

Marian Grzybowski

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
Uniwersytet Jagielloński

Marcin Grzybowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Senat w Rumunii – wybór, kampania wyborcza i kompetencje

Moara tare cu apa, om cu munca
(Młyn mocny wodą, człowiek pracą)
przysłowie rumuńskie

161

1. Nieco historii

Po obaleniu reżimu Nicolae Ceausescu (w grudniu 1989 r.) inicjatywę polityczną w zakresie demokratyzacji ustroju państwa przejął Front Ocalenia Narodowego, którego awangardę tworzyła grupa działaczy Rumuńskiej Partii Komunistycznej dystansujących się od byłego dyktatora Rumunii. Ich liderem był późniejszy prezydent Rumunii, Ion Iliescu. Wiosną 1990 r. Front uległ przekształceniu w Demokratyczny Front Ocalenia Narodowego. Nurt polityczny związany z Frontem dał początek powstaniu Rumuńskiej Partii Demokracji Społecznej, funkcjonującej obecnie pod nazwą Rumuńskiej Partii Socjaldemokratycznej¹.

Po dyskusjach w łonie Rady Jedności na temat struktury przyszłego parlamentu przyjęto ostatecznie założenie jego dwuizbowości, upatrując

¹ I. Ceterchi, *Les problemes transitionnales de la transition en Roumanie*, „Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest” 1992, nr 4, s. 89–93; W. Brodziński, *Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku*, [w:] K.P. Marczuk, *Dwie dekady zmian. Rumunia 1989–2009*, Warszawa 2009, s. 14–17.

w tym szansę na poprawę jakości ustawodawstwa oraz na złagodzenie potencjalnych konfliktów z organami egzekutywy. Przyjęta koncepcja dwuizbowości nawiązywała też do tradycji konstytucjonalizmu rumuńskiego, w tym w szczególności do konstytucji z 1923 r.² Rada Frontu Ocalenia Narodowego, nie podważając obowiązywania konstytucji z 1965 r., praktycznie odeszła od jej stosowania. W styczniu 1990 r. rząd tymczasowy przedstawił założenia nowej ordynacji wyborczej do konsultacji społecznej³.

Mandaty miały być obsadzane na zasadzie systemu większościowego, z wymogiem większości bezwzględnej w pierwszej turze głosowania i względnej w turze drugiej. Propozycja ta nie spotkała się z uznaniem przeważającej opinii publicznej; sprzeciwiały się jej także mniejsze partie polityczne obawiające się dominacji kandydatów Frontu Ocalenia. Pod wpływem nastrojów rząd wycofał się z propozycji wyborów większościowych, zastępując ją koncepcją wyborów proporcjonalnych. Kolejnym elementem sporu była kwestia progu wyborczego. Rząd optował za progiem stosowanym na poziomie okręgu wyborczego. Natomiast opozycja opowiedziała się za korzystniejszym dla niej, z powodu terytorialnego rozproszenia wpływów, progiem krajowym. Po ostatecznym przychyleniu się rządu do sugestii opozycji osiągnięto porozumienie.

162

W jego rezultacie utworzona w lutym 1990 r. wielopartyjna Tymczasowa Rada Jedności Narodowej. Zastąpiła ona Radę Frontu Ocalenia Narodowego (CPUN). W skład Rady weszli politycy licznych partii politycznych, jakie zdążyły się zarejestrować w Trybunale Miejskim Bukaresztu. Wkrótce po powstaniu Tymczasowa Rada opublikowała projekty ustaw wyborczych.

Deбата nad tymi projektami potwierdziła, iż pierwsze po zmianie systemu wybory parlamentarne i prezydenckie spełnić miały nie tylko funkcję kreacyjną: ukształtowania składu izb parlamentarnych i obsadzenia urzędu prezydenta. W pierwszej kolejności służyły identyfikacji podstawowych problemów rumuńskiego życia publicznego, a także – rozpoznaniu preferencji wyborców względem propozycji ich rozwiązywania. W tym zakresie – jak podnosił w 2002 r. Krzysztof Skotnicki⁴ – wybory miały integrować zwolenników rozwiązań proponowanych przez po-

² I. Mamina, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică 1866–1938*, București 2000, s. 39–59. Polski przekład: *Konstytucja Rumunii*, [w:] *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925, s. 319–358. Por. G.M. Kowalski, *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1938)*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU” 2015, t. XXIII, s. 15–20.

