dr Andrzej Dubicki

Uniwersytet Łódzki

Ewolucja rumuńskiej ordynacji wyborczej w latach 1866-2012.

Wraz z ogłoszeniem w maju 1866 roku nowej konstytucji¹, dołączono do niej także ordynację wyborczą przyjętą przez Konstytuantę 6 lipca 1866 roku. Została ona zatwierdzona przez księcia Karola I, 28 lipca 1866 roku i opublikowana w rumuńskim dzienniku ustaw – „*Monitorul Oficial*”, z dniem 30 lipca 1866 roku². Prawo to, można zdefiniować, jako cenzusowe i zależne (deputowanemu można było dawać instrukcje). W związku z tym, mandat uzyskany na jej podstawie uznawano za wiążący. Konstytucja utrzymała zasadę bikameralizmu w państwie rumuńskim, jednak w stosunku do zasad uchwalonych wcześniej, jeszcze za czasów rządów ks. Alexandru Iona Cuzy, wprowadziła pewne istotne zmiany. Z jednej strony, skomplikowano i ograniczono bierne prawo wyborcze do Izby Deputowanych (podwyższono cenzus majątkowy), przy jednoczesnej zmianie zasady wyłaniania składu Senatu, dopuszczając w ogóle do głosu elektorat, poprzednio bowiem izba wyższa w całości mianowana była przez księcia.

Powyższe zasady wyborcze, wprowadził rząd kierowany przez konserwatywnego polityka Lascăra Cătarciu. Miały one charakter bardzo zachowawczy, dzieląc wyborców dwojako, po pierwsze z uwagi na osiągnany dochód, bądź płacony podatek oraz z uwagi na miejsce ich zamieszkania. Konserwatywny charakter wspomnianego prawa, widać także po zabezpieczeniach, jakie zostały w nim zabudowane, by nie dopuścić do jego ewentualnej zmiany. W tym celu uchwalono, że jakiegokolwiek modyfikacji ordynacji, mogła dokonać jedynie Konstytuanta, z zachowaniem procedury odpowiedniej dla zmiany konstytucji. Z tego powodu, zmiany

¹ Tekst ustawy zasadniczej patrz: I. Mamina, *Monarhia constitutională*, București .

² R. Iordache, *Sistemul electoral instituit în 1866 în procesul de modernizare a societății românești*, „*Revista Științelor Politice și Relațiilor Internaționale*”, VII/2010, s. 5.

w rumuńskim prawie wyborczym do roku 1918 dokonywane były z reguły wraz ze zmianami ustawy zasadniczej³.

Konkurencyjny projekt, zgłoszony wówczas przez koła liberalne, przewidywał podział na dwa kolegia (kurie), wiejską i miejską. Ponadto miał tam być uwzględniany także cenzus majątkowy, który rozgraniczałby osoby mające prawo do głosu bezpośredniego (bogatsi), od głosu pośredniego (biedniejsi)⁴. Ponieważ jednak nawet w obozie liberalnym nie było pełnej zgody, co do ostatecznego kształtu propozycji, dlatego nie dziwi, że propozycja ta upadła.

W tej sytuacji, w celu wyboru deputowanych, osoby posiadające czynne prawo wyborcze podzielono na 4 kolegia (kurie). W pierwszej grupie wyborców znaleźli się obywatele mogący wykazać się dochodem rządu 300 złotych austriackich (guldenów), co odpowiadało ok. 630 lei. Druga grupa głosujących, miała składać się z osób wykazujących dochód w przedziale 100-300 złotych austriackich (guldenów) (210 – 630 lei)⁵. W trzecim kolegium, głosować mieli ci, którzy wykazywali dochód rządu 80 lei oraz przedstawiciele wolnych zawodów, emerytowani oficerowie i urzędnicy państwowi oraz profesorowie szkół wyższych⁶. Te trzy grupy, głosowały w sposób bezpośredni, przy czym kolegium I i II, wybierało po 33 deputowanych (czyli każde kolegium wybierało jednego deputowanego w każdym dystrykcie), kolegium III wybierało łącznie 58 deputowanych, a ich liczba zależała od wielkości dystryktu⁷. Pozostali wyborcy, którzy płacili jakiegokolwiek podatek, tworzyli kolegium IV, które głosowało w sposób pośredni, gdzie 50 wyborców wybierało elektora, a następnie elektorzy z całego dystryktu, wybierali spośród siebie jednego deputowanego. Kolegium IV desygnowało 33 deputowanych. Łącznie do Izby Deputowanych wchodziło więc 157 członków. Ich liczba zmniejszyła się w 1878 roku do 145, wraz z koniecznością oddania Rosji trzech okręgów w południowej Besarabii. Przyłączenie Dobrudży w tym samym roku, nie zmieniło sytuacji, ponieważ teren

³ S. Radu, *Liberalii și problema reformei electorale în România (1866-1914) (I)*, „Annales Universitatis Apulensis, Series Historica”, 4-5/2000-2001, s. 131.

⁴ *Ibidem*, s. 132.

⁵ Mowa tu o walucie austriackiej, ponieważ Rumunia własny pieniądź – leu zaczęła emitować dopiero w 1867 roku. Ponadto do 1870 roku, wszelkie obciążenia podatkowe były opłacane w zlocie, pieniędzmi austriackimi, rosyjskimi, tureckimi, a nawet brytyjskimi.

⁶ I. Mamina, *op. cit.*, s. 55.

⁷ Dokładny rozdział mandatów patrz : *Ibidem*.

ten został włączony do Rumunii, jako specjalny okręg administracyjny i parlamentaryzistów z tego terenu zaczęto wybierać dopiero w 1912 roku⁸.

Ważnym czynnikiem świadczącym o charakterze ordynacji wyborczej, jest siła głosu każdego wyborcy. Zgodnie z założeniami systemu cenzusowego, najlepiej reprezentowani byli najbogatsi - tu jeden deputowany przypadał na 100 wyborców; w drugiej grupie deputowany przypadał na 144 wyborców; w trzeciej jeden deputowany reprezentował 265 wyborców, a w czwartej 18 997 wyborców⁹. W sprawie wyboru do Senatu, ordynacja wyborcza z 1866 roku była bardziej skomplikowana, ponieważ przewidywała co prawda dwa kolegia wyborcze i – wiejskie, grupujące posiadaczy ziemskich o dochodzie powyżej 300 guldenów austriackich i II – miejskie, grupujące właścicieli nieruchomości o dochodzie co najmniej 1100 lei. Jednak w przypadku, gdy w dystrykcie było ich mniej niż 100, ich liczba była dopełniana właścicielami ziemskimi, mającymi dochód pomiędzy 100 a 300 guldenów, natomiast w przypadku, gdy było ich więcej niż potrzebnych do 100 osobowego kolegium, następowało losowanie. Ten przepis miał na celu choć częściowe ograniczenie wpływu posiadaczy ziemskich na politykę.

Tak więc, każde kolegium w dystrykcie wybierało po jednym senatorze, dodatkowo profesorowie uniwersytetów w Jassach i Bukareszcie wybierali ze swego grona jednego senatora w każdym uniwersytecie, czyli łącznie wybieralno 68 senatorów. W skład izby wyższej wchodził także wryliści – następca tronu z prawem zasiadania po 18 roku życia, jednak z prawem głosu dopiero po 25 roku życia, oraz 8 hierarchów prawosławnych. Po 1878 roku, liczba senatorów wybieralnych spadła do 62. Należy wyraźnie podkreślić, iż omawiana ordynacja wyborcza, dawała czynne prawo głosu w wyborach senackich jedynie elicie społeczeństwa, bowiem w skali całego kraju, w I kolegium rejestrowano 2355, a w II 4524 wyborców¹⁰.

By cieszyć się czynnym prawem wyborczym, należało ukończyć 21 lat, posiadać pełnię praw obywatelskich, posiadać poświadczenie o zapłaconym podatku w poprzednim roku fiskalnym oraz nie być skazanym za defraudację, kradzież, złe prowadzenie się i nadużycia wyborcze. Tak szeroki wybór oskarżeń, powodujących utratę praw wyborczych, był później często używany w walce politycznej. By

⁸ C. Iordachi, *Citizenship, Nation and State-Building: the integration of Northern Dobrogea into Romania 1878-1913*, Pittsburgh 2002, s. 2.

⁹ W całej Rumunii do I kolegium należało 3388 osób; do II 4814 wyborców; do III 15 382 wyborców a do IV 626 906 osób., R. Iordache, *op. cit.*, s. 9.

¹⁰ *Ibidem*.

cieszyć się biernym prawem wyborczym do izby niższej, należało skończyć 25 lat, posiadać obywatelstwo rumuńskie i czynne prawo wyborcze. W Senacie, poprzeczka była zawieszona nieco wyżej, by wejść w jego skład poza warunkami standardowymi, należało ukończyć 40 lat i posiadać dochód w wysokości 800 guldenów, z wymogu tego byli zwolnienie wysocy funkcjonariusze państwowi, oficerowie powyżej stopnia pułkownika oraz osoby posiadające wyższe wykształcenie, pod warunkiem wykonywania przez 6 lat wyuczonego zawodu¹¹.

Zabronione zostało łączenie stanowiska w parlamencie, z innym stanowiskiem rządowym, a co więcej - urzędnik państwowy, jeśli zdecydował się na kandydowanie, nie mógł startować w dystrykcie, w którym poprzednio pracował, ani nawet w okręgach sąsiednich. Jednocześnie mógł jednak kandydować w kilku okręgach i potem dokonać wyboru okręgu do reprezentacji, tak samo jak można było jednocześnie kandydować do obu izb parlamentu i potem dokonać wyboru izby.

W obu przypadkach, wybory uzupełniające odbywały się w dwa miesiące później. Każda z izb, była wybierana osobno i rozwiązanie jednej z nich, nie powodowało konieczności rozwiązania drugiej. Związane było to z różnym okresem trwania kadencji obu izb parlamentu – dla Izby Deputowanych były to 4 lata, a dla Senatu 8 lat, przy czym co 4 lata miano odnawiać połowę składu izby wyższej. W przypadku, gdy obaj senatorzy w danym okręgu pochodzili z tych samych wyborów, wówczas o tym, który z nich będzie po 4 latach musiał ubiegać się o reelekcję, miało decydować losowanie.

Wybory były ogłaszane poprzez dekret królewski, każde kolegium glosowało kolejno w następujących po sobie dniach¹².

Przepisy ordynacji wyborczej zostały częściowo zmienione 23 kwietnia 1878 roku, przy czym w zamiśle autorów poprawek, miały one posłużyć doprecyzowaniu pewnych kwestii administracyjnych i zwiększeniu przejrzystości wyborów. Kierując się tym, wykluczono z III kolegium miejskiego osoby zatrudnione na wsi i przypisano je do kolegium IV, stwierdzono także, że dymisja z urzędów państwowych, w celu starania się o mandat senatorski musi być oficjalnie ogłoszona w „*Monitorul Oficial*”, przynajmniej na 14 dni przed wyborami¹³. Nowością było też wprowadzenie specjalnego, drukowanego dokumentu wyborczego, mającego za-

¹¹ R. V. Pantelimon, *Evoluția legislației electorale românești (1864-1938)*, „Analele Universității Ovidius. Seria Istorie”, 6/2009, s. 110.

¹² I. Mamina, *op. cit.*, s. 57.

¹³ R. V. Pantelimon, *op. cit.*, s. 57.

pobiec przypadkom kilkukrotnego głosowania, który oddawano w zamian za kartę wyborczą w lokalu. Generalnie biorąc, były to modyfikacje, które nie wpłynęły na zmianę ogólnego charakteru dotychczasowej ordynacji wyborczej.

Tak zarysowany system wyborczy przetrwał do roku 1884, kiedy to został ponownie zmodyfikowany, tym razem przez przedstawicieli nurtu liberalnego - *Partidul Național Liberal*¹⁴. Najistotniejszą zmianą, było ograniczenie liczby kolegiów do trzech. Oznaczało to iż pierwsze kolegium składało się z wyborców osiągających dochód roczny rzędu 1 200 lei. Kolegium II grupowało mieszkańców miast, płacących co najmniej 20 lei podatku rocznie, jednocześnie jednak dość liczna była grupa osób zwolnionych z wymogów cenzusu – byli to przedstawiciele wolnych zawodów, emeryci państwowi oraz osoby legitymujące się co najmniej wykształceniem podstawowym. Te dwa kolegia głosowały w sposób bezpośredni.

Bardziej skomplikowane były zasady głosowania obowiązujące w trzecim kolegium – grupującym mieszkańców wsi. Ci z ich mieszkańców, którzy osiągal dochód roczny w wysokości przynajmniej 300 lei i byli piśmienni, mogli głosować bezpośrednio w mieście okręgowym, lub wspólnie z pozostałymi mieszkańcami wsi płacącymi podatki, wybierać elektora na starych zasadach, czyli 50 wyborców wybierało 1 elektora. Przywilej głosowania bezpośredniego rozciągnięto także na duchownych, nauczycieli i tych którzy płacili przynajmniej 1000 lei rocznie z tytułu dzierżawy.

Należy podkreślić, że przyjęty ostatecznie projekt nie był jedynym brany pod uwagę, przy czym co znamienne, inne propozycje również pochodziły z obozu liberalnego (ściślej rzecz biorąc z jego radykalnego skrzydła kierowanego przez C. A. Rosettiego). Okazały się jednak zbyt radykalne dla większości ówczesnej klasy politycznej, ponieważ zakładały bądź całkowite odejście od zasady cenzusowej, a jako alternatywę widziały wprowadzenie cenzusu znajomości pisma, co oznaczałoby, że osoby piśmienne miały głosować bezpośrednio, natomiast osoby niepiśmienne miały to czynić w sposób pośredni¹⁵.

Właśnie analfabetyzm znacznej części społeczeństwa rumuńskiego, był najpoważniejszą przeszkodą w przeprowadzeniu wolnych, od wszelkich manipulacji wyborów. Jednym z elementów zaradzenia takiej sytuacji, było wprowadzenie wymogu identyfikacji każdej listy wyborczej specjalnym logiem, charakterystycznym

¹⁴ PNL – *Partidul Național Liberal*, partia liberalna, jedna z dwóch, obok Partii Konserwatywnej, nadających ton rumuńskiemu życiu politycznemu w okresie poprzedzającym I wojnę światową.

¹⁵ S. Radu, *op. cit.*, s. 133.

dla danej partii. Ostateczna wersja poprawek, była efektem kompromisu zawartego w łonie *PNL*, w celu utrzymania się przy władzy, dostosowania rumuńskiej konstytucji do wymogów państwa niepodległego oraz chęć utrzymania jedności partii¹⁶. Pomimo tego, homogeniczności *PNL* nie dało się utrzymać i następcy C. A. Rosetiego, odłączyli się od *PNL*, tworząc Partię Demokratyczno-Radykalną (*Partidul Democrat Radical*) 16 kwietnia 1888 roku.

Łącznie w I kolegium wybierano 75 deputowanych; w II – 70, a w trzecim 38, łącznie więc, zwiększono ich liczbę do 183.

