadzenie nowych wyborów do parlamentu. Oczekiwania idą jednak znacznie dalej. Według organizatorów demonstracji osiągnięcie tych celów byłoby zaledwie pierwszym krokiem na drodze do moralnej odnowy i porzucenia dotychczasowego modelu transformacji na rzecz zupełnie nowego paradygmatu.

W Bułgarii demokracja ma charakter fasadowy. Krajem rządzą wywodzące się z dawnej partii komunistycznej nieformalne grupy oligarchiczno-mafijne¹. Tradycyjne instytucje i zasady demokratycznego państwa – takie jak wybory, system wielopartyjny, pluralizm mediów – są w praktyce

1 J. Wojnicki, *Transformacja systemowa w Bułgarii – opóźniona czy specyficzna?*, w: *100 lat relacji dyplomatycznych między Polską a Bułgarią*, red. M. Czernicka, J. Wojnicki, Warszawa 2019, s. 75; S. Domaradzki, *Bulgaria's Security after 30 years*, „Политика националне безбедности” [Politika nacionalne bezbednosti] 2020, nr 1, <https://doi.org/10.22182/pnb.1812020.4>, dostęp 12 października 2020.

jedynie instrumentem tych grup do realizacji własnych interesów. W wymiarze gospodarczym postępuje systematyczny proces przejmowania zasobów przez oligarchów związanych z władzą. Bułgaria jest dziś podręcznikowym przykładem „państwa porwanego” (*captured state*).

Początki „porwania państwa” sięgają pierwszych lat bułgarskiej transformacji. Wówczas władze komunistyczne przeprowadziły odgórny, kontrolowany proces przemian gospodarczych i politycznych, przypominający model transformacji obserwowany raczej w krajach postradzieckich niż w Europie Środkowej. W pierwszych latach przemian zorganizowane grupy przestępcze (często zalegalizowane jako firmy ochroniarskie) uzyskały kontrolę nad strukturami państwa. Doprowadziło to do kryminalizacji życia publicznego i polityki (m.in. udział związanych z władzą osób i instytucji w przemyśle żywego towaru, narkotyków czy broni do dawnej Jugosławii)². Proces konsolidacji systemu opartego na grupach mafijnych osiągnął apogeum wraz z powrotem cara Symeona II i objęciem przez niego stanowiska szefa rządu w 2001 roku.

W Bułgarii stanowiska publiczne traktuje się jako narzędzie nacisku i kontroli nad społeczeństwem, obsadzone są więc przez lojalnych wykonawców interesów elity oligarchicznej. O naruszaniu wolności słowa najlepiej świadczy fakt, że Bułgaria systematycznie plasuje się w drugiej setce państw w rankingach wolności mediów. Jedyną przeszkodą na drodze do kompletnego zawłaszczenia państwa jest niezależne sądownictwo, osłabione jednak przez prokuraturę podporządkowaną władzy (stąd formułowane przez protestujących żądanie dymisji prokuratora generalnego), a przez to bezradną w karaniu znanych przestępców i eliminowaniu korupcji. Publiczne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości jest więc znikome.

² Dzisiejszy premier Bojko Borisow również posiadał firmę ochroniarską, a jego rola w strukturach przestępczości zorganizowanej, jak wynika z WikiLeaks, była dobrze znana Stanom Zjednoczonym, zanim jeszcze został premierem.

Unijne państwo mafijne

Orientacja proeuropejska utrwalona w końcu lat 90. (za premiera Iwana Kostowa) stała się oficjalną doktryną państwową podejmowaną przez kolejne rządy. Zachodzi jednak ciągłe napięcie między deklarowanymi celami integracji z Unią Europejską a dążeniem kręgów mafijno-oligarchicznych do przejścia całkowitej kontroli nad gospodarką i aparatem państwowym. Sprzeczność ta funkcjonuje do dziś.

W wyścigach o członkostwo w ramach piątego rozszerzenia UE Bułgaria (wraz z Rumunią) znalazła się na szarym końcu. Wynikało to przede wszystkim z sytuacji wewnętrznej w państwie pogrążonym w transformacyjnym chaosie i rządzonym przez elitę dążącą do jego całkowitego przejścia i kolonizacji. Uniemożliwiało to wdrożenie reform, przede wszystkim odnoszących się do stanu praworządności, jakich domagała się Unia Europejska.