³ *The May 1990 Elections in Romania*, International Delegation Report, The National Republican Institute for International Affairs, Washington 1990, s. 16–17.

⁴ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003, s. 129–144.

szczególne, zwłaszcza nowopowstałe ugrupowania. Miały skłaniać je do rozwinięcia i oddania pod osąd wyborców ich szerzej nieznanym propozycji politycznych, zarówno w warstwie ideologicznej, jak i pragmatycznej. Przetawienie programów wyborczych pod debatę i ocenę głosujących – idąc tropem myśli Krzysztofa Skotnickiego – sprzyjało kryształizacji, a zarazem dyferencjacji postaw wyborców, ich integracji wokół programów i ugrupowań. Formowała się w ten sposób, w nowych warunkach ustrojowych, rumuńska scena polityczna. W atmosferze napięć społecznych towarzyszących upadkowi „starego porządku” wybory dwóch newralgicznych politycznie władz były postrzegane jako powrót na drogę pokojowego rozwiązywania narosłych konfliktów. Po okresie prawie półrocznego funkcjonowania bez parlamentu i z prezydentem *via facti* wybory normalizowały funkcjonowanie państwa. Miały też zapewnić wybranym osobom – posługując się słowami Krzysztofa – „prawny i moralno-polityczny tytuł do sprawowania władzy”⁵. Ich funkcja legitymizacyjna uzyskiwała podstawowe znaczenie ustrojowe.

Wybory do parlamentu zostały zaprogramowane jako powszechne, równe bezpośrednie i wolne⁶. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Rumunii, którzy ukończyli 18. rok życia. Prawo bierne do Izby Deputowanych służyło wyborcom, którzy ukończyli 21 lat, zaś do Senatu i na urząd prezydenta – 30 lat. Prawo zgłoszenia kandydatur przyznano „partiom lub formacjom politycznym”. Kandydaci niezależni musieli przedstawić listę podpisaną przez co najmniej 251 obywateli mających czynne prawo wyborcze.

Reprezentację w parlamencie gwarantowano wszystkim narodowościom zamieszkujących Rumunię w ramach systemu proporcjonalnego. Każda z mniejszości narodowych miała uzyskać co najmniej jeden mandat w Izbie Deputowanych (nie zaś – w Senacie)⁷. Ustawa wyborcza dotycząca parlamentu określiła liczbę członków Izby Deputowanych na 387 (plus przedstawiciele mniejszości narodowych). Szczegółowo została ujęta kwestia repartycji mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Odrębnym okręgiem wyborczym pozostawał każdy z 41 okręgów administracyjnych (*județe*) oraz miasto stołeczne Bukareszt. Bukaresztowi (1,83 mln mieszkańców) przydzielono 14 mandatów do Senatu. Pozostałe *județe* dysponowały mniejszą liczbą mandatów senatorskich. W okręgach do 500 tys. mieszkańców wybierano dwóch senatorów, w okręgach zamieszkałych przez 500–750 tys. – trzech, zaś powyżej 750 tys. – czterech.

⁵ *Ibidem*, s. 141.

⁶ O znaczeniu zasad prawa wyborczego por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39–43; G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 88–93 (w odniesieniu do zasady wolnych wyborów).

⁷ A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa–Kraków 2014, s. 155.