W przypadku wyborów do Senatu, wyborców podzielono na dwa kolegia. Kolegium pierwsze przeznaczone było dla rzeczywiście bogatych obywateli, którzy osiągalni dochód roczny rzędu 2000 lei; ponadto cenzus nie obowiązywał byłych wysokich urzędników państwowych, posłów i senatorów, którzy spędzili w parlamencie przynajmniej dwie kadencje, osób posiadających wyższe wykształcenie a wykonujących wyuczony zawód przynajmniej 6 lat oraz członków Akademii Rumuńskiej¹⁷. W drugim kolegium głosowali wyborcy, mający dochód z ziemi lub nieruchomości powyżej 800 lei, a poniżej 2000 lei, ponadto prawo do głosowania tu mieli także handlowcy i przedsiębiorcy płacący za prawa patentowe. Ponadto czynne prawo wyborcze w II kolegium senackim mieli też doktorzy każdej specjalności oraz absolwenci prawa, kierunków humanistycznych, filozofii i kierunków ścisłych, absolwenci pozostałych kierunków w szkolnictwie wyższym posiadający dyplom ukończenia studiów, także nauczyciele szkół średnich publicznych i prywatnych ale mających uprawnienia szkoły publicznej, oraz emeryci, otrzymujący rocznie przynajmniej 1000 lei emerytury.

I kolegium wybierało dwóch senatorów z każdego okręgu, czyli łącznie 60. Kolegium II wybierało 50 senatorów, a 2 senatorów reprezentowało uniwersytety w Bukareszcie i Jassach, łącznie wybierano więc 112 senatorów, a skład Senatu uzupełniali, podobnie jak uprzednio, wryliści w liczbie 9.

Ordynacja ta, przetrwała z niewielkimi zmianami do końca istnienia Starego Królestwa, wprowadzone poprawki dotyczyły głównie dopuszczenia do parla-

¹⁶ *Ibidem*, s. 134, 138.

¹⁷ Warto nadmienić, że profesorowie uniwersyteccy właściwie jako jedyni mieli prawo do oddania dwóch głosów w wyborach senackich. Jeden we własnym kolegium (z reguły I), a drugi jako elektorzy we własnych uczelniach (Bukareszt, Jassy) w kolegium II.

mentu reprezentantów Dobrudży północnej, co nastąpiło *de facto* w 1912 roku, kiedy to liczba deputowanych wzrosła do 191, a senatorów do 118¹⁸.

Zmiany przeprowadzone w 1884 roku, okazały się być istotnymi, ponieważ spowodowały niemal dwukrotny wzrost wyborców w grupie głosujących bezpośrednio, gdzie w ostatnich wyborach organizowanych na starych zasadach w 1883 roku, głos bezpośredni mogło oddać 23 584 wyborców, o tyle w następnych, przeprowadzonych 5 lat później mogło to uczynić prawie 63 tysiące osób¹⁹. Mimo dużego wzrostu i tak liczba głosujących bezpośrednio pozostawała bardzo mała w stosunku do pozostałych uprawnionych do głosowania i z tego powodu, wielu polityków próbowało zmienić ten stan i temat często był podnoszony, zwłaszcza w izbie niższej rumuńskiego parlamentu. Taki system wyborczy, o ile jeszcze w 1884 roku nie odbiegał od szeroko rozumianej średniej europejskiej, o tyle już na początku XX wieku, wydawał się być anachroniczny i zaczęto dążyć do jego zmiany, przy czym dążyły do tego głównie dwie siły polityczne – liberałowie i socjaliści²⁰. Cel ten był jednym z najważniejszych składników tzw. „Programu z Jassów”, autorstwa nowego (po śmierci Iona C. Brătianu w 1891 r.) przywódcy PNL - Dumitru A. Sturdzy²¹. Propozycje w nim zawarte i przedstawiane później na forum publicznym, były jednak krytykowane i widziane jako zawoalowana próba ułatwienia fałszerstw wyborczych, np. poprzez przeniesienie całej inteligencji do II kolegium i pozostawienie w III kurii jedynie mieszkańców wsi, w większości niepiśmiennych, co w konsekwencji miało ułatwić manipulowanie wynikami głosowania²². Niechęć, czy wstrętność rządu, wobec planów modernizacji systemu wyborczego, doprowadziła w końcu do czasowego rozłamu w PNL, gdy pod przywództwem N. Flewy, wyodrębniła się grupa dysydentów, która przyłączyła się do utworzonej 10 lat wcześniej przez Dumitru Brătianu, Partii Liberalno-Demokratycznej (*Partidul Liberal Democrat*).

Na oczekiwane zmiany trzeba było czekać do 1918 roku, gdyż dopiero zjednoczenie kraju, umożliwiło wprowadzenie w życie, w trybie niemal natychmiastowym, uchwalonych 20 lipca 1917 roku, poprawek do konstytucji, wprowadzają-

¹⁸ I. Mamina, *op. cit.*, s. 59.

¹⁹ S. Radu, *op. cit.*, s. 136.

²⁰ R. Iordache, *op. cit.*, s. 13.

²¹ We wspomnianym „Programie”, już w sposób otwarty wspomniano o konieczności wprowadzenia głosowania powszechnego i co istotne – proporcjonalnego, jednak zastrzeżono, że do tego celu należy dojść na drodze reform, nie zaś poprzez rewolucyjną zmianę. S. Radu, *op. cit.*, s. 138.

²² *Ibidem*, s. 139.

cych na terenie Rumunii głosowanie powszechne²³. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w orędiu królewskim, otwierającym obrady parlamentu w dniu 15 listopada 1884 roku, poprawka do ordynacji wyborczej, a jednocześnie i do konstytucji, miała zapewnić większą swobodę głosowania, a jednocześnie ukrócić możliwości manipulowania wynikami wyborów²⁴. Jednak jak możemy wnosić z lektury późniejszych programów wyborczych i wypowiedzi na forum parlamentu podnoszonych aż do końca epoki parlamentarnej w Rumunii, wspomnianego celu nie udało się osiągnąć żadną ustawą, był to problem „wieczny” i w ówczesnych warunkach, a co istotne przy ówczesnej mentalności raczej nierozwiązywalny. Zmiany dokonane w 1884 roku, określa się jako efekt racjonalnego postępu, w demokratyzacji procesu politycznego w Rumunii. Z dzisiejszego punktu widzenia, za swoisty błąd można uznać jedynie fakt, iż na pełną demokratyzację ordynacji wyborczej należało czekać aż do 1918 roku. Zwłaszcza iż część deputowanych, wywodzących się z ugrupowania P. P. Carpa, otwarcie domagała się w 1884 roku, niewprowadzania dalszych poprawek do konstytucji w ciągu następnych 10-20 lat²⁵. Było to zgodne z promowaną wówczas przez konserwatystów teorią „*formelor fără fond*”, w której ukazywano, że społeczeństwo rumuńskie nie jest po prostu przygotowane na bezkrytyczną aplikację wzorców zachodnich²⁶.

Praktyka wynikająca ze stosowania tej właśnie ordynacji wyborczej, ułażliwała w pewnym sensie specyficzną rumuńską metodę dobierania sobie parlamentu przez rząd. Było to elementem praktyki tzw. „rotacji rządowej”, gdzie właściwym dysponentem władzy był król, dobierający sobie swobodnie osobę premiera, którego rząd później miał wolną rękę w manipulowaniu wyborami. Dlatego niekiedy dochodziło w tym przypadku do dość kuriozalnych sytuacji, kiedy to rząd był odwoływany głosami własnej partii. Częściej jednak, rząd podawał się do dymisji, bez udziału parlamentu, a król przychylił się (lub nie) do tej propozycji.

²³ Reformy konstytucyjne z lipca 1917 roku, były efektem chęci wprowadzenia tzw. „pakietu wojennego”, do którego oprócz reformy prawa wyborczego, włączono też np. reformę rolną.

²⁴ I. Mamina, *op. cit.*, s. 223.

²⁵ A. Stan, *Putere politica*, s. 171.

²⁶ S. Radu, *Elita conservatoare și problema modernizării sistemului electoral din România în sfârșitul secolului al XIX-lea*, „Țară Bârsei”, s. 119.

1. Ordynacje wyborcze obowiązujące na terenie Rumunii w latach 1919-1926.

Wprowadzenie zasady głosowania powszechnego, miało być niejako dopełnieniem rozpoczętej tuż przed wybuchem Wielkiej Wojny dyskusji, na temat niezbędnych przemian w procesie unowocześnienia państwa rumuńskiego. Zaawansowane dyskusje wewnątrz i międzypartyjne na ten temat, zostały zawieszone po wybuchu wojny w 1914 roku, pomimo tego, że Rumunia formalnie ogłosiła neutralność. Uznano wtedy, że gorące dyskusje na temat zachowania neutralności lub ewentualnego przyłączenia się do jednej ze stron walczących, nie sprzyjają spokojnej i merytorycznej dyskusji, w sprawie modyfikacji prawa wyborczego. W związku z tym, zdecydowano się ją odroczyć do okresu powojennego, jednak rozwój sytuacji politycznej i wojennej nie przebiegał do końca według założeń polityków rumuńskich i ostatecznie Rumunia wystąpiła w 1916 roku, jako koalicjant *Ententy*. W obliczu klęski poniesionej w kampanii 1916 roku²⁷, zdecydowano się na wznowienie dyskusji w temacie niezbędnych reform. Było to konieczne, z uwagi na zdobycie poparcia społecznego, potrzebnego do kontynuacji wojny. Obawiano się także wpływu rosyjskiej rewolucji lutowej na nastroje w wojsku. Pierwszą zapowiedzią przygotowania pakietu reform, było wystąpienie króla Ferdynanda z 23 marca/5 kwietnia 1917 roku, w którym zapowiadał on przyznanie chłopom walczącym w armii rumuńskiej ziemię, a wszystkim warstwom dotąd upośledzonym politycznie „wielki udział w życiu publicznym”²⁸.

Choć manifest królewski nie stanowił jeszcze zbioru konkretnych rozwiązań i kwestię wprowadzenia w życie niezbędnych reform, konkludował raczej mgliście, to jednak rozpoczął on okres bardzo gorączkowych debat w parlamencie rumuńskim, obradującym wówczas w Jassach.

Niemal od razu wyłoniła się grupa zdecydowanych przeciwników reform, z Constantinem Argetoianu na czele, związana dotąd ze środowiskami konserwatywnymi. Osią sporu nie był fakt samego poszerzenia uprawnień politycznych, ale to, że został on ogłoszony przez rząd związany z PNL i PCD, a więc frakcjami „programowo” zwalczanymi przez Argetoianu²⁹. Dodatkowo sytuację komplikował fakt, iż z łona PNL wyodrębniła się grupa „dyżurnych” radykałów z dr. Nicolae Lupu oraz

²⁷ A. Dubicki, *Kampania letnia na froncie rumuńskim w 1917 roku*, Zabrze 2010, s. 32- 43.

²⁸ S. Radu, *op. cit.*, s. 151.

²⁹ W okresie międzywojennym, po rozpadzie Partii Konserwatywnej, znalazł się on w populistycznej PP (*Partidul Poporului*), generała Alexandru Averescu.

Grigore Trăncu-Iași na czele, która bardzo zdecydowanie zaczęła domagać się przyznania praw wyborczych także kobietom. Wobec oporu pozostałej części PNL i jej koalicjanta – PCD wspomniana grupa zdecydowała się utworzyć własną Partię Pracy (*Partidul Muncii*).

Ostatecznie po długich debatach, opozycja podnosiła także aspekt niepełnego składu Komisji Konstytucyjnej (z której część członków z 1914 roku po prostu umarła, a część znajdowała się na terenie Wołoszczyzny, okupowanej przez Państwa Centralne). Mimo tych zastrzeżeń, Izba Deputowanych przegłosowała 14 czerwca 1917 roku, proponowane zmiany konstytucyjne, w tym reformę rolną oraz wprowadzenie zasady powszechnego prawa wyborczego³⁰. Król wspomniane zmiany zatwierdził 19 lipca 1917 roku.

Istotnym elementem wprowadzanych zmian, było ograniczenie się, zapewne pod presją czasu, do wprowadzenia modyfikacji, jedynie trzech artykułów konstytucji: 19, 57 i 67, podczas gdy pozostałe zapisy w ustawie zasadniczej, nadal odnosiły się do praktyki powoływania parlamentu na zasadzie cenzusowej. Zachodzący wskutek tego konflikt konstytucyjny, starano się rozwiązać poprzez stosowanie wykładni domniemanych intencji prawodawcy. Sprawiało to wrażenie pewnej prowizoryczności proponowanych rozwiązań, niemniej bardziej zaawansowane reformy, zdecydowano się przeprowadzić dopiero po zakończeniu wojny i zawarciu pokoju. W kwestii prawa wyborczego, najistotniejszą okazała się modyfikacja 57. artykułu konstytucji, w którym jasno określono, że Izba Deputowanych będzie odąd składać się z członków, wybranych na zasadzie wyborów powszechnych, w czteroprzymiotnikowych wyborach (równe, bezpośrednie, tajne i obowiązkowe). Natomiast w zmodyfikowanym artykule 67, w przypadku Senatu, wprowadzono kategorię wirylistów/senatorów mianowanych³¹.

Po raz kolejny kwestia ordynacji wyborczej stała się aktualna w końcu 1918 roku, kiedy w wyniku *de facto* zwycięskiej wojny (jako koalicjanta *Ententy*), do Rumunii przyłączono obszary znajdujące się dotąd w składzie Austro-Węgier oraz Rosji. Oznaczało to, że do Rumunii należały obszary, na których funkcjonowały dotąd trzy różne ordynacje wyborcze. Okoliczność ta miała istotny pozytywny aspekt, wpływający na praktykę stanowienia prawa. Wynikało to z faktu wejścia do

³⁰ Wspomniana poprawka została przegłosowana stosunkowo dużą przewagą głosów: 135 do 14 w Izbie Deputowanych i 79 do 5 w Senacie., S. Radu, *op. cit.*, s. 153.

³¹ Zgodnie z nowelizacją, jeden deputowany miał przypadać na 30 000 mieszkańców, a senator na 70 000 mieszkańców., R. V. Pantelimon, *op. cit.*, s. 112.

rumuńskiego systemu partyjnego polityków z Transylwanii i Bukowiny, a więc mających już pewne doświadczenie związane z funkcjonowaniem w ramach powszechnego prawa wyborczego. Od razu wyznaczało to pewną „wartość minimalną” dla nowych propozycji politycznych, które niosły ze sobą atrakcyjne treści, także dla polityków.

Pierwsza tymczasowa ordynacja wyborcza, mająca za zadanie dostosowanie praktyki wyborczej, do poprawionej już konstytucji, została przedstawiona 16 listopada 1918 roku, przez rząd generała Constantina Coandy, wkrótce potem następny rząd Iona (Ionela) I. C. Brătianu, wprowadził do niej 22 grudnia 1918 roku, kolejne poprawki.