Ostatecznie o akcesji do UE przesądził splot „korzystnych” okoliczności, w którym czynnik geopolityczny (m.in. wojna w Kosowie i dążenie do stabilizacji wschodnich rubieży UE) był dla Unii dodatkową motywacją. Jednocześnie Unia Europejska, przekonana o swojej niepokonanej sile europeizacji, uznała, że członkostwo Bułgarii będzie kolejnym sukcesem procesu integracji, nawet jeśli kraj ten nie do końca spełnia wszystkie standardy. Komisja Europejska, świadoma ułomności bułgarskiego wymiaru sprawiedliwości, „istnienia przestępczości” zorganizowanej oraz powszechnej korupcji, wraz z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii po raz pierwszy wprowadziła Mechanizm Współpracy i Weryfikacji (MWW). Miał on na celu poakcesyjne nadzorowanie i kontynuację procesu reform w tym obszarze. Mechanizm optymistycznie zakładał, że zalecenia Komisji będą wprowadzane przez bułgarski rząd. Jednak cykliczne raporty sporządzane w ramach MWW stały się kroniką bułgarskich uników przed wdrażaniem reform. W praktyce „reformy” miały efekt przeciwny do tego, którego UE oczekiwała. Na przykład zamiast wzmacniać niezależność

sądownictwa, wprowadzano dalszą centralizację i polityczną kontrolę.

Należy przy tym podkreślić, że niechęć do praworządności w Bułgarii nie wynika – jak w przypadku Węgier czy Polski – z determinacji do przeprowadzenia „antyliberalnej rewolucji” według wizji liderów partyjnych, ale wyłącznie z pragmatyzmu nieformalnych decydentów sterujących procesem „porywania państwa”. Dlatego bułgarski problem praworządności nie koliduje z unijnym dążeniem do obrony praworządności w sposób świadomy. Jest to jedynie efekt uboczny procesu zachodzącego wewnątrz kraju.

Bojko Borisow – europejsko-mafijna twarz bułgarskiej transformacji

W rok po przystąpieniu do UE, za rządów premiera Sergeja Staniszeva, poziom nadużyć związanych z unijnymi funduszami okazał się tak wysoki, że Komisja zdecydowała się zablokować i zabrać środki wyasygnowane dla Bułgarii. Na fali społecznego oburzenia, prezentując się jako sprawny menedżer, burmistrz Sofii Bojko Borisow wygrał wybory parlamentarne. Szybko przyjął narrację proeuropejską, zaczął głosić hasła walki z korupcją i dołączył do grona europejskich polityków bezkrytycznie popierających niemiecką kanclerz Angelę Merkel. Równolegle z użyciem aparatu państwowego zakończył porachunki między grupami mafijnymi. W ten sposób za jednym zamachem uwolnił się od zagrożeń płynących z tych środowisk, przejął kontrolę nad państwem oraz dał Unii poczucie, że Bułgaria przestaje być źródłem problemów. W czasach gospodarczego, migracyjnego i brexitowego kryzysu Borisow gwarantował Unii Europejskiej przewidywalność. Stał się również gwarantem bułgarskiej europejskości i orientacji transatlantyckiej, co zapewniło mu przychyłność zarówno Brukseli, jak i Waszyngtonu. Na tle skorumpowanej lewicy i postępującego nacjonalizmu Borisow jawił się jako ostoja europejskości i stabilności.

Fenomen bułgarskiego członkostwa w UE wydaje się tym bardziej ciekawy, że choć państwo

formalnie jest członkiem Wspólnoty, to niezależnie od swoich wieloletnich starań nie przystępuje do kolejnych etapów procesu integracji, jakimi są wejście do strefy Schengen czy przyjęcie euro. Niedawne przystąpienie Bułgarii do mechanizmu kursów walutowych ERM II jest o tyle interesujące, że w związku z tym, iż bułgarski lew związany jest sztywnym kursem z euro od dwóch dekad, Bułgaria od dawna pozbyła się atutów prowadzenia własnej polityki monetarnej na rzecz dyscypliny finansowej wymaganej do członkostwa w strefie euro. Z uwagi na to, że w warunkach „państwa porwanego” izba walutowa (*charter board*) jest jedyną ostoją gospodarczej stabilności, istnieją obawy, że po wprowadzeniu euro w Bułgarii dojdzie do zachwiania dyscypliny finansowej oraz pojawi się poczucie bezkarności³. Wobec braku niezależnego sądownictwa i w sytuacji centralizacji władzy przystąpienie do strefy euro może potencjalnie otworzyć nowe możliwości drenowania środków z budżetu i unijnych funduszy. Ponownie, jak w kwestii rozszerzenia, zdaje się, że unijnym przywódcom bardziej zależy na „odtrąbieniu” szybkiego sukcesu procesu integracji niż na głębszej refleksji nad specyfiką bułgarskiego przypadku oraz jego konsekwencji dla wspólnej waluty.