Rada Jedności uchwaliła ustawy wyborcze 14 marca 1990 r. Spełniły one funkcję tymczasowej konstytucji. Uregulowały bowiem nie tylko zasady wyboru parlamentu i prezydenta, ale także system rządów oraz tryb przygotowania nowej ustawy zasadniczej (którą miał uchwalić parlament). Założeniem ustroju stała się zasada podziału władzy. Parlament miał zachować strukturę dwuizbową. Jego zasadniczym zadaniem było ustanowienie nowej konstytucji. Wybory deputowanych i senatorów oparto na zasadzie proporcjonalnej repartycji mandatów. Przyjęto przy tym dość złożony sposób „przeliczania” głosów na mandaty. W przypadku Izby Deputowanych proces ten podzielony został na trzy stadia. W stadium pierwszym dzielono głosy oddane na poszczególne listy (także kandydatów niezależnych) przez liczbę mandatów danego okręgu. Otrzymywano w ten sposób „współczynnik wyborczy” (*coeficientul electoral*). W stadium drugim dzielono „głosy nieużyte” (*voturi neutilizate*), tj. oddane na listy, które nie pozyskały mandatu w okręgu wyborczym. Obdzielano nimi ugrupowania (kandydatów), które zdobyły reprezentację w danym okręgu. W stadium trzecim dokonywano podziału mandatów pomiędzy listy; w tym stadium posługiwano się „współczynnikiem wyborczym”. Analogiczne zasady stosowane miały być do podziału mandatów senatorów⁸. W wyborach nie zastosowano progu wyborczego, co zaowocowało uzyskaniem mandatów przez kandydatów małych ugrupowań.

Zwycięstwo w wyborach z 29 maja 1990 r. Frontu Ocalenia Narodowego (który otrzymał poparcie 66,3% wyborców oraz 263 mandaty w 395-osobowej Izbie Deputowanych i 91 mandatów w 119-osobowym Senacie)⁹ potwierdziło poparcie dla obranej drogi transformacji ustrojowej. Zastosowany system przeliczania głosów na mandaty okazał się przy tym wysoce korzystny dla Frontu Wyzwolenia Narodowego. Było to widoczne w obu izbach parlamentu, ale szczególnie w Senacie, gdzie Front przy 66,3% głosów uzyskał 75% mandatów. Tylko reprezentacje Demokratycznego Związku Węgrów w Rumunii (UDMR – 29 mandatów) i Narodowej Partii Liberalnej (PNL – 29 mandatów) stanowiły liczącą się opozycję parlamentarną¹⁰. Urząd prezydenta przypadł w udziale kandy-

⁸ *Ibidem*, s. 156.

⁹ Dane liczbowe przytaczam za W. Brodzińskim, *Ustrój...*, s. 16. Poszczególne partie uzyskały w wyborach parlamentarnych następujące rezultaty: Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii 7,23% głosów, Narodowa Partia Liberalna – 6,41%, Rumuński Ruch Ekologiczny – 2,62%, Chrześcijańsko-Narodowa Partia Chłopska – 2,56%, Związek Jedności Rumuńskiej – 2,12%, Demokratyczna Partia Agrarna – 1,83, Rumuńska Partia Ekologiczna – 1,69%, Partia Socjaldemokratyczna – 1,05%. Kandydaci pozostałych partii oraz kandydaci niezależni uzyskali łącznie 8,18% głosów. Por. *Romania. Elections Held in May, 1990*, s. 1–2.

¹⁰ Pozostałe ugrupowania uzyskały: Rumuński Ruch Ekologiczny i Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Chłopska – po 12 mandatów deputowanych, Związek Jedności Ru-

datowi Frontu, Ionowi Iliescu, przy poparciu nieomal 85% wyborców. Koherencja polityczna większości parlamentarnej i prezydentury sprzyjała szybkiemu rozpoczęciu prac nad nową konstytucją przez izby połączone w Zgromadzenie Konstytucyjne. Wśród zasad konstytucji zaproponowanych przez komisję konstytucyjną znalazła się zasada dwuizbowości parlamentu.

Konstytucja została przyjęta przez Zgromadzenie Konstytucyjne 21 listopada 1991 r. głosami 414 deputowanych i senatorów przy sprzeciwie 95 parlamentarzystów. Referendum konstytucyjne, przeprowadzone 8 grudnia 1991 r., potwierdziło poparcie dla nowej konstytucji. Opo-wiedziało się za nią blisko 78% głosujących; głosy „przeciw” oddało 21% uczestników głosowania¹¹.