Nowa ordynacja wyborcza, była wzorowana na rozwiązaniach belgijskich i zakładała wprowadzenie proporcjonalności, w obliczaniu przydziału mandatów, zgodnie z formułą *d'Hondta*³².

Potwierdzono w niej ustalenia konstytucyjne, czyli zasady stanowiące iż głosowanie miało być: obowiązkowe³³, równe, bezpośrednie, tajne proporcjonalne i powszechne (dla wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli 21 lat, w przypadku głosowania do Izby Deputowanych. W przypadku izby wyższej, cenzus wieku ustalono na 40 lat). Okręgi wyborcze, zgodnie z ordynacją wyborczą, miały być ustalane na bazie liczby ludności zamieszkującej dany okręg administracyjny, gdzie w przypadku Izby Deputowanych, jeden przedstawiciel miał przypadać na 30 tys. mieszkańców, natomiast dodatkowy deputowany, przypadał na każde 20 tys. mieszkańców. W przypadku Senatu, jeden senator miał być wybierany w okręgu liczącym 70 tys. mieszkańców, natomiast dodatkowy mandat przypadał na każde dodatkowe 47 tys. mieszkańców.

W kolejnej części ordynacji, ustawodawca zajął się przypadkami, w których wykluczano z prawa biernego wyborczego pewne kategorie osób. Dotyczyło to przede wszystkim tych, przeciw którym toczyło się postępowanie karne, ale także osób będących bankrutami. Z głosowania wykluczone zostały także osoby, posiadające domy publiczne, czy kasyna (ogólnie rzecz biorąc wykluczano osoby „źle się prowadzące”), zakaz objął również uznanych za dezertów. Zgodnie z modelem francuskim, również wojskowi, pozostający w służbie czynnej oraz wszyscy urzędnicy pracujący w instytucjach, których budżet był ustalany przez Izbę Deputowa-

³² Wynikało z tego uprzywilejowanie dla największych partii politycznych w kraju.

³³ W przypadku nieuzasadnionej nieobecności na wyborach, można było nałożyć karę administracyjną w wysokości od 20 do 500 lei., S. Radu, *op. cit.*, s. 182.

nych, zostali pozbawieni biernego prawa głosu, chyba że zdecydowali się na rezygnację z pełnionej funkcji, najpóźniej 20 dni od ogłoszenia terminu nowych wyborów. Zwolnieni od tego wymogu byli popi, nauczyciele szkół wyższych i średnich oraz nauczyciele mianowani.

W myśl nowej ordynacji, biura wyborcze miały być organizowane na poziomie okręgu (*județ*) i tam w praktyce decydowano o wszelkich kwestiach wyborczych. Z tamtejszej specyfiki wynikało, iż najważniejsze było wydawanie i potwierdzanie „certyfikatów wyborcy”, które były jedynym dokumentem uprawniającym do głosowania w sytuacji braku dowodów osobistych. Na poziomie okręgu, przyjmowano także i rejestrowano listy kandydatów oraz przyjmowano ewentualne protesty wyborcze. Należy podkreślić, iż takie umocowanie organizacyjne struktur wyborczych, było zgodne z praktyką rumuńską, gdzie właściwie głównym zadaniem administracji terenowej, było „odpowiednie” przygotowanie wyborów. Według świadectw z epoki, oznaczało to, że główną kompetencją o charakterze politycznym, jaką powinien wykazywać się i z której był rozliczany zwierzchnik lokalnej administracji, była wiedza o tym, jak można manipulować wynikiem wyborczym³⁴. Z tego wynikało ich bardzo mocne związanie z partią, której zawdzięczali awans na stanowisko, a to potem sprawiało, iż zależało im na „właściwym” wyniku wyborczym.

Istotną kwestią składającą się na proces wyborczy, była też procedura rejestracji zgłoszonych kandydatów. Przepisy wymagały, aby zostali zarejestrowani co najmniej na 15 dni przed głosowaniem. W celu zgłoszenia kandydatury na deputowanego, należało zebrać 50 podpisów osób uprawnionych do głosowania z danego okręgu, natomiast w przypadku kandydata na senatora, pułap poparcia miał do 25, należy jednak przy tym pamiętać, że tu cenzus wieku wyborcy był wysoki – 40 lat. Prawo zezwalało na zgłoszenie kandydatury jedynie w dwóch okręgach wyborczych. Sama procedura głosowania, była dość skomplikowana – należało skreślać, bądź nawet wrywać z karty do głosowania listy kandydatów, których nie chciano poprzeć. Osoby nie skreślone były uważane za te, które wskazał wyborca. Liczba wskazań, maksymalnie mogła być równa liczbie mandatów deputowanych, bądź senatorskich przewidzianych do obsadzenia w danym okręgu, oczywiście można było wskazać mniejszą liczbę kandydatów.

W procedurze przydziału mandatów, stosowano metodę *d'Hondta*, przy czym funkcjonował dzielnik 1, 2, 3, 4, 5. W przypadku nadwyżki głosów, stosowano

³⁴ S. Radu, *Administratia și procesul electoral din România (1919 – 1937)*, „Annales Universitas Apulensis. Series Historica”, 7/2003, s. 392.

metodę najwyższej reszty. Z kolei, gdyby jedna lub więcej list uzyskały tę samą liczbę głosów, o ostatecznym wyniku miał decydować najwyższy wynik indywidualny.

w przypadku wyborów do Senatu, proporcjonalność nie obowiązywała - o otrzymaniu mandatu senatora, decydowała względna większość głosów. Należy przy tym pamiętać, że wspomniana ordynacja wyborcza, była stosowana jedynie w Starym Królestwie (Mołdawia i Wołoszczyzna) oraz w Besarabii, w pozostałych częściach kraju miały obowiązywać inne ordynacje. W późniejszym czasie, wprowadzono pewne ułatwienia dla głosujących, zwłaszcza w materii ułatwienia samego aktu głosowania, w przypadku poparcia tylko jednej listy, wprowadzono praktykę stosowania specjalnego stempla, którym oznaczano listę, którą chciano poprzeć, jednak gdy głosy miały być oddane na kilka list, pozostawała w mocy poprzednia metoda, skreślania niechcianych kandydatów. Później dokonywano jedynie kosmetycznych poprawek, np. skracając terminy zgłaszania poszczególnych kandydatów.

W roku 1920, po dojściu do władzy ekipy generała Averescu, dokonano w niedawno uchwalonej ordynacji poważnych zmian, mających w pierwszym rzędzie zmniejszyć liczbę deputowanych. Od 3 kwietnia 1920 roku, jeden deputowany miał przypadać na 50 000 ludzi, a senator miał reprezentować 100 000 ludzi, w związku z tym, liczba deputowanych spadła z 568 do 367, a senatorów z 236 do 198. Generalnie, w tej postaci przepis ten przetrwał do marca 1926 roku, kiedy to rząd PNL zdecydował się na wprowadzenie innej ordynacji wyborczej.

Kształt wspomnianej ordynacji, a zwłaszcza pozbawienie biernego prawa wyborczego pewnych kategorii urzędników państwowych, a zwłaszcza inżynierów i architektów, spowodował liczne protesty wspomnianych grup zawodowych.

Na bazie wspomnianej ustawy, skonstruowana została także ordynacja wyborcza, przeznaczona dla terytorium Bukowiny. Tutaj zgodnie z ustawą z dnia 26 sierpnia 1919 roku, wybory miały być przeprowadzane w oparciu o zasady: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności. Nie zapomniano także o zasadzie obowiązkowości wyborów. Tu wybory miały odbywać się na zasadzie większościowej, a z każdego okręgu miano wybrać senatora i deputowanego, jedynie w Czerniowcach miano wybrać trzech deputowanych, zgodnie z zasadami proporcjonalności. Była to więc ordynacja mieszana. Na Bukowinie miano więc wybierać w głosowaniu powszechnym 26 deputowanych (23 w okręgach jednomandatowych

a 3 w okręgu wielomandatowym) oraz 12 senatorów³⁵. Do kategorii osób pozbawionych prawa głosu, dołączono także tych, którzy popełnili w przeszłości akty wrogie wobec państwa lub narodu rumuńskiego. Osoby, które nie przyjęły, bądź zrzekły się rumuńskiego obywatelstwa, osoby które nie złożyły przysięgi na wierność Rumunii i osoby pozbawione praw politycznych.

Organizacja wyborów miała przebiegać nieco inaczej niż w Starym Królestwie, tu zapowiedziano utworzenie jednej, centralnej komisji wyborczej, która miała dokonywać wszystkich niezbędnych operacji wyborczych. Nieco inaczej też, miała tu wyglądać procedura głosowania. Każda lista wyborcza, powinna być wydrukowana na papierze w innym kolorze. Listy niechciane, winny być pozostawione w specjalnej urnie, umieszczonej w kabinie do głosowania, natomiast lista na którą wyborca zdecydował się oddać głos, winna zostać umieszczona w kopercie i oddana przewodniczącemu komisji wyborczej, który wrzucał ją do właściwej urny wyborczej. Certyfikat wyborczy miał być ostemplowany i zwrócony wyborcy do ewentualnego późniejszego balotażu. Było to o tyle istotne, że na Bukowinie, w wypadku gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał większości bezwzględnej (50% głosów +1), należało przeprowadzić drugą turę wyborów, pomiędzy dwoma kandydatami, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jeżeli okazałoby się, że obaj uzyskali w drugiej turze tą samą liczbę głosów, wtedy o przydziale mandatów miało zdecydować losowanie. W przypadku Czerniowiec, podobnie jak w Starym Królestwie, mandaty przysługujące w wyborach do izby niższej, miały być dzielone wedle formuły *d'Hondta*. Wspomniane zasady, utrzymano w mocy na Bukowinie do 1926 roku.

Także i kolejna ze świeżo przyłączonych do Rumunii, w 1918 roku prowincji – Transylwania, otrzymała własną ordynację wyborczą. Było to efektem swego rodzaju porozumienia pomiędzy elitami politycznymi Siedmiogrodu, a rządzącymi Starym Królestwem. Siedmiogrodzianie chcieli zachować w ramach państwa rumuńskiego pewną dozę niezależności, dlatego dążyli do wypracowania przez Wielką Radę Narodową (organ zarządzający *quasi* autonomiczną Transylwanią do początku 1920 roku) własnej ordynacji wyborczej. Pierwotnie chciano nawet wprowadzić możliwość głosowania dla kobiet, przy dość niskim cenzusie wieku – 21 lat dla obu płci. Ostatecznie nie zdecydowano się jednak na tak znaczące odstępstwo od reszty kraju. Ordynację wyborczą z ramienia Wielkiej Rady Narodowej opracował Ion Suciū, który przedłożył stosowny projekt 7 czerwca 1919 roku, została ona

³⁵ Dla Bukowiny przewidziana była jeszcze pewna liczba miejsc w Senacie, pochodząca z mianowania.

ostatecznie zaakceptowana przez WRN 6 sierpnia 1919 roku, a ogłoszona dekretem królewskim z 24 sierpnia 1919 roku. Projekt bazowy, pochodzący ze Starego Królestwa został poddany dość dużej krytyce, zwłaszcza przez Alexandru Vidę Voevoda, który uważał, że ogólnie rzecz biorąc zasada, że jeden deputowany przypada na 30 tys. mieszkańców, doprowadzi do zbyt dużego rozdrobnienia parlamentu, a co za tym idzie, do zagrożenia płynności jego prac. Polityk transylwański postulował obniżenie tej granicy do 1 na 50 tys., jednak nie uzyskano na to zgody Bukaresztu.

Prawo głosu przyznano na zasadzie głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego wszystkim, którzy ukończyli 21 lat, mieli wcześniej obywatelstwo węgierskie lub przed 1 stycznia 1914 roku, zamieszkiwali w Transylwanii. Prawa głosu w Siedmiogrodzie nie mieli żołnierze i żandarmi w służbie czynnej. Jeden mandat senatorski przysługiwał Uniwersytetowi w Klużu, gdzie senatora wybierać mieli profesorowie tej uczelni. Ponadto z urzędu do Senatu mieli wchodzić: metropolici i biskupi kościoła prawosławnego, biskupi kościoła katolickiego oraz zwierzchnicy lokalni kościoła luterńskiego i unitariańskiego, pod warunkiem złożenia przysięgi na wierność Rumunii. Bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu, kto miał czynne prawo wyborcze, ukończył 25 lat i zamieszkiwał na stałe w Rumunii. Z głosowania wyłączano osoby prawomocnie skazane wyrokiem sądu.

Jeżeli chodzi o podział mandatów, to zdecydowano się na zastosowanie metody mieszanej, gdzie w każdym okręgu wyborczym miano wybierać jednego deputowanego. Wyjątkiem miały być miasta okręgowe, gdzie miano wybierać dwóch deputowanych na zasadzie proporcjonalnej.

Kandydaci mieli zgłaszać się najpóźniej na 8 dni przed głosowaniem, podobnie jak w Starym Królestwie każdy kandydat na deputowanego musiał przedstawić podpisy 50 wyborców a do senatu 25 wyborców. Ciekawym ograniczeniem był zakaz kandydowania na terenie Banatu i Siedmiogrodu tych mieszkańców Transylwanii, którzy opuścili wspomniany teren przed 1906 rokiem.

W przypadku gdy w okręgu zgłoszony był jedynie jeden kandydat, wówczas wybory w ogóle się nie odbywały, a kandydat automatycznie stawał się parlamentarzystą. Każdy kandydat lub lista, powinni być przedstawieni wyborcy na papierze innego koloru. Właściwą listę należało umieścić w kopercie i przekazać przewodniczącemu komisji wyborczej. Podobnie jak na Bukowinie kandydat, aby zostać wybranym, powinien otrzymać bezwzględną większość głosów, w przeciw-

nym wypadku miano organizować drugą turę wyborów. Tam gdzie miano wybierać na zasadzie proporcjonalnej, stosowano, jak i w reszcie kraju, metodę *d'Hondta*.

Na bazie wspomnianych ordynacji, wybory odbywały się do 1926 roku, były one z pewnością krokiem naprzód jeżeli chodzi o praktykę rumuńską, jednak w rzeczywistości okazało się, że poziom edukacji obywatelskiej nie był wystarczający. Kłopotów przysparzał zwłaszcza skomplikowany akt wyborczy w Starym Królestwie. Doprowadziło to do sytuacji, w której w wyborach 1919 roku anulowano prawie 30% głosów.

