

DR METODY KONSTANTINOW

## USTRÓJ POLITYCZNY BULGARII

Dnia 4 maja br. król Bułgarii Borys III podpisał dekret, na mocy którego zwołuje się na dzień 22 maja br. Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe.

Od r. 1934 do tej chwili parlament bułgarski był rozwiązany, a rządy spoczywały w ręku króla.

Na nadchodzącej sesji Zgromadzenia Narodowego ma być rozstrzygnięta sprawa zatwierdzenia dekretów wydanych przez króla od r. 1934.

Niniejszy artykuł ma stanowić ogólny zarys ustroju politycznego Bułgarii współczesnej.

### 1. Geneza Konstytucji.

Bułgaria została ogłoszona księstwem na mocy Traktatu Berlińskiego z dnia 13 lipca 1878 r. Konstytucję Księstwa Bułgarskiego uchwaliła Konstytuanta w dniu 6 kwietnia 1879 r. w dawnej stolicy bułgarskiej Tymowo. Była ona dwukrotnie zmieniana przez Powszechne Zgromadzenie Narodowe: po raz pierwszy w dniu 15 maja 1893 r., po raz drugi w dniu 11 lipca 1911 r.

Główne poprawki z r. 1893 dotyczą wyboru posłów i quorum dla uchwalania ustaw; stanowią one, że posłów ma się wybierać w liczbie 1 na 20 000 wyborców, a nie, jak przedtem w liczbie 1 na 10 000, przedłużają mandat poselski do lat pięciu, oraz ustalają quorum dla uchwalania ustaw przez Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe na  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby posłów.

Druga zmiana, z r. 1911, stoi w związku z rewolucją z dnia 22 września 1908 r. i polega na ogłoszeniu Bułgarii państwem suwerennym, oraz na całkowitym niezależnieniu jej od Turcji.<sup>1</sup> Łączy się z tym zmiana tytułu Głowy Państwa z „Jego Wysokość Król Bułgarii” na „Jego Królewska Mość Król Bułgarii”. Król uzyskuje prawo zawierania umów tajnych, których nie ma obowiązku ogłaszać Zwyczajnemu Zgromadzeniu Narodowemu. W czasie nieobecności Króla na terytorium Państwa zastępuje go Rada Ministrów. Dynastii gwarantuje się dziedziczość tronu w linii męskiej zstępnej. Mandat poselski zostaje skrócony do lat czterech. Liczbę ministrów powiększono z ośmiu do dziesięciu.

<sup>1</sup> W drodze faktu zależność ta została zniesiona już przez **akt połączenia** się Księstwa Bułgarskiego z Rumelią Wschodnią (cf. p. 2).

## 2. Forma ustroju politycznego.

Ustrój Trzeciego Państwa Bułgarskiego przeszedł kilka faz rozwoju.<sup>2</sup>

Traktat Berliński (1878) stworzył autonomiczne Księstwo Bułgarskie pod protektorem Sultana. Część dawnej Bułgarii, Rumelia Wschodnia, pozostała, na mocy Traktatu Berlińskiego, autonomiczną prowincją Turcji, i to wyłącznie pod względem administracyjnym. Protektorat Turcji był jednak tylko nominalnym: faktycznie Księstwo Bułgarskie wysyłało i akredytowało przedstawicieli dyplomatycznych i zawierało swobodnie umowy międzynarodowe.

6 września 1885 księstwo to połączyło się z Rumelią Wschodnią we formie unii personalnej; księżę bułgarski Batteimberg<sup>3</sup> został ogłoszony gubernatorem Rumelii Wschodniej (umowa w Topchane, 5 kwietnia 1886). 22 września 1908 r. unia ta upada i Bułgaria staje się państwem jednolitym, chociaż prawnie ten stan rzeczy zostaje zatwierdzony dopiero poprawką do Konstytucji z roku 1911 (cf. p. 1).

Według art. 4-go Konstytucji: „Królestwo Bułgarskie jest monarchią dziedziczną i konstytucyjną, z reprezentacją narodową”. Konstytucyjność monarchii wyraża się w ograniczeniu władzy królewskiej przez kompetencje Zgromadzenia Narodowego. Obowiązuje w niej system rządów parlamentarnych, gdyż Król mianuje ministrów spośród większości parlamentarnej, a ministrowie odpowiadają nie tylko przed Królem, lecz również przed Zgromadzeniem Narodowym.