Konstytucja nie przesądziła o liczebności izb parlamentu, pozostawiając jej uregulowanie ustawom organicznym o systemie wyborczym. W dyskusji poprzedzającej ustanowienie konstytucji rozważano kwestię, czy Senat ma być – podobnie jak izba deputowanych – izbą reprezentacji politycznej (partyjnej), czy reprezentacją wspólnot lokalnych. Ostatecznie przeważała pierwsza opcja, o czym zadecydowały trzy okoliczności: powrót do tradycji zapoczątkowanej konstytucją z 1923 r. i typowość rozwiązań, fakt reprezentowania w zgromadzeniu konstytucyjnym partii politycznych oraz, choć w mniejszym stopniu, obawa przed wzmocnieniem tendencji separatystycznej mniejszości węgierskiej.

Brak stabilizujących praktykę wyborczą unormowań konstytucyjnych sprzyjał kontynuowaniu dyskusji nad zasadami uzyskiwania mandatów. Przy zachowaniu wyborów proporcjonalnych do Izby Deputowanych zgłaszane były propozycje zastosowania przy wyborach do Senatu reguły większościowej. Dyskusja nie została rozstrzygnięta do 1992 r. Przyjęta wówczas ordynacja oparta została na zasadzie proporcjonalności¹². Mandaty były dzielone w 42 okręgach wyborczych według metody d'Hondta, przy progu wyborczym 3%. Progu wyborczego nie musiały przekroczyć listy mniejszości narodowych, pod warunkiem uzyskania minimalnej liczby głosów niezbędnej do uzyskania mandatu poza mniejszościami. Ustanowiono przy wyborach do Izby Deputowanych stałą normę przedstawicielstwa: jeden deputowany na 70 tys. mieszkańców. Norma przedstawicielstwa przy wyborach do Senatu została ustanowiona na poziomie

muńskiej i Demokratyczna Partia Agrarna – po 9 mandatów, Rumuńska Partia Ekologiczna – 8, Partia Socjaldemokratyczna – 5, niezależni i mniejsze partie – łącznie 11 mandatów.

¹¹ Por. W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rumunii*, Warszawa 1996, s. 7 i n.; idem, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006, s. 11.

¹² Tryb wyboru parlamentu i zasady uzyskiwania mandatów regulowała ustawa nr 68/1992 z 15.07.1992 r., http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=12169 (dostęp: 27.12.2021).

160 tys. mieszkańców na jeden mandat. Anekssem do ustawy wyborczej podzielono pomiędzy okręgi 328 mandatów deputowanych i 143 senatorów. Do tej liczby deputowanych dodano mandaty mniejszości narodowych w liczbie 13. W stosunku do poprzedniej regulacji wyborczej nieco utrudniono kandydowanie kandydatom niezależnym. Kandydatura pozapartyjna musiała uzyskać 0,5% liczby wyborców danego okręgu wyborczego. Wprowadzony został nadto próg wyborczy, co miało zapobiegać rozproszeniu reprezentacji parlamentarnej. Proóg ten wynosił dla partii 3%. Dla koalicji wyborczych zależał od liczby partii w koalicji: dla dwóch partii sięgał 4% i podnosił się o 1% za każde dalsze ugrupowanie pozostające w koalicji. Przyjęto przy tym – początkowo – zasadę zastosowania tego systemu tylko do wyborów w roku 1992. Przeliczanie głosów ważnych na mandaty odbywało się dwustopniowo. Najpierw dokonywano przeliczeń na poziomie okręgu wyborczego (przy zastosowaniu „normy przedstawicielstwa” i progu wyborczego). Następnie głosy oddane na partię „pod progiem” oraz te, które nie uzyskały mandatu w okręgu, przekazywano na szczebel ogólnokrajowy, gdzie je kumulowano i dokonywano kolejnych przeliczeń z zastosowaniem zasady proporcjonalności.

System ten faworyzował większe ugrupowania. Wystąpiły znaczne rozbieżności pomiędzy odsetkiem ważnie oddanych głosów a reprezentacją ugrupowań, głównie w Izbie Deputowanych¹³. Mimo innej początkowo zapowiedzi również wybory w 1996 r. przeprowadzono na podstawie ordynacji z 1992 r. Dopiero w 2000 r. wprowadzono niewielkie modyfikacje, polegające na powiększeniu o dwa liczby mandatów przeznaczonych dla mniejszości narodowych. Podniesiony został ponadto próg wyborczy: dla partii – do poziomu 5% głosów i dla koalicji do 8–10%. Zmniejszeniu uległa natomiast liczba deputowanych (do 327). Dodano jednak dalszy mandat dla mniejszości. Liczba senatorów została ustalona na poziomie 140.