O ile jednak przyjęcie przez Bułgarię wspólnej waluty jest uregulowane przez traktat akcesyjny, o tyle kwestia strefy Schengen wytycza niewidoczne granice bułgarskiego członkostwa. Niezależnie od olbrzymich chęci premiera Borisowa i wysiłków podejmowanych dla ochrony granic w kontekście kryzysu migracyjnego oraz rekomendacji Komisji Europejskiej i unijnych polityków, brak członkostwa w strefie Schengen jest skutkiem oporu ze strony niektórych państw, na czele z Holandią, Niemcami i Finlandią. Dostrzegają one poważne ryzyko dla własnego bezpieczeństwa w przypadku przystąpienia państwa, w którym wymiar sprawiedliwości jest sterowany przez elity mafijno-oligarchiczne.

3 T. Kondarev, *Political and Economic Aspects of Bulgaria's Accession to the Euro area*, 2006, s. 206, <https://core.ac.uk/download/pdf/78377746.pdf>, dostęp 12 października 2020.

Świadome swojej wewnętrznej praworządnej ułomności bułgarskie władze przyjęły taktykę najmniejszego oporu wobec dominujących trendów w procesie integracji europejskiej. Nawet w ważnej dla wszystkich nowych członków UE kwestii praw pracowników delegowanych bułgarski rząd bezkrytycznie akceptuje niekorzystne zapisy nowej dyrektywy. Nie powinna zatem dziwić pasywność bułgarskich władz wobec dylematów dotyczących dalszego rozwoju integracji europejskiej. Również w przypadku tak istotnych kwestii, jak możliwość powiązania unijnych funduszy z kwestią praworządności, choćby w przypadku konfliktu z Polską czy Węgrami, bułgarskie władze koniunkturalnie dostosowują się do woli głównego nurtu w przekonaniu, że „konstruktywna” postawa pozostawi ich kraj w strefie „mniej istotnych problemów integracji”.

Bułgarskie protesty – między nadzieją a frustracją w stosunku do UE

Stosunek uczestników protestów do Unii Europejskiej jest ambiwalentny, co odzwierciedla trendy w szerszej opinii publicznej. Z jednej strony protestujący upatrują w UE lekarstwa na bolączki gospodarcze i polityczne, z drugiej zaś mają Brukseli i Niemcom za złe legitymizowanie rządów Borisowa i przyzywanie oczu na korupcję.

W Bułgarii utrzymuje się większe zaufanie do unijnych niż do rodzimych polityków⁴ oraz oczekiwanie wywarcia presji na krajowe elity. Jednocześnie z Brukseli płyną co najmniej dwuznaczne sygnały. Zarówno Europejska Partia Ludowa, jak i Renew Europe wyraziły swoje poparcie dla premiera Borisowa czy Deliana Peewskiego i ich

4 Standard Eurobarometer 91, *Public opinion in the EU, First Results, Fieldwork*, czerwiec 2019, <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2253>, dostęp 12 października 2020; *European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism*, 14 października 2019, R. Wike et al., *Democratic satisfaction*, <https://www.pewresearch.org/global/2019/10/14/democratic-satisfaction/>, dostęp 12 października 2020.

partii, postrzeganych przez protestujących jako symbol „państwa porwanego”. Pasywność Komisji Europejskiej tłumaczona jest również rolą Borisowa w wyborze przewodniczącej Ursuli von der Leyen oraz bliskością z kanclerz Angelą Merkel. To dlatego Bułgarzy domagający się presji Niemiec na bułgarski rząd protestują przed siedzibą kanclerz Merkel i Bundestagiem.