Na podstawie ordynacji wyborczych z 1918 i 1919 roku, przeprowadzono trzykrotnie wybory parlamentarne, w 1919, 1920 i 1922 roku, nie licząc wyborów uzupełniających. W 1919 roku, nie zdołano wyłonić zdecydowanej większości, w związku z tym potrzebne było stworzenie rządu koalicyjnego, co było wydarzeniem stosunkowo rzadkim w historii Rumunii. Wówczas niespodziewanie w elekcji zwyciężyli przedstawiciele *PNR* (*Partidul Național Român*), która obsadziła zdecydowaną większość mandatów w Siedmiogrodzie. Wybory te były o tyle charakterystyczne, że poszczególne partie polityczne zdobywały mandaty niejako jedynie na własnym terytorium. Oprócz wspomnianego przykładu, również partie mające swą siedzibę w Starym Królestwie (*PNL*, *PCD*, *PJ*), zdominowały Mołdawię i Wołoszczynę, ale nie były w stanie zaistnieć poza tym obszarem. Największym przegranym okazała się tu *PNL*, która nie potrafiła wykorzystać *handicapu*, jakim była możliwość organizowania wyborów³⁶. Jednak jako „usprawiedliwienie” liberałów, należy potraktować to, że były to pierwsze wybory w nowej sytuacji politycznej, a rząd centralny, jak to zresztą wynikało bezpośrednio z zapisów ordynacji, nie sprawował bezpośredniej kontroli nad komisjami wyborczymi w całym kraju. Wspomniany „błąd” już później się nie powtórzył i w kolejnych dwóch elekcjach rządu *PP* (Partii Ludu) w 1920 roku i *PNL* w 1922 roku, były w stanie zapewnić sobie niezbędną większość³⁷.

Wspomniana możliwość wynikała bezpośrednio z rumuńskiej praktyki politycznej, która nie wymagała by rząd uzyskiwał *votum* zaufania od parlamentu. Wystarczyło jedynie poparcie króla, który mianował i odwoływał rząd. Praktyka rumuńska przewidywała z reguły powołanie nowego rządu, którego często pierwszym krokiem, było rozwiązanie starego parlamentu, w którym w większości wypadków gabinet miał śladowe poparcie, organizacja wyborów, które umożliwiły już

³⁶ Dotąd właściwie każdy rząd organizujący wybory był w stanie zapewnić sobie większość.

³⁷ Por. I. Mamina, *op. cit.*, s. 258, 262.

spokojne rządy bez groźby obstrukcji parlamentarnej³⁸. W takim wypadku, właściwe życie polityczne koncentrowało się poza parlamentem a głównym celem politycznym, było dotarcie do dworu królewskiego, który decydował o tym, kto będzie rządził Rumunią. Wspomniana praktyka, zapoczątkowana jeszcze w latach 70. XIX wieku, najlepiej sprawdzała się w systemie dwupartyjnym, w związku z tym, nie należy się dziwić, że system partyjny zaczął po krótkim eksperymencie wielopartyjnym deewoluować do znanych i sprawdzonych form, w których jedyną niewiadomą było to, która siła polityczna uzyska status uprzywilejowany obok *PNL*. Pierwszym kandydatem do objęcia schedy po konserwatystach, była wspomniana już *PP*, generała Alexandru Averescu, bohatera i wojny światowej. Jednak była to klasyczna partia wodzowska, będąca sama w sobie konglomeratem wszystkich opcji politycznych, występujących w kraju. Była więc partią „dla każdego”, co jednak powodowało kłopoty z wypracowaniem programu politycznego, atrakcyjnego dla wyborców, dlatego partia ta dochodziła do władzy w momentach kryzysu, kiedy należało się odwołać do autorytetu generała Averescu, tak jak miało to miejsce w 1920 roku. O wiele ciekawsze okoliczności towarzyszyły powołaniu do władzy tej formacji w 1926 roku, kiedy najwyraźniej powierzono jej sprawowanie rządów na zasadzie „wyboru najmniejszego zła”, bowiem należało odsunąć od władzy *PNL*, a drugiej teoretycznie najsilniejszej partii – *PN* (powstałej z fuzji *PNR* i *PND* N. Iorgi) nie chciano z różnych względów dopuścić do władzy³⁹. Wybory 1926 roku, odbyły się już według nowej ordynacji co umożliwiło *PP* przejęcie władzy, ale jak się miało okazać, w rumuńskich warunkach nawet posiadanie olbrzymiej większości w parlamencie, nie gwarantowało pozostania przy władzy przez pełną kadencję.

2. Ordynacja wyborcza z 1926 roku.

Stan rzeczy, w którym na terytorium Rumunii obowiązywały trzy ordynacje wyborcze, był siłą rzeczy tymczasowy, jednak prace zmierzające do opracowania nowej ordynacji wyborczej, nie były prowadzone do 1923 roku, czyli do uchwalenia nowej konstytucji, która stała się symbolem zjednoczenia państwa i stanowiła po-

³⁸ Parlament mógł co prawda uchwalić *votum* nieufności wobec rządu lub jednego z ministrów, jednak z oczywistych względów dochodziło do tego bardzo rzadko, z reguły w trakcie walk frakcyjnych w łonie partii rządzącej.

³⁹ Prowadziła ona wówczas zaawansowane rozmowy o połączeniu z dość radykalną *PȚ* (*Partidul Țărănesc*) i najwyraźniej chciano „począć” na efekt programowy połączenia; czy górę wezmą bardziej umiarkowane elementy z *PN*, czy radykalne z *PȚ*., I. Ciupercă, *Opoziție și putere în România ani lor 1922-1928*, Iași 1994, s. 112.

teżny impuls do opracowania nowego prawa dla zjednoczonego państwa. Kością niezgody był z pewnością różny sposób wylaniania reprezentacji parlamentarnej, od ordynacji proporcjonalnej w Starym Królestwie, do ordynacji mieszanej na terytoriach przyłączonych do kraju. Przyczyny takiego stanu rzeczy – na obszarach należących do Rumunii przed 1918 rokiem, ordynacja proporcjonalna rzeczywiście była odpowiednia z punktu widzenia interesu narodowego – zapewniała w miarę właściwą reprezentację społeczeństwa w parlamencie, natomiast dla polityków wywodzących się zwłaszcza z Siedmiogrodu, była ona nie do przyjęcia, ponieważ przy tamtejszej strukturze narodowościowej, dawałaby dość duże możliwości wejścia do parlamentu mniejszości węgierskiej, do czego siłą rzeczy nie chciano dopuścić. z tego powodu, dość powszechnie stosowano *gerrymandering*, by w wytyczonych okręgach wyborczych zmaksymalizować szanse kandydatów rumuńskich. Dlatego też okręgi jednomandatowe, były z punktu widzenia interesu narodowego Rumunów na tym obszarze najwłaściwszym rozwiązaniem. W tym też celu, politycy transylwańscy opowiadali się za zmniejszeniem liczby parlamentarzystów, a co za tym idzie także za powiększeniem okręgów wyborczych, co miało ułatwić manipulacje ich granicami. Kolejną kwestią sporną, którą należało rozwiązać w przyszłej ordynacji była przymusowość udania się na głosowanie, wprowadzona na terenie Starego Królestwa, przepisami z 1918 roku. W Transylwanii ten wymóg nie obowiązywał. U źródeł wspomnianej różnicy rozwiązań, leżała intencja ustawodawcy – gdzie w Starym Królestwie można założyć, że naprawdę chodziło o to, by obywatele chodzili na wybory. Nowy element był słabo wyedukowany i można było liczyć na to, że stanie się bardzo podatny na wszelkie manipulacje wyborcze. Takiej możliwości nie było w Transylwanii, gdzie przed Wielką Wojną odbyło się już kilka elekcji powszechnych i elektorat był już w mniejszym lub większym stopniu „wytroczony” politycznie, tak więc i skala ewentualnych nadużyć, mogła być mniejsza. Ponadto nieco inaczej potraktowano tu sam akt głosowania – jako „wolność” obywatelską, nie zaś jako „obowiązek”. Na takie postawienie sprawy nalegali także konstytucjonaliści siedmiogrodzcy (prof. Romul Boilă) w 1922 roku, w trakcie dyskusji nad projektem nowej ustawy zasadniczej⁴⁰. Również dużym problemem spornym, wynikającym z zasady przyjęcia okręgów jednomandatowych, było odstępowanie od głosowania w przypadku, gdy był tylko jeden kandydat, obawiano się że może to

⁴⁰ *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, București 1990, s. 555.

prowadzić do nacisków administracyjnych, zmierzających do sklonienia kandydatów opozycji do wycofania się z wyborów⁴¹.

Pierwsze wstępne prace, nad wypracowaniem nowej ordynacji wyborczej rozpoczęły się już w czasie działania pierwszego rządu, wyłonionego przez parlament, wybrany według nowej ordynacji – czyli ten, na czele którego stał Alexandru Vaida Voievod, jednak przygotowana wtedy propozycja nie wyszła poza stadium projektowe, gdyż wspomniany rząd został zdymisjonowany, zresztą wraz z parlamentem na początku 1920 roku. Kolejny rząd Alexandru Averescu, również przygotowywał własną ordynację, która również nie została przyjęta przez parlament, również z powodu jego przedwczesnego rozwiązania w 1922 roku. Sprawą zajęto się skutecznie dopiero w nowej kadencji, kiedy to u władzy pozostawała PNL. Miała ona o tyle ułatwione zadanie, że zdołano już wówczas przeprowadzić unifikację administracyjną kraju, (znikła dzięki temu formalna możliwość przeprowadzania wyborów na bazie różnych ordynacji), ponadto wprowadzona została nowa konstytucja. Co istotne istniał konsensus partyjny, co do tego, że należy zmienić ordynację wyborczą. Oczywiście różnice między partiami rozpoczynały się już stopień niżej, kiedy przychodziło do konkretnego ustalenia zasad wyborczych, choć w zasadzie wszyscy zgadzali się co do tego, że powinna być to ordynacja proporcjonalna.

Po uchwaleniu konstytucji, zniknęła niekompatybilność pomiędzy zapisami ordynacji wyborczej, a konstytucji, bowiem siłą rzeczy zniknęły nawiązania do systemu cenzusowego. Ponadto konstytucja dawała prawa wyborcze do Izby Deputowanych, wszystkim obywatelom rumuńskim płci męskiej i zapewniała głosowanie: powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i obowiązkowe, z zapewnioną reprezentacją mniejszości. Ten ostatni wymóg był dość wieloznaczny, aczkolwiek nie wykluczał wprowadzenia zasady proporcjonalnego rozdziału mandatów.

Jeżeli chodzi o izbę wyższą, to konstytucja zakładała stworzenie dwóch kategorii senatorów - wybieranych w wyborach powszechnych bezpośrednich oraz wyborach pośrednich, gdzie swych przedstawicieli wybierały dodatkowo samorządy lokalne, z danego okręgu administracyjnego (judet). Ponadto w wyborach pośrednich, prawo głosu mieli przedstawiciele lokalnych Izb Handlowych, przemysłowych, pracy i rolnych, którzy wybierali swych przedstawicieli w 6 wielkich okręgach. Do-

⁴¹ Była to dość istotna kwestia, ponieważ w 1919 roku głosowanie odbyło się w Transylwanii jedynie w 24 okręgach wyborczych na 79 istniejących; podobnie w 1922 roku dwóch i więcej kandydatów zgłoszono w 87 okręgach na 121 istniejących. Widać więc, że w dużej części kraju, ludność praktycznie była pozbawiona możliwości oddania głosu., S. Radu, *op. cit.*, s. 184.

datkowo z wyboru pochodzili też senatorowie reprezentujący uniwersytety rumuńskie⁴². Jeżeli chodzi o bierne i czynne prawo wyborcze do Senatu, utrzymano wysoki cenzus wieku – 40 lat. Z urzędu do Senatu wchodził: następca tronu, metropolici prawosławni i katoliccy, ponadto eparchowie (biskupi diecezjalni) prawosławni i grecko-katoliccy, głowy wyznań uznanych przez państwo oraz przewodniczący Akademii Rumuńskiej. Dodatkowo konstytucja przewidywała możliwość powołania w skład Senatu innych osób piastujących wysokie urzędy w aparacie administracyjnym lub wojsku⁴³.

Na podobnych zasadach miano wybierać rady lokalne, przy czym dopuszczono pod pewnymi warunkami na tym szczeblu możliwość dopuszczenia reprezentacji kobiet jako tzw. „członków dodatkowych rady”. Konstytucja pozostawiła też furtkę dla kobiet, jeżeli chodzi o ich reprezentację polityczną – przyznanie im praw wyborczych miało być efektem decyzji 2/3 składu parlamentu. Istotnym uzupełnieniem konstytucji, było postanowienie zakładające, że po uchwaleniu ustawy zasadniczej, Konstytuanta ma funkcjonować już jako „normalny” parlament. Do końca kadencji, jego kolejnym zadaniem będzie stworzenie ordynacji wyborczej, dostosowanej do zapisów nowej konstytucji.

Uchwalenie nowej ordynacji było przewlekane przez parlament, zdominowany przez *PNL* i opublikowanie jej projektu w lutym 1926 roku, choć nie było niespodzianką, to jednak zbiegło się w czasie z kryzysem dynastycznym w Rumunii i dodatkowo zaogniło sytuację polityczną⁴⁴. Samo jej zgłoszenie w ostatnim momencie miało zapewne spowodować brak pogłębionej i merytorycznej dyskusji nad nią, choć oczywiście wobec silnej przewagi *PNL* w parlamencie, dyskusja miałaby jedynie charakter akademicki.

Ostateczny kształt ordynacji nadano w marcu 1926 roku i wtedy uzyskała ona moc obowiązującą.

Jej wyróżnikiem okazał się nowy sposób przydziału mandatów, wprowadzający na wzór włoski system „premii większościowej”, w propozycji rządowej, która zresztą stała się później obowiązującą, zakładano, że partia, która otrzyma 40% głosów w skali całego kraju, otrzyma minimum 60% głosów w parlamencie,

⁴² W tym wypadku prawo wyborcze przysługiwało jedynie profesorom.

⁴³ Art. 73 konstytucji.

⁴⁴ Chodzi tu o odsunięcie dotychczasowego następcy tronu, księcia Karola i wyznaczenie w jego miejsce małoletniego Michała, wnuka panującego Ferdynanda I. Tworzyło to o tyle sytuację kryzysową, że król wówczas był już poważnie chory (podejrzewano nowotwór), co oznaczałoby konieczność długiej, ponad 10-letniej regencji.

pozostałe 40 % miejsc będzie rozdzielone w ramach systemu proporcjonalnego⁴⁵. Z systemem premii wyborczej zgodziły się wszystkie partie polityczne, jednak kontrowersyjne okazało się wyznaczenie progu, po przekroczeniu którego miano przydzielać dodatkowe mandaty. O ile *PNL* i *PP* wskazały tu 40 %, o tyle *PN* i *PT* opowiadały się za podwyższeniem progu do 50%, czyli optowały za wprowadzeniem wymogu uzyskania większości absolutnej, a nie większości względnej. Zawarto jednak porozumienie w sprawach drugorzędnych – w przypadku gdyby dwie listy partyjne uzyskały wynik uprawniający do uprzywilejowanego podziału mandatów, miały być one podzielone pomiędzy dwie zwycięskie partie. Wobec wprowadzenia zasady premii większościowej, gdzie liczył się przecież każdy głos, wprowadzono zasadę, że bez względu na ilość zgłoszonych kandydatów w okręgu, wybory muszą się odbyć⁴⁶. Wspomniany wzorzec wprowadzono także po to, by zmaksymalizować szanse partii – w tym wypadku *PNL* na powrót do władzy i później sprawowanie jej samodzielnie przez długi okres czasu⁴⁷.