W wyborach w 2000 r. podniesionego progu nie przekroczyła nowo utworzona centrowa koalicja chrześcijańsko-demokratyczna oraz szereg mniejszych ugrupowań. Spowodowało to powiększenie reprezentacji partii, które skutecznie przekroczyły próg. Partia byłego prezydenta Iliescu, pod nową nazwą Rumuńskiej Partii Demokracji Socjalnej, uzyskała 36,6% głosów i 44,9% mandatów deputowanych¹⁴.

¹³ Przykładowo: Demokratyczny Front Ocalenia (FDSN) otrzymał 27,7% głosów i 35,7% mandatów, chrześcijańsko-demokratyczna CDR (następczyni PNȚCD – 20% głosów i 25% mandatów, FSN – 10,2% głosów i 13,1% mandatów, Demokratyczny Związek Węgrów – 7,5 głosów i 8,2 ogółu mandatów.

¹⁴ Również pozostałe partie reprezentowane w Izbie odnotowały przyrosty mandatów w porównaniu z ilościami oddanych na nie głosów: PRM 19,4% głosów i 24,3% mandatów, PD – 7% głosów i niemal 9% mandatów, PNL – 6,9% głosów i 8,7% mandatów, UDMR – 6,8% głosów i 7,8% mandatów. Por. A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 163.

Występujące różnice pomiędzy liczbą uzyskanych głosów a liczbą mandatów uprzywilejowujących większe ugrupowania spowodowały, że kwestia systemu wyborczego powróciła na wokandę dyskusji publicznych w okresie prac nad nowelizacją konstytucji, przeprowadzoną 2003 r. Mniejsze partie polityczne domagały się zmian. Strona rządowa optowała za połączeniem wyborów parlamentarnych z prezydenckimi, co sprzyjałoby – w ocenie rządu – frekwencji wyborczej i zmniejszało niebezpieczeństwo wystąpienia odmiennych preferencji skutkujących zjawiskiem kohabitacji prezydenta i parlamentu o odmiennych orientacjach. Opozycja ostatecznie zgodziła się z takim rozwiązaniem. Spełniły się też nadzieje na uniknięcie powyborczej kohabitacji. Nie wystąpiła ona w żadnym z okresów po pięciokrotnym użyciu, choć z nowelizacjami, ordynacji z 1992 r. W 2003 r. kadencja prezydenta została wydłużona do pięciu lat, co zdezaktualizowało kwestię wspólnego odbywania wyborów prezydenckich i parlamentarnych, poczynając od 2004 r. System list zamkniętych powodował, że rywalizacja wyborcza odbywała się między nominatami partii politycznych, z dużym wpływem centralnych władz i przy słabym uwzględnianiu lokalnych preferencji i potrzeb wyborców.

Nowa ustawa o wyborach do parlamentu weszła w życie 29 września 2004 r.¹⁵ Ustawa zmniejszyła liczbę deputowanych do 314 (plus 18 mandatów dla mniejszości narodowych), zaś senatorów do 137. W międzyczasie konsolidowała się opcja na rzecz odejścia od systemu proporcjonalnego w kierunku wyborów większościowych. Zwolennikiem tej opcji był Traian Băsescu, od grudnia 2004 r. nowy prezydent Rumunii.

Malejące zainteresowanie wyborami powodowało spadek frekwencji wyborczej. W 2008 r. wprowadzona została zatem kolejna reforma wyborcza, polegająca na zastosowaniu ordynacji mieszanej. U jej podłoża leżała chęć zapobieżenia postępującej fragmentacji reprezentacji partii w parlamencie i konieczności tworzenia niespójnych koalicji rządowych obejmujących coraz większą liczbę ugrupowań. Zmiana, zainicjowana przez kilka środowisk politycznych, została ujęta w propozycję legislacyjną prezydenta Trajana Băsescu, zgłoszoną wkrótce po korzystnym dla niego wyniku referendum ludowego, dotyczącego pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej przez parlament.