## 3. Zgromadzenie Narodowe.

Według Konstytucji istnieją dwa rodzaje Zgromadzeń Narodowych: Powszechne Zgromadzenie Narodowe i Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe.<sup>4</sup> Posłowie, zarówno na Powszechne jak na Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe są wybieralni w drodze głosowania tajnego i powszechnego; bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom płci męskiej, którzy ukończyli 21 rok

<sup>2</sup> Pierwsze Państwo Bułgarskie powstało w r. 679, a upadło w r. 1018. Drugie Państwo Bułgarskie powstało w r. 1186, a upadło w r. 1453.

<sup>3</sup> Księżę Heski Battemberg został obrany głową państwa przez pierwsze Powszechne Zgromadzenie Narodowe, 17 kwietnia 1889 r.

<sup>4</sup> Naród bułgarski rozpoczął w dniu 19 maja 1934 nowy okres swego życia politycznego. Bezkrwawa rewolucja, która miała miejsce tego dnia, położyła kres dawnym ugrupowaniom politycznym. Parlament został rozwiązany na czas nieokreślony. Władza państwowa spoczęła niepodzielnie w rękach Króla, na podstawie art. 47 Konstytucji, który upoważnia Króla do wydawania dekrétów z mocą ustawy.

życia.<sup>5</sup> Na Zgromadzenie Narodowe Zwyczajne wybiera się posłów na okres lat czterech w liczbie 1 na 20 000 wyborców; na Powszechne Zgromadzenie Narodowe w liczbie 2 na 20 000, przy czym czas trwania mandatu określa samo Zgromadzenie. Powszechne Zgromadzenie Narodowe zwołuje Król, Regenci, albo Rada Ministrów, w następujących wypadkach: a) dla wyboru nowego Króla, b) dla odebrania przysięgi od Króla wstępującego na tron, c) dla przeprowadzenia wyboru Regentów, d) dla rozstrzygnięcia kwestii odstąpienia albo zamiany części terytorium Państwa,<sup>6</sup> e) o ile Król stanie się głową innego państwa i f) dla zmiany Konstytucji.<sup>7</sup>

Władza ustawodawcza należy do Króla i do Zwyczajnego Zgromadzenia Narodowego. Kompetencje ustawodawcze Króla wyrażają się w prawie inicjatywy ustawodawczej i w prawie sankcji. Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe otwiera i zamyka Król. Przy otwarciu Król wygłasza mowę tronową.

Posłowie korzystają z prawa nietykalności, które polega na tym, że nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za treść przemówień, wygłoszonych w czasie obrad i że nie mogą być aresztowani w okresie czasu zaczynającym się na pięć dni przed rozpoczęciem sesji, a kończącym się z jej upływem.

Poza działalnością ustawodawczą Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe powierzone ma niektóre funkcje administracyjne, oraz sprawuje kontrolę nad administracją Rządu (za pośrednictwem zapytań, interpelacyj i ankiet); kontrola ta wyraża się również w solidarnej i osobistej odpowiedzialności ministrów przed Zwyczajnym Zgromadzeniem Narodowym; istnieją dwa rodzaje odpowiedzialności: polityczna i karna. Zgromadzenie może wyrażać votum nieufności Radzie Ministrów i poszczególnym ministrom. W wypadku odpowiedzialności karnej Zgromadzenie może popierać oskarżenie przeciw ministrowi; rozpoznaje zaś sprawę specjalny sąd państwowy.

#### 4. Władza królewska.

Król jest najwyższym przedstawicielem i głową Państwa. Naród powierzył mu sprawowanie władzy najwyższej, należącej do Powszechnego Zgromadzenia Narodowego. Do niego, jako do delegata Narodu, należy reprezentacja Państwa na zewnątrz i w jego imieniu wykonuje się w Państwie władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową.

<sup>5</sup> W r. 1937 przyznano po raz pierwszy zamężnym kobietom, posiadającym potomstwo, prawo wyborcze na terenie gmin; w tym samym roku przyznano kobietom zamężnym prawo wyborcze do Zgromadzenia Narodowego, niezależnie od tego, czy mają potomstwo.

<sup>6</sup> W tym wypadku Rada Ministrów nie może zwołać Zgromadzenia.

<sup>7</sup> W tym wypadku Zgromadzenie może zwołać tylko Król.