Samo wprowadzenie nowej zasady przeliczania głosów, motywowane było chęcią podkreślenia roli parlamentu, jako decydującego organu w państwie Ponadto miała ułatwiać zarządzanie państwem, poprzez zniesienie *de facto* potrzeby zawierania koalicji powyborczych, preferując w takim wypadku porozumienia zawierane przed elekcją, co miało uczynić proces walki politycznej bardziej przejrzystym dla obserwatorów.

⁴⁵ W powszechnym odczuciu recypowano tu wzorce włoskie, ordynacji z 1924 roku, z tą jednak różnicą, że próg premii wyborczej był w Rumunii o 15% wyższy. Ponadto zmniejszono w porównaniu do Włoch odsetek miejsc, przypadających automatycznie, w wypadku osiągnięcia 40% poparcia z 2/3 jak we Włoszech do 50% w Rumunii., S. Starzyński, *Powojenny ustrój państw europejskich*, Kraków 1926, s. 42.

⁴⁶ Chodziło o wyeliminowanie sytuacji, w której osób startujących było tyle samo co mandatów. Według przepisów poprzednich ordynacji wyborczych, wybory wówczas nie były przeprowadzane. Jednak w sytuacji, gdy w skali kraju liczył się każdy głos, ustawodawca chciał, by również i w takich okręgach wybory się odbyły, a ilość głosów jakie padną na jednego kandydata w okręgu zasilila pulę właściwej partii.

⁴⁷ Na przyjęcie wspomnianego systemu przeliczania głosów wpływ niewątpliwie miały dwa czynniki: poważna choroba króla Ferdynanda I, co w połączeniu z aktem z 4 stycznia 1926 roku, odsuwającym od dziedziczenia tronu księcia Karola oznaczało, że będzie musiała zostać powołana Rada Regencyjna, w której liberałowie powinni zachować wpływy. Drugim czynnikiem była zawarta wcześniej umowa polityczna z *PP*, zgodnie z którą partia gen. Averescu miała objąć władzę po dymisji rządu *PNL*. Liberałowie, zapewne nie bez pewnej dozy *makiawellizmu* zgodzili się z tym zapisem, licząc wyraźnie na to, że *PP* ponownie skompromituje się u władzy.

Nowa ordynacja została ogłoszona 27 marca 1926 roku⁴⁸. Była w swej istocie amalgamatem rozwiązań przyjętych w poprzednich ordynacjach z nowymi propozycjami, zwłaszcza, iż musiała ona dostosować reguły i wyniki walki wyborczej, do przepisów nowej konstytucji. Powtórzono tu zasady zapisane w konstytucji, a więc zasadę powszechności, równości, bezpośredniości obowiązkowości i tajności wyborów do Izby Deputowanych. Określono przy okazji, że okręgiem wyborczym będzie każdy *Județul* (województwo). Senat miał składać się z pięciu kategorii członków:

- wybieranych w wyborach powszechnych: obowiązkowych, równych, bezpośrednich i tajnych na bazie list wyborczych, przy zachowaniu cenzusu wieku – 40 lat; 113 senatorów;
- wybieranych w wyborach bezpośrednich przez członków samorządów lokalnych – z każdego *județu* miał pochodzić 1 senator – czyli miało być 71 senatorów⁴⁹;
- wybieranych w wyborach bezpośrednich przez członków izb korporacyjnych, spotykali się oni w obrębie każdej korporacji (handlu, przemysłu, rolniej i pracy) i wybierali 1 senatora; każda korporacja dokonywała wyboru w jednym z 4 okręgów (Bukareszt, Jassy, Gałac, Kluż), łącznie więc tutaj wybierano 16 senatorów⁵⁰;
- wybieranych przez profesorów uniwersyteckich, wybierających ze swego grona jednego senatora z każdego uniwersytetu (łącznie 4 senatorów reprezentujących uniwersytety w: Bukareszcie, Jassach, Czerniowcach i Klużu);
- wirylistów: następcy tronu (po ukończeniu 18 roku życia, z prawem głosu po ukończeniu 25 roku życia), patriarchy i metropolitów kościoła prawosławnego i unickiego (5 senatorów); biskupów diecezjalnych prawosławnych i unickich (17 senatorów)⁵¹, w skład Senatu włączono także zwierzchników pozostałych wyznań pod warunkiem, że liczba wiernych przekraczała 200 000 „dusz” – warunek ten spełniali przedstawiciele wyznania mojżeszowego oraz mahometanie; przewodniczącego Akademii

⁴⁸ Pełen tekst ordynacji patrz: Mamina, *op. cit.*, s. 62 - 67.

⁴⁹ Rumunia wówczas była podzielona na 71 *județów* (województw), 489 *plăși* (powiatów) i 8879 *comun* (gmin).

⁵⁰ Art. 38 ordynacji.

⁵¹ I. Mamina, *op. cit.*, s. 64.

Rumuńskiej; ponadto w skład Senatu, zaliczono byłych premierów o stażu dłuższym niż 4 lata na czele rządu, ministrów o stażu dłuższym niż 6 lat w rządzie, marszałków obu izb parlamentu pod warunkiem przewodniczenia obradom 8 sesji zwyczajnych, byłych senatorów i deputowanych pod warunkiem pozostawania w składzie parlamentu przez 10 kadencji niezależnie od czasu ich trwania; byli przewodniczący Najwyższego Sądu Kasacyjnego, pełniący swą funkcję przynajmniej 5 lat; generałowie rezerwy lub w stanie spoczynku, którzy w czasie Wielkiej Wojny (14 sierpnia 1916 – 1920) przynajmniej przez 3 miesiące dowodzili jedną z połowych armii rumuńskich; byli szefowie Sztabu Generalnego, lub generalni inspektorzy sił zbrojnych w czasie pokoju pełniący swą funkcję przynajmniej przez 4 lata oraz byli przewodniczący Zgromadzeń Narodowych Rumunów z Siedmiogrodu, Kiszyniowa i Czerniowiec.

Jak widać liczba senatorów nie była z góry ograniczona. Skład Senatu mógł być powiększany i zmniejszany w miarę nabywania uprawnień przez kolejnych urzędników państwowych. Według stanu z 1926 roku, w ten sposób obsadzano 26 miejsc. Łącznie więc Senat miał składać się z 230 członków, co oznaczało, że senatorowie wybierani w wyborach powszechnych byli w mniejszości⁵².

Bierne prawo wyborcze do izby niższej parlamentu, przysługiwało wszystkim obywatelom rumuńskim płci męskiej, którzy ukończyli 25 lat i zamieszkiwali w Rumunii, w przypadku Senatu utrzymano cenzus ukończonego 40 roku życia.

Jako osoby pozbawione prawa głosu, uznano wszystkich skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa o charakterze karnym, za przestępstwa przeciwko prawu wyborczemu, szpiegów działających na szkodę państwa i narodu rumuńskiego, bankrutów, osoby „niemoralne” (właściciele domów publicznych, kasyn). Swoistą nowością było jasne stwierdzenie, że wojskowi w służbie czynnej, nie posiadają ani biernego, ani czynnego prawa wyborczego.

Nadzór nad wyborami miały sprawować okręgowe komisje wyborcze, tworzone na poziomie *județu*. Tam miano dokonywać wszelkich operacji wyborczych, od rejestracji list, poprzez przygotowanie, przeprowadzenie, a w końcu ogłoszenie wyników wyborów. Aby zarejestrować kandydata na deputowanego, należało zdobyć 20 podpisów osób mających czynne prawo wyborcze do tej izby, w przypadku Senatu wymóg ten był obniżony do 10, ale musimy pamiętać, o wysokim cenzusie

⁵² W 1930 roku było ich 244.

wieku. Maksymalnie można było zgłosić swe kandydatury w 4 okręgach wyborczych.

W skali kraju, nad prawidłowym przebiegiem wyborów, miała czuwać Centralna Komisja Wyborcza (*Comisia Centrală Electorală*) złożona z 5 członków: prezesa i jednego z radców Najwyższego Sądu Kasacyjnego, prezesa Rady Prawnej (*Consiliu Legislativ*), dwóch prezesów Sądu Apelacyjnego.

Samo głosowanie postarano się maksymalnie uprościć – zastosowano ostemplowanie specjalnym stemplem właściwej listy wyborczej. Głosowanie miało rozpoczynać się od godziny 8:00 i trwać 12 godzin. Osobom posiadającym prawa wyborcze, wydawano specjalne certyfikaty uprawniające do głosowania, samo głosowanie było obowiązkowe, za brak uczestnictwa, groziła kara pieniężna.

Procedura przydziału poszczególnych mandatów, była stosunkowo skomplikowana. Wprowadzono próg wyborczy na poziomie 2% głosów w skali całego kraju, ale uczyniono w tym przypadku wyjątek dla partii, która w danym okręgu zdobyła absolutną większość głosów. W takim wypadku miała ona otrzymać proporcjonalną do wyniku, liczbę mandatów z danego okręgu⁵³. Przydział mandatów w skali kraju, wyglądał następująco: w przypadku gdy jedna z partii osiągnęła pułap uprawniający do premii wyborczej, miała automatycznie otrzymać 50% wszystkich mandatów w skali kraju i dodatkowo pulę pozostałych mandatów, adekwatną do wyniku wyborczego⁵⁴. W przypadku, gdy nikt nie zdobył wymaganych 40%, mandaty miano dzielić proporcjonalnie do uzyskanego poparcia. Istotne było miejsce na liście danego kandydata, ponieważ mandaty przydzielano według kolejności na liście⁵⁵.

W przypadku Senatu nie obowiązywała zasada proporcjonalności, tutaj stosowano system większościowy, ale mandaty przyznawano całej liście, na którą padła większość wskazań wyborców⁵⁶. W przypadku wakatów, organizowano wybory uzupełniające w obu izbach, z wyłączeniem sytuacji w której wakat powstał przed ostatnią sesją parlamentu. Naruszenia prawa wyborczego miały być karane grzywną od 50 do 10 000 lei, a także więzieniem od 15 dni do 10 lat. Kary te z reguły były łączone z utratą praw do głosowania.

⁵³ Hipotetycznie pozostawiało to furtkę do parlamentu dla mniejszości narodowych., R. V. Pantelimon, *op. cit.*, s. 114.

⁵⁴ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy środkowej i wschodniej*, Lublin 2007, s. 214.

⁵⁵ Stosowano więc listy zamknięte. Por. *Ibidem*, s. 64.

⁵⁶ Nie była więc możliwa sytuacja, w której mandaty w okręgu były dzielone pomiędzy dwie partie.

W przypadku wyboru danego kandydata w większej ilości okręgów lub wyboru do obu izb parlamentu, należało zdecydować w ciągu 10 dni o wyborze okręgu i ewentualnie izby w której należało zasiadać, w przeciwnym wypadku o wyborze okręgu bądź izby miało decydować losowanie.

Istotną kwestią przeciwdziałającą różnym „transferom” partyjnym, był zapis przewidujący w takim wypadku wygaśnięcie mandatu. Powodowało to później dość dużą krytykę tego zapisu, gdyż argumentowano, że w takim wypadku głos jest oddawany na partię

Przyjęcie modelu włoskiego, motywowane było chęcią zapewnienia skuteczności działania parlamentu. Ustawodawca wyraźnie nie chciał powtórzenia sytuacji z 1919 roku, czy cech charakterystycznych dla Włoch, sprzed okresu faszystowskiego, III Republiki Francuskiej, czy Republiki Weimarskiej. Czy wspomniany zapis spełnił swoje zadanie? Ciężko jest jednoznacznie, nawet z perspektywy 85 lat, odpowiedzieć na to pytanie. Z jednej strony zapewniał on silne rządy, bowiem z wyjątkiem wyborów z 1937 roku, za każdym razem udawało się wyłonić potrzebną większość i to z reguły z dużym „zapasem”; zaś wybory z 1937 roku, nie mogą być w pełni miarodajne, gdyż wówczas dość destruktywną rolę odgrywał król Karol II, poszukujący usilnie pretekstu do wprowadzenia dyktatury, a niestabilny parlament, nie posiadający stosownej większości rządowej, wydawał się być idealnym do tego pretekstem. Siła rządu, w żadnej mierze natomiast nie przekładała się na trwałość parlamentu – świadczy o tym fakt, iż tylko jeden parlament, wybrany w 1933 roku, działał ustawowe 4 lata, w pozostałych wypadkach parlamenty wybrane w latach 1926, 1927, 1928, 1931 i 1937 kończyły swą pracę przedwcześnie.

Stosunek poszczególnych partii politycznych do ordynacji, również nie był jednoznaczny, choć początkowo prawie wszystkie w wyjątkiem *PNL* i *PP* ostro skrytykowały jej zapisy⁵⁷, to jednak w późniejszym okresie, gdy same doszły do władzy, nie próbowały zdecydowanie dążyć do zmiany zastanego stanu rzeczy, wyraźnie doceniając komfort jaki dawała rzeczywistość sprawowania samodzielnych rządów. Nieco bardziej krytycznie odniosły się do nowej ordynacji mniejsze partie polityczne, których liderzy zdawali sobie sprawę z tego, że znacznie zmalały ich szanse na wejście do parlamentu i w związku z tym, aby utrzymać się w głównym nurcie życia politycznego, będą musiały zawierać doraźne sojusze polityczne, co w dużym stopniu wpłynęłoby na wyrazistość ich oferty programowej. Podobne

⁵⁷ Partia Ludu pozytywnie odniosła się do ordynacji, ponieważ jej przywódcy zdawali sobie sprawę z tego, że to oni będą organizować jako strona rządowa następne wybory.

zarzuty padały także ze strony mniejszości narodowych, których przedstawiciele zauważyli, że w danej sytuacji jedyną szansą dla nich na wejście do parlamentu, jest udział w koalicji z partiami rumuńskimi, co właściwie z góry wykluczało walkę o prawa mniejszości narodowych, w przypadku ich zagrożenia przez rządzącą większość.

Co ciekawe już wkrótce, bo w 1928 roku, *PNL* pozostając w opozycji, zaczęła opracowywać próby modyfikacji ordynacji wyborczej, choć z powodów ograniczeń politycznych nałożonych przez sam fakt istnienia w Rumunii regencji, musiała ona być ograniczona⁵⁸. Z tego powodu *PNL* postulowała taką reformę, która nie wymagałaby zmiany poszczególnych artykułów konstytucji. Siłą rzeczy musiałaby ona być ograniczona do Izby Deputowanych, bowiem ustawa zasadnicza traktowała tę izbę bardziej ogólnie, dlatego możliwe było dokonanie ewentualnych zmian w ordynacji wyborczej, bez konieczności modyfikowania konstytucji. Działający z ramienia *PNL* Pavel Cuzminschi, apelował o przekształcenie Izby Deputowanych, w ciało o charakterze bardziej elitarnym – należało doprowadzić do kolejnej redukcji liczebności wspomnianej izby, tak aby jeden deputowany przypadał na 80 tys. mieszkańców⁵⁹, co właściwie doprowadziłoby do paradoksalnej sytuacji, w której izba niższa, byłaby mniej liczna od izby wyższej. Liberalowie swój pomysł motywowali głównie kwestiami finansowymi, a zmniejszona Izba Deputowanych miała generować mniejsze obciążenie dla budżetu.