Jak dotąd protesty w Bułgarii nie odbijały się mocnym echem w Parlamencie Europejskim. Na tle już niemal rytualnych debat plenarnych na temat Polski i Węgier brak reakcji PE na wydarzenia w Bułgarii oraz wymijające wypowiedzi rzecznika KE świadczą o upolitycznionym i koniunkturalnym traktowaniu kwestii praworządności w tym kraju. Jednocześnie protestujący dostrzegają w pasywności i opieszałości unijnych instytucji i europejskich polityków ciche poparcie dla politycznego *status quo*, co wyprowadziło ich na ulice. Rezolucja Parlamentu z 8 października, krytykująca pogorszenie państwa prawa, nie wpłynęła znacząco na ten stan rzeczy. Przyjęto ją stosunkowo nieznaczoną większością głosów, ponieważ partia EPL, której częścią jest ugrupowanie Borisowa, głosowała przeciw (a wcześniej starała się złagodzić brzmienie zapisów krytykujących politykę władz).

Masowość i różnorodność protestów świadczą o ich powszechnym i oddolnym charakterze. W swojej istocie jest to krzyk rozpaczy tej części społeczeństwa, która pozostała wyalienowana i pasywnie obserwuje mechanizmy drenażu państwa. Za pomocą podniesienia wątku zmiany konstytucji Borisow wraz z obecnym układem stara się zyskać czas potrzebny do dokończenia kadencji w marcu 2021 roku. Protestującym pozostanie poczucie frustracji i rozczarowania, również wobec Unii Europejskiej.

Konkluzje

Bułgarski kazus praworządności doprowadził Unię Europejską na rozdroże procesu integracji. Do tej pory ostra krytyka Polski i Węgier ze strony unijnych instytucji uzasadniana była gwałtownością erozji praworządności. W Bułgarii system

będący całkowitym zaprzeczeniem unijnych wartości formuje się od lat 90., niezależnie od ocze-kiwań reform ze strony UE oraz uruchomienia poakcesyjnego MWW.

Opieszałość unijnych instytucji świadczy o istotnej roli, jaką w procesie integracji odgrywają rela-cje nieformalne oraz przynależność do grup poli-tycznych w Parlamencie Europejskim. Jeśli unijne instytucje nie zajmą stanowczej postawy, to tym samym dostarczą argumentów sceptykom pra-worządności, którzy dostrzegają w niej bardziej narzędzie do realizacji celu „coraz ściślej-szego związku” niż rzeczywistą chęć pielęgnowania pra-worządności i demokracji jako podstawy procesu integracji.

Bułgarski przykład pokazuje, że pod pozorem wzmacniania bezpieczeństwa i stabilizacji członek UE może przeistoczyć się w państwo autorytarne. Elity bułgarskie wykorzystały w tym celu koniunk-turalizm głównego nurtu integracji oraz niefor-malne kontakty i wpływy (m.in. przy obsadzaniu

głównych stanowisk unijnych). Zjawisko to pod-waża normatywną siłę Unii Europejskiej.

Niezależnie od trwających w Bułgarii protestów nie należy spodziewać się zmian w postawie Sofii wobec kwestii praworządności. Popierając for-malnie unijne wysiłki, nawet wtedy gdy nie są po myśli samego premiera, jak w przypadku wybo-ru Laury Kövesi na stanowisko unijnego proku-ratora, rząd Borisowa zapewnia sobie pasywną neutralność UE. Sprzeciw wobec procedur pra-worządności zepchnąłby Bułgarię na margines procesu decyzyjnego oraz stanowiłby dodatkowy cios dla premiera Borisowa, dla którego unijne poparcie jest źródłem ważnej legitymizacji poli-tycznej.

Z perspektywy Polski przykład Bułgarii pokazuje, że problem praworządności wykracza poza ramy ideowej konfrontacji o przyszłość integracji euro-pejskiej i dotyczy również państw, które bezkry-tycznie popierają proces federalizacji Unii Euro-pejskiej.

Spasimir Domaradzki – dr, politolog, adiunkt w Katedrze Prawa i Instytucji Unii Europejskiej na Uni-wersytecie Warszawskim. *Fellow* w Visegrad Insight 2019–2020. Członek Team Europe. Publikował m.in. na łamach „Dziennika Gazety Prawnej”, „Polityki”, „Res Publici Nowej”.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-42-3

Warszawa 2020