Cechą charakterystyczną dla ustroju władzy królewskiej w Bułgarii jest to, że jest ona nieograniczona jedynie w ramach ustaw.

Wśród praw, przysługujących królowi można wyróżnić: prerogatywy osobiste i uprawnienia urzędowe. Do prerogatyw osobistych należą: nietykalność, nieusuwalność, prawo używania tytułu: „Jego Królewska Mość”. Uprawnienia urzędowe dotyczą: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowej.

Udział Króla we władzy ustawodawczej wyraża się w: zwoływaniu Powszechnych Zgromadzeń Narodowych, w otwieraniu i zamykaniu Zwyczajnych Zgromadzeń Narodowych, w prawie inicjatywy ustawodawczej, oraz prawie sankcji w stosunku do projektów ustaw, uchwalonych przez Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe.

Władza wykonawcza Króla przejawia się w mianowaniu ministrów i wyższych urzędników, w zatwierdzaniu umów międzynarodowych, w promulgacji wewnętrznych ustaw państwowych, w sprawowaniu najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, w nadawaniu orderów i odznaczeń, w reprezentowaniu państwa we wszelkiego rodzaju uroczystościach.

Partycypowanie we władzy sądowej jedynie w mianowaniu sędziów, w prawie łaski, które nie ma jednak zastosowania w wypadku postawienia w stan oskarżenia ministra, oraz w tym, że w jego imieniu feruje się wyroki sądowe.

Na ogół trzeba zauważyć, że udział Króla we władzy wykonawczej jest o wiele większy niż w ustawodawczej czy sądowej.

Według art. 47 Konstytucji Królowi przysługuje w razie ogłoszenia stanu wyjątkowego prawo wydawania dekretów tymczasowych z mocą ustaw (*décrets — lois*); za dekryty te odpowiada solidarnie Rada Ministrów, a ponadto winny być one zatwierdzone przez najbliższe Zwyczajne Zgromadzenie Narodowe.

Królowi przyznaje się corocznie listę cywilną. Posiada ona osobowość prawną, a nad wykonaniem jej czuwa specjalny intendent. Konstytucja zawiera wyraźne zastrzeżenie, że ani Król, ani rodzina panująca nie mogą partycypować w dochodach z majątków państwowych.

W razie śmierci Króla wstępuje na jego miejsce następca tronu, pod warunkiem, że ukończył 18 rok życia. W przeciwnym wypadku władzę w zastępstwie Króla sprawują regenci w liczbie trzech. Gdy Król umiera nie pozostawiwszy potomka płci męskiej, a królowa spodziewa się potomka, władzę w zastępstwie Króla sprawuje Rada Ministrów, do chwili przyjścia na świat dziecka. O ile dziecko jest płci męskiej, następuje regencja, o której mowa wyżej, o ile płci żeńskiej, następuje wybór nowego króla.

## 5. Rząd.

Król mianuje ministrów na wniosek prezesa Rady Ministrów, jednakże faktycznie jedynie spośród większości parlamentarnej.

Według ostatniej poprawki do Konstytucji 1911 ministerstw jest 10: spraw zagranicznych i wyznań religijnych, spraw wewnętrznych i zdrowia publicznego, oświaty, skarbu, sprawiedliwości, spraw wojskowych, przemysłu oraz handlu i pracy, rolnictwa i majątków państwowych, budowli publicznych i dróg, kolei żelaznych oraz poczt i telegrafów.

Ministrowie muszą posiadać zaufanie Króla i Zwyczajnego Zgromadzenia Narodowego. Ministrowie tworzą wspólnie Radę Ministrów. Do kompetencji Rady Ministrów należy: zastępowanie Króla w razie śmierci lub nieobecności do czasu wyboru regentów przez Powszechne Zgromadzenie Narodowe, zastępowanie Zwyczajnego Zgromadzenia Narodowego w razie wydawania dekretów (art. 47), ogólne kierownictwo polityki wewnętrznej i zagranicznej.