Inną zmianą, mającą bardziej powiązać kandydaturę z okręgiem wspierającym danego polityka, była propozycja uniemożliwiająca zgłoszenie swej kandydatury w większej ilości okręgów, wspomniany proceder miał być ograniczony jedynie do jednego okręgu. Miało to zapewnić wyborcom komfort głosowania na osobę, którą chcieli poprzeć w wyborach. W przypadku gdy dana kandydatura była przedstawiona w czterech okręgach, odpowiedzialność przed elektoratem w sposób naturalny rozmywała się. Padła także propozycja zmodernizowania systemu przyznawania premii wyborczej, tak aby partia zwycięska otrzymywała jedynie połowę mandatów i nie uczestniczyła w dalszym podziale miejsc w parlamencie – miało to zapewnić opozycji realny wpływ na życie polityczne w kraju, jednak z drugiej strony przy założeniu, że zwycięska partia otrzymałaby ponad 50% miejsc w parlamencie, doprowadziłoby to, do nadreprezentacji strony *de facto* przegranej w wyborach tak, że z pewnością dla partii zwycięskich, jak rządząca wówczas *PNȚ*, która w ostat-

⁵⁸ Zakazana była zmiana konstytucji tym okresie.

⁵⁹ Takie są proporcje w dniu dzisiejszym w Polsce.

nich wyborach (XII 1928 r.) uzyskała prawie 78% głosów, wspomniana propozycja nie była atrakcyjna⁶⁰ i została ona odrzucona. Pomysły Cuzminschiego, powróciły także i w późniejszym czasie, jednakże były one wówczas już bardzo nierealistyczne, jak np. podniesienie wieku wyborców do 30 lat, lub zakładały rozwiązania stosowane w państwach o charakterze autorytarnym – zakaz jakiejkolwiek agitacji wyborczej. Warto zauważyć rzecz charakterystyczną dla wszystkich partii opozycyjnych, które szumnie zapowiadały zmianę prawa wyborczego, jednak po dojściu do władzy przestawały do tego dążyć, wyraźnie kontentując się osiągniętą pozycją. Wspomniane zjawisko było charakterystyczne choćby dla *PNȚ*, która w latach 1926-1928, bardzo zdecydowanie nie zgadzała się z zapisami ordynacji, by po pomyślnych wyborach z grudnia 1928 roku, odsunąć wspomnianą kwestię maksymalnie w czasie. Także i liberałowie powróciwszy do władzy w 1933 roku, roku nie chcieli zmiany obowiązującej ordynacji.

Dopiero w drugiej połowie lat 30., w pewnym sensie zgodnie z tendencjami ogólnoeuropejskimi, widać ponowne zainteresowanie partii politycznych w Rumunii, kwestią ewentualnej reformy ordynacji wyborczej. Tym razem jednak wyraźnie widać, że proponowano upodobnić rumuńskie życie polityczne do modelu korporacyjnego, sugerowano by na takich właśnie zasadach wybierać przynajmniej częściowo rumuński Senat. Część *PNL*, znajdująca się wówczas pod wpływem Gh. Brătianu, opowiadała się za poszerzeniem praw wyborczych również na kobiety.

W programach skrajnej prawicy, widać wyraźne dążenie do jeszcze większego ograniczenia wpływu mniejszości narodowych na rumuńskie życie polityczne, miało to być oczywistym wstępem do ograniczania ich wpływu także i na niwie ekonomicznej.

Ostatecznie do czasu proklamowania dyktatury królewskiej w lutym 1938 roku i *de facto* końca ery wielopartyjnej w Rumunii, wspomniana ordynacja wyborcza z 1926 roku, nie była już zmieniana, pomimo dość głośno artykułowanych intencji przez partie, pozostające w opozycji. Z reguły bowiem okazywało się, że po dojściu do władzy, wspomniane zainteresowanie po prostu „ulatniało się”. Doceniano bowiem komfort samodzielnego sprawowania władzy. Z drugiej strony, doprowadziło to do zaniku wśród polityków rumuńskich, zdolności koalicyjnych. Nie doprowadziło jednak do tego jedynie wspomniane prawo wyborcze. W innych warunkach politycznych zastosowanie wspomnianej metody przeliczania głosów, mogłoby

⁶⁰ *Structuri politice în Europa Centrala și de Sud Est (1918-2001)*, vol. II România, București 2004, s. 190.

wręcz być bodźcem do zawierania koalicji programowych, właśnie w celu przejęcia władzy i utrzymania się przy niej. Jednak rumuńska praktyka zawierania jedynie karteli wyborczych przed wyborami, gdzie współpraca kończyła się właściwie w momencie podziału mandatów pomiędzy zwycięskie ugrupowania, nie wspomagała wypracowania zdolności do kompromisu.

Wśród osób oceniających okoliczności wpływające na dojście do władzy Karola II, podkreślano, że król umiejętnie wykorzystywał możliwości jakie dała ordynacja, by doprowadzić do wytworzenia się sytuacji politycznej, w której wprowadzenie dyktatury królewskiej wydawało się jedynym możliwym sposobem na uspokojenie sytuacji w kraju. Takim zabiegiem okazało się powierzenie misji utworzenia rządu pod koniec 1937 roku O. Godze i A. C. Cuzie, stojącym wówczas na czele mało znaczącej partii *PN-C (Partidul Național-Creștin)*. Było to posunięcie właściwie w praktyce rumuńskiej, a można zaryzykować twierdzenie, że i w światowej, bez precedensu, by zmieniać rząd *de facto* w trakcie trwania wyborów⁶¹. Samo powierzenie misji stworzenia rządu wspomnianym politykom, było zabiegiem obliczonym na ukazanie słabości systemu demokratycznego. Król bowiem znakomicie zdawał sobie sprawę z tego, że *PN-C* nie będzie w stanie osiągnąć porozumienia właściwie z żadną z konkurencyjnych partii politycznych⁶². Ponadto liczono się powszechnie z tym, że będzie to rząd podobny do rządu Take Ionescu z przełomu 1922 i 1923 roku, czyli przejściowy, powołany po to by przeprowadzić niezbędne konsultacje mające, przygotować grunt pod wyłonienie partii (*PNL* lub *PNT*), która przejmie ster rządów i przeprowadzi wybory, w których zapewni sobie większość. Król natomiast, wszystkich zaskoczył, w ogóle nie pozwalając na ukonstytuowanie się parlamentu i rozwiązując go jeszcze przed pierwszym posiedzeniem, w dniu 18 stycznia 1938 roku⁶³. Początkowo zapowiedziano kolejne wybory, na okres od 2 do 6 marca 1938 roku, jednak w obliczu prowadzenia dyktatury królewskiej i co za tym idzie, nowych zasad organizacji życia politycznego w Rumunii, wybory te już nie odbyły się.

Podsumowując, prawo wyborcze w Królestwie Rumunii przeszło swoistą ewolucję pomiędzy 1866 a 1937 rokiem. Przez większą część czasu była to ordy-

⁶¹ Rząd zmieniono 28 grudnia 1937 roku, podczas gdy właśnie na ten dzień i jeszcze na 30 XII przewidziane były wybory do Senatu (w grupie izb gospodarczych i na wyższych uczelniach), choć wynik tych głosowań nie mógł zmienić całościowego obrazu sytuacji.

⁶² I. Calin, *Contribuții la dezbaterile unor probleme cu privire la înstaurarea dictaturii personale în România: caracterul și conținutul măsurilor luate pe plan politic intern în anii 1938-1940*, "Analele Universității din Craiova. Secție Istorie, Geografie, Filologie", II/1973, s. 33.

⁶³ Konstytucyjny termin zwołania pierwszego posiedzenia kończył się dopiero 18 lutego.

nacja kurialna, co w momencie jej uchwalania nie było niczym szczególnym. Pojawiały się nawet głosy, że w danym momencie była ona jedną z najbardziej postępowych w Europie. Niestety szybko postępujący proces modernizacji politycznej społeczeństw na zachodzie Europy, doprowadził do tego, że już w 20 lat po jej uchwaleniu, wspomniana ordynacja stała się jedną z bardziej zachowawczych na terenie Europy i nie zmieniły tego ograniczone próby jej modernizacji w 1884 roku. Wówczas właściwie ostatecznie wykorzystano „potencjał modernizacyjny” jak jeszcze tkwił w tej ordynacji. Dalsze próby jej unowocześniania utkwily właściwie na kwestii wprowadzenia powszechnego prawa wyborczego w Rumunii, która to sprawa z różnych względów napotykała bardzo dużą opozycję w parlamencie niezależnie od aktualnie sprawującej władzę opcji politycznej. Tak więc do 1918 roku, najbardziej upośledzoną politycznie warstwą ludności byli mieszkańcy wsi, właściwie pozbawieni adekwatnej reprezentacji w parlamencie oraz nawet szansy na bezpośrednie głosowanie. Sytuacja zmieniła się w 1918 roku, wraz z przyłączeniem do państwa rumuńskiego prowincji dotąd należących do Austro-Węgier, gdzie już od 1908 roku, stosowano zasadę głosowania powszechnego. Siłą więc rzeczy, standardy dualistycznej monarchii, wyznaczyły pewne minimum, jakie musiało być spełnione w przyszłym rumuńskim prawie wyborczym. Ordynacje uchwalone w 1919 roku, z jednej strony ukazywały, że Wielka Rumunia nie jest jeszcze państwem o charakterze unitarnym, a lokalne partykularyzmy pozostawały jeszcze dość silne. Niemniej jednak rozwiązania przyjęte w 1919 roku, przynajmniej teoretycznie gwarantowały w miarę dokładne odzwierciedlenie woli wyborców. Praktyka pokazała nieco inny obraz, może poza wyborami w 1919 roku, gdzie na pierwszy plan wysunęła się stara praktyka silnego wpływu aparatu rządowego na wolę wyborców. Sytuacji nie zmieniła, a raczej nawet pogorszyła kolejna ordynacja z 1926 roku, która poprzez wprowadzenie systemu premii wyborczej ułatwiła partii aktualnie rządzącej utrzymanie się przy władzy. Mimo iż rozwiązanie to było powszechnie krytykowane okazało się być na tyle wygodnym, że żaden rząd wyłoniony na zasadach demokracji parlamentarnej (do lutego 1938 roku) nie zdecydował się na jego zmianę.

3. Ordynacja wyborcza z 1938 roku – „korporacyjna”.

Zasadnicze zmiany rumuńskiej rzeczywistości politycznej związane z wprowadzeniem nowego reżimu politycznego w lutym 1938 roku, zostały wprowadzone bez współudziału parlamentu, który pozostawał wówczas w dziwnym

stanie zawieszenia, zwłaszcza po anulowaniu wyników głosowania z grudnia 1937 roku. Nowa konstytucja z 27 lutego 1938 roku, również przewidywała istnienie parlamentu, jednak jego zasady działania były zupełnie różne od obowiązujących do tego czasu. W miejsce konstytucyjnie zapisanej zasady wspólnego z królem wykonywania władzy legistycznej, w nowej ustawie zasadniczej w miejsce tego, stwierdzono, że władza ustawodawcza jest wykonywana przez króla za pomocą „Reprezentacji Narodowej”. Inne zapisy konstytucji, również w znaczącym stopniu zmieniły zasady i idee związane z wykonywaniem mandatu. Każdy parlamentarzysta miał obowiązek złożenia przysięgi wobec króla. O ważności wyborów tym razem decydować miał spełniający w rumuńskiej rzeczywistości rolę Sądu Najwyższego - Najwyższy Sąd Kasacyjny. Dotąd o ważności wyborów decydował sam parlament na pierwszym posiedzeniu, co było sytuacją o tyle niestandardową, że otwierało drogę do różnych nadużyć wyborczych – bardzo często rządząca większość wykorzystywała ten mechanizm do unieważniania mandatów, przynajmniej części opozycji. Ponadto nosiło to znamię „bycia sędzią we własnej sprawie”. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić że zmiany były próbą doprowadzenia rzeczywistości rumuńskiej do wyższych standardów. Zakazano także członkom parlamentu wykorzystywania stanowisk państwowych do własnych korzyści. W tym celu wszystkie osoby, które zostały wybrane, musiały natychmiast zrzec się stanowisk w przedsiębiorstwach, zawierających kontrakty z państwem.

W kwietniu 1939 roku, ogłoszono założenia nowej ordynacji wyborczej, które zostały opracowane głównie przez ówczesnego premiera i ministra spraw wewnętrznych Armanda Călinescu. Dostosowywała ona zasady wyborcze do wymogów, stawianych przez nową konstytucję. Wprowadzono zasadę głosu: obowiązkowego, tajnego i pojedynczego (*unitar*).

W odniesieniu do poprzednich wyborów, zdecydowano się na podniesienie cenzusu wieku do 30 lat, w przypadku wyborów do izby niższej, a 40 lat do Senatu. Po raz pierwszy dopuszczono do głosowania kobiety. Wprowadzono sygnalizowany już w 1938 roku, zamiar likwidacji znaków wyborczych na listach, co oznaczało że analfabeci zostali wykluczeni od głosowania. Ponadto każdy wyborca musiał zarejestrować się w jednej z trzech kurii (korporacji) zawodowych: rolniczej i rzemieślniczej; handlowej i przemysłowej lub pracowników umysłowych. Podniesienie wieku, miało na celu zminimalizowanie wpływu dawnych legionistów na wynik wyborów, podobnie wprowadzenie cenzusu znajomości pisma miało służyć osłabieniu wpływu chłopstwa będącego zapleczem *TpT* i *PNT* na skład obu izb.

Dokonano także zmniejszenia liczebności Izby Deputowanych z 387 do 258 – każda z w.w. kurii, wybierała 86 przedstawicieli, dodatkowo ich kadencja uległa przedłużeniu z 4 do 6 lat. Senat miał odtąd składać się z 88 senatorów, wybranych w wyborach, 88 nominowanych przez króla i pewnej liczby senatorów *ex officio*. Co istotne, ich mandat został przedłużony z 4 do 9 lat.

Kraj został podzielony na 10 okręgów wyborczych, odpowiadających nowym, ustanowionym przez Karola II jednostkom terytorialnym *ținuturi* – Regionom; większym od dotychczas stosowanych okręgów - *județ*. Miało to za zadanie osłabić możliwości wprowadzenia do parlamentu przedstawicieli mniejszości narodowych. Zarządzać nimi mieli mianowani na 6-letnie kadencje rezydenci królewscy. Na poziomie lokalnym, dokonano również poważnych zmian. Zerwano z zasadą wyboru wójta i burmistrza w wyborach lokalnych, w nowych warunkach miał on być mianowany przez prefekta w przypadku gmin wiejskich lub rezydenta królewskiego w przypadku ośrodków miejskich⁶⁴. W sposób widoczny zwiększyło to kontrolę egzekutywy nad życiem politycznym nawet w wymiarze lokalnym, pozbawiając opozycję jakiegokolwiek szansy na nieautoryzowane działanie.