## 6. Władza sądowa.

Ustrój władzy sądowej regulują ustawy specjalne. Konstytucja stanowi jedynie ogólnie, że istnieją wyłącznie sądy cywilne albo wojskowe i wyklucza stwarzanie sądów ad hoc. Ta luka w Konstytucji jest dość niebezpieczną, trzeba jednak podkreślić, że ustawy specjalnie dotyczące ustroju władzy sądowej opierają się na najbardziej współczesnych zasadach sądownictwa. W Bułgarii istnieją następujące sądy cywilne: polubowny (jednoosobowy), okręgowy,<sup>8</sup> apelacyjny oraz dwa sądy najwyższe: Najwyższy Sąd Kasacyjny i Najwyższy Sąd Administracyjny. Dla rozpatrywania spraw ministrów istnieje specjalny sąd państwowy. Na podstawie osobnych ustaw istnieją sądy specjalne: duchowne, rozejmcze, handlowe, dyscyplinarne.

## 7. Samorząd terytorialny.

Konstytucja przewiduje trzy rodzaje jednostek samorządowych: gminy, powiaty i okręgi.<sup>9</sup>

Gmina jest najmniejszą jednostką samorządową. Na czele jej stoją: wójt i rada gminna.<sup>10</sup> Wyższą jednostką samorządową jest powiat. Na czele jego stoi kierownik powiatu, mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Najwyższą jednostką samorządową jest okręg (departament). Na czele jego stoi dyrektor departamen-

<sup>8</sup> Po r. 1934 sądy okręgowe przemianowano na departamentalne.

<sup>9</sup> Dekretem z r. 1934 liczbę okręgów z 16 zmniejszono do 7 i przemianowano je na departamenty: na ich czele postawiono dyrektorów.

<sup>10</sup> Dawniej (przed r. 1934) wójtowie pochodzili z wyboru ludności. Obecnie są mianowani. Muszą oni posiadać bezwzględnie wyższe wykształcenie.

tu. Zarówno dyrektor departamentu jak kierownik powiatu są równocześnie urzędnikami rządowymi i jako tacy mają w swoim zakresie powierzoną sobie kontrolę nad administracją rządową.

#### 8. Prawo wolnościowe.

W konstytucji bułgarskiej poszczególne prawa wolnościowe wymienione są enumeratywnie. Należą do nich: wolność i nietykalność osobista, nietykalność zawodu, ochrona własności, wolność słowa i pisma oraz zgromadzeń i stowarzyszeń, tajemnica korespondencji.

Prawo wolności i nietykalności osobistej gwarantują następujące trzy zasady: a) że nikomu nie może być wymierzona kara bez wyroku sądowego, b) że kara ta winna być wymierzona przez sąd właściwy, c) że odpowiedni wyrok sądowy winien uzyskać prawomocność.

Niezmiernie charakterystycznym dla konstytucji bułgarskiej jest art. 61, wymierzony przeciw niewolnictwu; według niego: „w Państwie Bułgarskim nikt nie może kupować ani sprzedawać istot ludzkich. Każdy niewolnik, płci męskiej czy żeńskiej, niezależnie od wyznania czy pochodzenia, staje się wolnym, o ile znajdzie się na terytorium Państwa Bułgarskiego”.

#### 9. Państwo a kościół.

W kwestiach wyznaniowych Konstytucję cechuje daleko idący liberalizm. Wszystkim grupom wyznaniowym przysługuje autonomia w granicach prawa. Kontrola tej autonomii należy do Ministra Wyznań Religijnych. Religią panującą jest kościół prawosławny. Nikt jednakże — oprócz Króla — nie ma obowiązku należenia do tego kościoła.

#### 10. Zmiana Konstytucji.

Inicjatywa zmiany Konstytucji przysługuje Królowi i Zwyczajnemu Zgromadzeniu Narodowemu. Król wykonuje prawo inicjatywy za pośrednictwem ministrów. Inicjatywa pochodząca od Zwyczajnego Zgromadzenia Narodowego winna być wyrażona we formie wniosku podpisanego przez  $\frac{1}{4}$  obecnych posłów.

Decyduje o zmianie Powszechne Zgromadzenie Narodowe, które w tym celu może być zwołane tylko przez Króla, nie zaś przez Regentów czy Radę Ministrów. Wynika stąd, że zmiana Konstytucji może się dokonać jedynie w czasie pełnoletności Króla.

Powszechne Zgromadzenie Narodowe nie jest obowiązane trzymać się ściśle zgłoszonych projektów zmiany. Uchwały dotyczące zmiany Konstytucji zapadają większością  $\frac{2}{3}$  ogólnej liczby posłów. Nie wymagają one sankcji królewskiej i zostają promulgowane bezpośrednio przez Zgromadzenie.