Przygotowania do nowych wyborów, rozpoczęły się w październiku 1938 roku, jako że partie polityczne już nie istniały, zadanie zgłaszania kandydatów do parlamentu otrzymały korporacje zawodowe – jednocześnie rozwiązano dotąd istniejące organizacje związkowe, liczące sobie około 80 tys. członków. Nowe organy ograniczone były do reprezentacji czysto zawodowej, do działania wewnątrz kraju i poza wyznaczaniem kandydatów do parlamentu, nie powinny zajmować się w ogóle działalnością o charakterze politycznym. Korporacje miały także prawo wyznaczania swych przedstawicieli do już istniejących Izby Pracy i Ubezpieczalni Społecznej, zawierania umów zbiorowych, delegowania swych przedstawicieli do organów pojednawczych i arbitrażowych na swym terenie działania. Każda korporacja miała także działać zgodnie konstytucją i innymi prawami, regulującymi aktywność zawodową Rumunów⁶⁵.

Jedynie wybory przeprowadzone zostały w myśl nowej ordynacji wyborczej, w czerwcu 1939 roku. Startowali w nich przedstawiciele obozu rządowego (warunkiem dopuszczenia na listy wyborcze było członkostwo w *FRN*). Jednak obok znanych już z okresu poprzedniego polityków, wiele osób kandydujących było zupełnie nieznanymi opinii publicznej. Tym razem jako że wybierano nie na zasadzie

⁶⁴ C. V. Petcu, *Guvernarea Miron Cristea*, București 2009, s. 309.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 311.

przynależności politycznej, a zawodowej, kampania wyborcza była bardzo spokojna w odróżnieniu od dotychczas przeprowadzanych elekcji. Według oficjalnych danych społeczeństwo rumuńskie poprzez swe masowe uczestnictwo w wyborach (frekwencja rządu 85%), dało wyraz swego poparcia dla reżimu. Postawienie wymogu reprezentacji zawodowej, nie było jednak niczym nowym w rumuńskiej polityce, takie rozwiązania przewidywała bowiem w odniesieniu do części Senatu także i ordynacja z 1926 roku, nowością było rozszerzenie zakresu obowiązywania tych rozwiązań na obie izby.

4. Ordynacje w latach 1946-1989.

W związku z koniecznością przeprowadzenia wyborów, koniecznych do uwiarygodnienia swej władzy przed Aliantami, rząd dr. Petru Grozy zdecydował się na przedstawienie projektu nowej ordynacji wyborczej. Wybory miały odbywać się na zasadach: powszechności, bezpośredniości, tajności i proporcjonalności. Każda lista miała proponować tylu kandydatów, ile było mandatów do zdobycia w danym okręgu wyborczym, wykluczono więc zjawisko konkurencyjności wewnątrz danej listy (listy zamknięte). W ogólnym, założeniu, jeden mandat miał przypadać na 40 tys. Wyborców, mandat dodatkowy dla każdego okręgu (*județu*) przysługiwał jedynie, w przypadku, gdy liczba uprawnionych do głosowania po pierwszym przydziale mandatów, przekraczała 20 tys. Podobnie jak w okresie poprzednim, procedura wyborcza przewidywała dokonanie rejestracji potencjalnego wyborcy, który mógł głosować dopiero na podstawie otrzymanego dokumentu uprawniającego do głosowania (*buletin de vot*). Co ważne powrócono do praktyki przyznawania poszczególnym partiom znaków wyborczych, co oznaczało, że wybory ponownie stały się dostępne dla osób niepiśmiennych⁶⁶. Dopuszczano także sytuację, w której głosowano by w konkretnym okręgu jedynie na jedną listę wyborczą, było to jednak niezbędne z uwagi na wprowadzony w całym kraju, system proporcjonalny. Inną sprawą było, że w takim układzie ta konkretna lista byłaby w dużym stopniu uprzywilejowana w skali całego kraju, gdzie głosy miano przeliczać metodą *d'Hondta*, przy zastosowaniu kolejnych najwyższych dzielników. Nie zastosowano progu wyborczego. Przy jej pomocy przeprowadzono jedynie kontestowane przez opozycję wybory, w listopadzie 1946 roku, jednak oczywiście samej ordynacji wyborczej

⁶⁶ Zrezygnowano z tego w myśl ordynacji wyborczej z 1939 roku.

nie można w tym wypadku winić za porażkę partii demokratycznych. Doprowadziła do niej kombinacja czynników historycznych i politycznych.

Kolejna ordynacja wyborcza została uchwalona bardzo szybko, bowiem już 22 stycznia 1948 roku, kiedy to dokonano modyfikacji dotychczasowych zasad głosowania, ustanowionych w 1946 roku. Przede wszystkim, jak to wówczas określono, starano się zapewnić jeszcze szerszy udział ludzi młodych, i w tym celu zdecydowano się na obniżenie cenzusu wieku do 20 lat⁶⁷. Zerwano także z dotychczas stosowaną zasadą o odebraniu biernego prawa wyborczego funkcjonariuszom państwowym i żołnierzom służby czynnej. Tym razem mogli oni brać udział w wyborach, w imię pełnej reprezentacji społeczeństwa socjalistycznego. Była to najistotniejsza zmiana, jeżeli chodziło o ordynację wyborczą. Według wspomnianych przepisów, odbyły się jedynie jedne wybory, we wspomnianym 1948 roku, ostatnie przed 1989 rokiem, w których w sposób szczątkowy wzięła udział opozycja, którą jednak w danym momencie można uznać już w pełni za opozycję tolerowaną, działającą za pełną zgodą bloku rządzącego⁶⁸.

Kolejne zmiany w ordynacji wyborczej na szczeblu krajowym, miały miejsce już w 1952 roku i ponownie polegały one na obniżeniu wieku osób mających czynne prawo wyborcze, do lat 18. Podobnie obniżono wiek uprawniający do zasiadania w parlamencie do lat 23. Ustalono wówczas parytet liczby deputowanych w parlamencie, w stosunku 1 deputowany na 40 tys. mieszkańców.

W związku z postępującą alfabetyzacją kraju, zerwano z dotychczasową praktyką stosowania list partyjnych zamkniętych, na które głosowano poprzez podstemplowanie odpowiedniej listy, na korzyść list formalnie otwartych, gdzie głosujący miał wykreślać osoby, na które nie chciał oddać swego głosu. W teorii tworzyło to system większościowy, z ewentualną drugą turą wyborów, w przypadku gdyby kandydat nie otrzymał większości głosów 50%+1. Istotnym elementem, mającym być dodatkowym bodźcem dyscyplinującym wyborców ale także i aparat państwowy do zapewnienia wysokiej frekwencji przy urnach, była zasada konieczności powtórzenia wyborów w razie, gdyby w danym okręgu wyborczym nie pojawiła się większość (50%+1) uprawnionych do głosowania⁶⁹.

⁶⁷ M. Melinte, *op. cit.*, s. 122.

⁶⁸ Pomimo wspomnianej „tolerancji”, obie partie: PNL Petre Bejan i *Partidul Țărănesc Democrat* zostały do roku 1950 zlikwidowane.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 124.

Ustalenia z roku 1952, przetrwały do 1974 roku, kiedy to w związku z wprowadzeniem poprawek do konstytucji Rumunii, dokonano zmian także i w ordynacji wyborczej. Najważniejszą zmianą była instytucjonalizacja już obecnej praktyki, dopuszczającej do wyborów jedynie osoby mające poparcie Frontu Jedności Socjalistycznej (*FUS*, *Frontul Unității Socialiste*), masowej organizacji pozostającej pod kontrolą partii rządzącej. Co istotne, wprowadzono pewien element konkurencyjności w wyborach, dopuszczając zgłaszanie większej ilości kandydatur niż mandatów możliwych do obsadzenia w danym okręgu⁷⁰. Wydłużono też kadencję parlamentu do 5 lat. Liczbę deputowanych uniezależniono od czynnika demograficznego, ustalając stałą liczbę członków Wielkiego Zgromadzenia Narodowego na 349⁷¹. Wprowadzono także możliwość „głosowania bez skreśleń”, bardzo przecież popularnego w obozie demokracji ludowej, wówczas głos oddany w ten sposób, miał zaliczać się temu z kandydatów, który otrzymał największą liczbę wskazań wyborców głosujących „tradycyjnie”, czyli ze skreśleniami. Ordynacja wyborcza z 1974 roku, wprowadzała też na wzór radziecki procedurę, którą dziś ogólnie określa się jako „*recall*”, czyli możliwość pozbawienia konkretnej osoby mandatu w wypadku „naruszenia etyki i zasad socjalistycznych”⁷². Była to swoista procedura zabezpieczająca przed nawet pojedynczymi przejawami opozycji, jakie miały np. miejsce w Polsce w 1976 roku, przy okazji głosowania poprawek do konstytucji PRL mówiących o sojuszu z ZSRR. W tym stanie ordynacja wyborcza przetrwała do końca reżimu komunistycznego, czyli do roku 1989. Należy pamiętać o ograniczonej roli parlamentu w czasach istnienia obozu „demokracji ludowej”. Rumunia nie była tu żadnym wyjątkiem, parlament spełniał swe funkcje fasadowe, które uległy jeszcze większemu osłabieniu po 1974 roku, kiedy to w związku z utworzeniem stanowiska prezydenta Rumunii, zrezygnowano z istnienia Rady Państwa powoływanej z grona parlamentarzystów.

5. Ordynacje w Rumunii pokomunistycznej (po 1989 roku).

Front Ocalenia Narodowego, który przejął władzę w końcu grudnia 1989 roku, zaraz po upadku reżimu Ceaușescu, musiał dokonać kilku szczególnie istot-

⁷⁰ Cs. Zsolt Kiss, *The Romanian post-communist electoral reform. The influence of the prior regime type on the choice of an electoral system*, „Studia Universitatis Babeș-Boylai – Politica”, 1/2009, s. 23.

⁷¹ Zmieniono to ponownie w roku 1980, ustalając ponownie parytet 1 deputowanego na 60 tysięcy mieszkańców.

⁷² *Ibidem*.

nych reform politycznych w celu zademonstrowania zerwania ze starym reżimem, oraz wpisania się dzięki temu w ogólny nurt zachodzących w regionie Europy Środkowej przemian, o charakterze demokratycznym. W tym celu zezwolono na działalność wielu partii politycznych, zdecydowano, że zgodnie z przedwojenną tradycją rumuńską, parlament będzie się składał z dwóch izb, zapowiedziano opracowanie nowej konstytucji i nowej ordynacji wyborczej.

W ślad za tą zapowiedzią, już 1 stycznia 1990 roku, dekretem rządu tymczasowego, przedstawiono ogólne założenia nowej ordynacji wyborczej, które zostały przedstawione do konsultacji społecznych. Były one w dużej mierze nawiązaniem do praktyki przedwojennej, zwłaszcza jeśli chodzi o skład parlamentu. Oprócz deputowanych i senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, postulowano by w skład Senatu wchodziłi wiryliści, dodatkowo proponowano bezpośredni wybór prezydenta kraju, same wybory parlamentarne proponowano przeprowadzić na zasadzie francuskiej, czyli głosowania w dwóch turach, w okręgach jednomandatowych; postulowano proporcjonalną reprezentację mniejszości narodowych⁷³. Propozycje strony rządowej spotkały się z krytyką opinii publicznej, która zakwestionowała zwłaszcza potrzebę wprowadzenia, a w warunkach rumuńskich właściwie utrzymania, systemu wyborów większościowych. W związku z tym, ustawodawca zaproponował kolejną wersję ordynacji wyborczej, w której odrzucono wybory większościowe, na korzyść proporcjonalnych, które miały pomóc w kształtowaniu się rumuńskiej demokracji i w okrzepnięciu partii politycznych. Początkowo rządzący FSN, który zdążył się już przekształcić w partię polityczną, proponował by stosować zasady obliczania podziału mandatów według głosów zdobytych w poszczególnych okręgach wyborczych, czyli by próg wyborczy stosować na poziomie lokalnym⁷⁴. Inne partie polityczne sprzeciwiały się temu postulatowi, optując za stosowaniem progu wyborczego na poziomie krajowym, co miało doprowadzić do szerszej reprezentacji politycznej partii mniejszych⁷⁵. Ostatecznie FSN zgodził się z powodów koniunkturalnych z postulatami opozycji, rozumiejąc, że dążenie do ograniczenia reprezentacji mniejszych partii, byłoby odebrane przez społeczność międzynarodową negatywnie. W sprawie konkretnego przeliczania

⁷³ Każdy parlamentarzysta po wyborze miałby zadeklarować swą narodowość, w wypadku, gdyby któraś narodowość nie była wystarczająco reprezentowana, wówczas miano jej przyznać dodatkowe miejsca. C. Zsolt Kiss, *op. cit.*, s. 28.

⁷⁴ Byłoby to dla tej partii bardzo korzystne.

⁷⁵ C. Zsolt Kiss, *op. cit.*, s. 29.

głosów na mandaty, zdecydowano się zastosować kwotę *Hare'a*, czyli kwotę prostą⁷⁶. Różnice następowały w przyporządkowaniu mandatów do głosów „resztkowych”. W przypadku Senatu były one dzielone na poziomie lokalnym, a w przypadku izby niższej na poziomie krajowym według metody *d'Hondta*. Pierwsze wybory w 1990 roku, odbyły się właśnie według tych zasad.

Nie wyczerpało to dyskusji, ponieważ od początku wspomniane zasady, uznawano za tymczasowe. W ramach już wybranego parlamentu zdecydowano się na kontynuowanie rozmów, w kwestii reprezentatywności parlamentu i w związku z tym, z dalszymi pracami nad ordynacją wyborczą. Postulowano ustalenie zasady podobnej do tej stosowanej m.in. W Polsce, by izbę niższą uznać za reprezentującą partie i grupy etniczne i w związku z tym wybierać ją w wyborach proporcjonalnych, natomiast by senatorowie reprezentowali swe okręgi wyborcze i w związku z tym byli wybierani w okręgach jednomandatowych, jednak ta dyskusja pozostała nierozstrzygnięta.

Ostateczny projekt ordynacji wyborczej zaprezentowano 15 czerwca 1992 roku. Propozycja rządowa zawierała się w: proponowanych wyborach proporcjonalnych do obu izb, na zasadzie stosowanej już przed wojną, czyli list zamkniętych. Wybory miały się odbywać w 42 wielomandatowych okręgach wyborczych⁷⁷. Mandaty miano podzielić na zasadzie formuły *d'Hondta*. Wprowadzono też próg wyborczy na wysokości 3%. Ponadto zapewniono stosowną reprezentację mniejszościom narodowym, które nie musiały owego progu przekraczać. Ich przedstawiciele musieli jedynie zdobyć minimalną ilość głosów, jaka wystarczała do obsadzenia mandatu w normalnych wyborach⁷⁸. Inną kwestią był czas przeprowadzenia wyborów. O ile strona rządowa opowiadała się za połączeniem wyborów parlamentarnych i prezydenckich, zdając sobie sprawę z tego, że przeprowadzenie ich w jednym terminie zapewni większą frekwencję i odsunie zagrożenie koniecznością kohabitacji oraz będzie po prostu tańsze. Opozycja zdając sobie sprawę z tego, że przy stosunkowo dużej frekwencji wyborczej będzie jej ciężko przebić się do władzy optowała za rozłączeniem obu wyborów. Jednak ostatecznie przystała na propozy-

⁷⁶ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 437.

⁷⁷ W obliczaniu ilości parlamentarzystów sugerowano zachowanie następujących parytetów: 1 deputowany na 70 tys. mieszkańców a 1 senator na 140 tys. mieszkańców.

⁷⁸ Obecnie w rumuńskim parlamencie reprezentowanych będzie 19 mniejszości narodowych. *Lista organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale care sunt reprezentate în Camera Deputaților, precum și etniile reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale, așa cum a fost comunicată de Departamentul pentru Relații Interetnice.*, www.becparlamentare2012.ro/comunicate/BEC.html.

cję strony rządowej. Zgoda opozycji na przeprowadzenie wspólnych wyborów może być postrzegana jako element kompromisu politycznego, w zamian za rezygnację strony rządowej z wyborów większościowych. Choć warto zauważyć, że wspólna kampania wyborcza powodowała, że *de facto* i tak wybory te stawały się namiastką wyborów większościowych, bowiem partie w dużej mierze korzystały z popularności swego kandydata prezydenckiego i nie zdarzyło się w 5 wyborach gdzie dana zasada wyborcza obowiązywała (1990-2004), by zaszła potrzeba kohabitacji pomiędzy prezydentem, a opozycyjnym wobec niego parlamentem. Z kolei wprowadzenie zasady list zamkniętych, było traktowane jako swego rodzaju nawiązanie do dawnych tradycji, kiedy to partia wyznaczała kandydatów do parlamentu, a rolą wyborcy było jedynie zaakceptowanie dokonanego przez partię wyboru. Ograniczało to możliwość kształtowania własnych preferencji wyborczych i *de facto* premiowało polityków wysoko ulokowanych w strukturach partyjnych.

Tak ukształtowany system wyborczy przetrwał do roku 2008, kiedy to zdecydowano się na dokonanie zasadniczej zmiany rumuńskiej ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na mieszaną⁷⁹. Powodem takiego kroku była chęć wypracowania możliwości utworzenia stabilnej większości w parlamencie, zwłaszcza iż wynik wyborów z 2004 roku, pokazywał daleko idącą defragmentację rumuńskiej sceny politycznej i konieczność tworzenia coraz szerszych koalicji parlamentarnych. Pierwsza propozycja zmiany ordynacji wystosowana została ze strony PSD, która choć wygrała wybory, pozostała w opozycji wobec zawiązania szerokiej koalicji sił centroprawicowych. Propozycja PSD współgrała też z postulatami zgłaszanymi przez stowarzyszenie *Pro Democratia*, choć różniła się w szczegółach⁸⁰. Sprzyjający klimat do zmiany ordynacji wyborczej, powstał także w wyniku sporów kompetencyjnych do jakich zaczęło dochodzić pomiędzy urzędującym prezydentem Trajanem Băsescu, a premierem Calinem Popescu – Tariceanu. W konsekwencji doprowadziło to do próby usunięcia prezydenta z urzędu, w wyniku zastosowania procedury *impeachmentu*. Prezydent jednak został uratowany przez wynik referendum z 19 maja 2007 roku, w którym ludność jednoznacznie odrzuciła sugestię parlamentu, by pozbawić prezydenta urzędu⁸¹. Dysponując tak szerokim poparciem społecz-

⁷⁹ Warto nadmienić, że wspomniana ordynacja w swym ostatecznym kształcie z 2008 roku nie zawsze jest tak określana, z uwagi na skomplikowany system przyznawania mandatów nie obsadzonych w I fazie ich przyznawania.

⁸⁰ C. G. Marian, R. F. King, *Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, „Communist and Post-Communist Studies”, 43/2010, s. 10.

⁸¹ Prezydenta poparło 74,47% głosujących.

nym i mając na uwadze przypadający na rok następny koniec kadencji parlamentu, prezydent zdecydował się przedstawić propozycję dokonania przemian w ordynacji wyborczej. Z sugestią prezydencką *volens nolens* zgodziły się wszystkie partie polityczne. Powstała komisja parlamentarna, która miała za zadanie przygotować projekt ordynacji. Prezydent również przygotował własną propozycję, która została przedstawiona społeczeństwu do akceptacji w referendum, przeprowadzonym w listopadzie 2007 roku. Zakładała ona zaadoptowanie w Rumunii francuskiego modelu głosowania, czyli w dwóch turach. Rząd jednocześnie również przedstawił własną propozycję, która miała opierać się na rozwiązaniu niemieckim, czyli wyborze części parlamentarzystów w okręgach jednomandatowych i przydział pozostałej części mandatów kandydatom znajdującym się na listach partyjnych według poparcia udzielonego poszczególnym partiom w wyborach. Propozycja prezydencka została zaakceptowana w referendum, którego wynik jednak nie był wiążący dla parlamentu, bowiem nie spełniono warunku wyrażenia swej opinii przez przynajmniej 50% uprawnionych do głosowania⁸². W związku z tym, rząd przeforsował w parlamencie własną propozycję, która jednak na wniosek prezydenta Băsescu została odrzucona przez Sąd Konstytucyjny, ponieważ projekt został uznany za niekonstytucyjny⁸³.

Ostatecznie zdecydowano się przyjąć formułę kompromisową. Uczyniono to w celu ratowania prestiżu parlamentu, który, choć tradycyjnie pozbawiony wysokich ocen w społeczeństwie rumuńskim, na początku XXI wieku stał się skrajnie niepopularny wśród obywateli, z uwagi na liczne skandale korupcyjne. Wobec tego uznano że należy w większym stopniu powiązać wyborcę z jego przedstawicielem w parlamencie, co najprościej można osiągnąć poprzez wprowadzenie wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW)⁸⁴. Chciano także dać możliwość wyrażania preferencji wyborcom⁸⁵. Według przepisów z 2008 roku, kraj został podzielony na 42 okręgi wyborcze, tożsame z okręgiem administracyjnym (*județ*),

⁸² Referendum odbywało się w jednym terminie z wyborami do Parlamentu Europejskiego i frekwencja wyniosła 26,51%.

⁸³ Kontrowersje budził dobór kandydatów na listy partyjne z których miano przydzielać miejsca w parlamencie. Według propozycji rządowej ci kandydaci nie musieli być uprzednio zgłoszeni do wyborów w JOW, co naruszało zasadę konstytucyjną mówiącą o pochodzeniu mandatu z wyborów powszechnych., C. G. Marian, R. F. King, *op. cit.*, s. 11.

⁸⁴ A. E. Bărağan, *The effects of the electoral system change on the political representation in Romania*, „Studia Universitatis Babeş Bolyai. Politica”, 1/2011, s. 150.

⁸⁵ E. E. Coman, *Legislative Behavior in Romania: The Effect of the 2008 Romanian Electoral Reform*, „Legislative Studies Quarterly”, XXXVII, 2/1012, s. 204.

każdy taki okręg (*circumscripție*), jest podzielony na stosowną do liczebności populacji liczbę okręgów lokalnych (*colegiu*), w których wybierani są deputowani i senatorowie⁸⁶. Według nowej ordynacji, politycy, którzy otrzymali poparcie większe niż 50% w swoim okręgu wyborczym, wchodzi do parlamentu, jeżeli ich partia przekroczy podwyższony od 2008 roku próg wyborczy do 5%. Sam próg wyborczy można ominąć pod warunkiem uzyskania 6 bezwzględnych zwycięstw w JOW w przypadku Izby Deputowanych i 3 w przypadku izby wyższej. Pozostałe mandaty są obsadzane w drugiej fazie, na zasadach proporcjonalnych, pomiędzy partie uczestniczące w wyborach, które również przekroczyły próg wyborczy⁸⁷. W tym wypadku mandaty dzieli się w dwóch etapach: na szczeblu lokalnym, stosując kwotę *Hare'a*, a później na szczeblu krajowym korzystając z metody *d'Hondta*. Zaburza to przejrzystość przyznawania mandatów, co może być przyczyną spadającego zainteresowania procesem wyborczym, aczkolwiek dopiero dane z kolejnych wyborów zaplanowanych na 9 grudnia 2012 roku, dadzą odpowiedź o stałości tego trendu⁸⁸. Istotną wartością reformy jest powiązanie parlamentarzysty z konkretnym okręgiem wyborczym, niezależnie od tego, w której rundzie przyznawania mandatów otrzymał on swoje miejsce w Izbie. Może to oznaczać, że w następnych wyborach będzie się on starał o mandat w tym samym okręgu, w związku z czym będzie podlegał ocenie tych samych wyborców. Co ważne, by móc liczyć się w ewentualnej dystrybucji mandatów w 2 i 3 fazie, należy także pokonać swych kolegów partyjnych startujących w innych okręgach lokalnych, tak aby znaleźć się wśród kwoty mandatów przynależnych po ustaleniu proporcjonalności podziału miejsc w parlamencie.

W ocenie komentatorów dokonanych przemian, wspomniana zmiana nie do końca spełniła swe zadanie, jako że wyborcy nadal kierują się rekomendacją partyjną dla kandydatów, jako że partia nadal utrzymuje *de facto* silną pozycję wobec swych parlamentarzystów⁸⁹.

Istotną kwestią, która ma dać odpowiedź o skuteczność przeprowadzonych przemian, jest analiza frekwencji wyborczej, w wyborach do parlamentu.

⁸⁶ Do zdobycia w izbie niższej pozostają 334 mandaty, z czego 316 przydzielanych jest na warunkach „zwykłych”. 312 mandatów przypadało Rumunom w kraju a 4 diasporze rumuńskiej za granicą. Pozostałe 18 mandatów przypada mniejszościom narodowym. W Senacie do obsadzenia jest 137 mandatów.

⁸⁷ A. D. Pop, *Electoral participation in post-communist Romania*, „Studia Universitatis Babeş Bolyai. Politica”, 1/2011, s. 67.

⁸⁸ <http://blogs.lse.ac.uk/euorppblog/2012/05/30/romania-elections/>.

⁸⁹ E. E. Coman, *op. cit.*, s. 207.

W rumuńskiej specyfice okresu po 1989 roku, jest ona trudna do uchwycenia jako, że do roku 2004 wybory odbywały się wraz z elekcją prezydenta, która z reguły cieszy się o wiele większym zainteresowaniem elektoratu, niż wybory parlamentarne. Może o tym świadczyć choćby porównanie odbywających się po sobie wyborów w latach: 2008 (wybory parlamentarne), gdzie udział wzięło jedynie 39,2% uprawnionych do głosowania i 2009 (wybory prezydenckie) – frekwencja na poziomie 54,38%. Konkluzją istotną w obu przypadkach jest spadek zainteresowania Rumunów wyborami, bowiem wymienione wskaźniki były najniższe w całej historii tego kraju (nie biorąc pod uwagę wyborów do Parlamentu Europejskiego). Wśród odpowiedzi na pytanie, o przyczyny tego zjawiska z reguły wskazuje się na spadek zaufania do instytucji parlamentu, które według danych z 2008 roku przejawiało 22% Rumunów. Prezydenturę w analogicznym okresie darzyło zaufaniem 47,9 % Rumunów, z tego zapewne bierze się dość istotna różnica w partycypacji w wyborach⁹⁰. Jest to także połączone z niską oceną partii politycznych, do których zaufanie w 2009 roku przejawiało 11% Rumunów⁹¹. Pokazuje to także, że pomimo dokonanej reformy ordynacji wyborczej, w świadomości rumuńskiego elektoratu, nic właściwie się nie zmieniło i nadal parlamentarzyści są postrzegani jako reprezentanci poszczególnych partii, a nie elektoratu.

Aby temu zaradzić, rząd Victora Ponta próbował w maju roku 2012, przeprowadzić dalszą reformę ordynacji wyborczej, w kierunku rezygnacji z głosu proporcjonalnego na korzyść wyborów w okręgach jednomandatowych, które wygrywałoby się po osiągnięciu większości względnej (system pierwszego na mecie). Proponowano także zmianę reguł dotyczących wyboru przedstawicieli mniejszości narodowych, które w przypadku systemu „pierwszy na mecie”, miałyby kłopoty z wprowadzeniem swego przedstawiciela do parlamentu. Ponta zaproponował, by mniejszość, która nie obsadziła mandatu w normalny sposób, ale stanowiła w okręgu przynajmniej 7% mieszkańców, otrzymywała swoistą „dziką kartę” dla swego przedstawiciela. Wspomniana propozycja miała jednak kilka „kruczków prawnych”, miała ona dotyczyć także kandydatów rumuńskich w okręgach zdominowanych przez Węgrów oraz ograniczenie dzikich kart do 10, co w przypadku zastosowania jej do Rumunów, spowodowałoby ograniczenie rzeczywistej reprezentacji mniejszości w parlamencie⁹². Prezydent Băsescu nie zgodził się jednak z propozycjami

⁹⁰ *Ibidem*, s. 70.

⁹¹ W roku wyborczym 2008 było ono nieco wyższe i wynosiło 18%, *Ibidem*.

⁹² www.blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/05/30/romania-elections/.

rządu, głównie atakując kwestię rozstrzygnięcia wyborów w jednej turze, sam będąc zwolennikiem przeprowadzanie wyborów sposobem francuskim w dwóch turach; prezydent zarzucił reformie dążenie do zwiększenia ilości członków parlamentu, bowiem wspierająca go formacja polityczna (*PDL*) obiecywała w swym programie wyborczym redukcję członków izby niższej do 300. Powszechnie oceniano, że zgodnie z *tezami Duvergera*, nowy system doprowadzi do przewagi *PNL* i rządzącej *PSD*, które mogłyby zdobyć ponad 50% mandatów. Z tego powodu wyczekujące stanowisko zajęła także węgierska *UDMR*, która od 1996 roku, była niezbędnym elementem właściwie każdej koalicji rządowej. Zdobycie przez wspomniane partie bezwzględnej większości, spowodowałoby, że *UDMR* stała by się niepotrzebna i przez to postulaty węgierskie straciłyby na priorytecie. Proponowana reforma została jednak odrzucona przez Sąd Konstytucyjny 27 czerwca 2012 roku, co doprowadziło do poważnego kryzysu konstytucyjnego w państwie, który dodatkowo wpisywał się jeszcze w zamieszanie wywołane drugą próbą *impeachmentu* prezydenta Traiana Băsescu. Sąd nie zakwestionował odejścia od pryncypium proporcjonalności, a odejście od progu wyborczego, które zostało uznane za niekonstytucyjne⁹³.

⁹³ *Romanian Constitutional Court Overturns Changes to Election Law*, www.bloomberg.com/news/2012-06-27/romanian-constitutional-court-overturns-changes-to-election-law.html.