W październiku 2007 r. prezydent ogłosił referendum, pytając o poparcie dla wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych zarówno do Izby Deputowanych, jak i do Senatu. Referendum to przy frekwencji 26,5% miało tylko walor konsultatywny. W referendum 81,36% głosów poparło ideę wprowadzenia systemu większościowego, 16,17% było

¹⁵ Ustawa nr 373/2004, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=58521 (dostęp: 17.12.2021).

jej przeciwnych. Samo referendum nie przyniosło rozstrzygnięcia, ale przyczyniło się do przyspieszenia zmian w prawie wyborczym. Zmiany wprowadziła ustawa nr 35/2008¹⁶. Ich istota sprowadzała się do wyodrębnienia w ramach 43 okręgów wyborczych tzw. kolegiów jednomandatowych (*colegii uninominale*) w oparciu o liczbę ich mieszkańców. Ponadto cztery kolegia jednomandatowe dla wyboru deputowanych i dwa dla wyboru senatorów utworzono za granicą dla przebywających tam obywateli rumuńskich. Terytorialnego podziału na kolegia dokonywał rząd, a uściślał ten podział w oparciu o spisy ludności Stały Urząd Wyborczy. W granicach kolegium poszczególni „konkurenci wyborczy” (*competitori electorali*) mogli zgłosić tylko jedną kandydaturę. Za „konkurentów wyborczych” prawo wyborcze uznawało partie polityczne, sojusze polityczne, sojusze wyborcze oraz legalne organizacje mniejszości narodowych zrzeszone w Radzie Mniejszości. Nadal obowiązywał 5-proc. próg wyborczy dla partii i 9–10-proc. próg dla koalicji wyborczych (za każdego uczestnika koalicji próg podwyższano o 1%, do 10%). Kandydatów mogły wysuwać także grupy wyborców. Głosy „nieużyte” (oddane na kandydatów partii, które nie wzięły udziału w podziale mandatów w okręgach z powodu nieprzekroczenia progu wyborczego) przechodziły na poziom krajowy. Podział mandatów miał, co do zasady, być dokonywany w granicach 43 okręgów wyborczych; w razie aspirowania wielu partii do otrzymania mandatu nieobsadzonego prowadzone miały być konsultacje pomiędzy partiami. Gdy nie przyniosły one rozstrzygnięcia, sporny mandat miał być losowany (*tragere la sortii*). System określono mianem „głosowania jedno-mandatowego z kompensatą (*vot uninominal cu compensare*)”¹⁷.

Przyjęta kompromisowa wersja przyniosła poważne skomplikowanie systemu wyborczego do parlamentu. Uzyskanie przez kandydata z listy partyjnej co najmniej 50% głosów w granicach kolegium wyborczego gwarantowało uzyskanie mandatu. Konieczne było przy tym uzyskanie przez listę poparcia co najmniej 5% głosów. Próg ten mógł być ominięty pod warunkiem uzyskania przez partię sześciu zwycięstw w okręgach jednomandatowych w wyborach do Izby Deputowanych i trzech zwycięstw w wyborach do Senatu. System ten sprzyjał powiązaniom parlamentarzystów zainteresowanych ponownym wyborem ze społecznościami lokalnych okręgów wyborczych. Wytworzyła się natomiast rywalizacja między politykami tej samej partii w okręgach lokalnych o wygraną w jednym z tych okręgów, co dawało szansę uzyskania mandatu.

Mało przejrzysty system wyborczy nie sprzyjał zainteresowaniu wyborcami. W 2008 r. wzięło w nich udział tylko 39,2% uprawnionych, a zaufanie

¹⁶ Ustawa nr 35/2008, http://www.crl.rorep.htm/_L35_2008.htm (dostęp: 17.12.2021).

¹⁷ *Ibidem*, s. 166; M. Cosmin, *Plus ça change: Electoral Law Reform and the 2008 Romanian Election*, „Communist and Post-Communist Studies” 2010, nr 43, s. 7–18.

do parlamentu spadło do 22%. Ordynacja z 2008 r. nie zadowoliła większości ugrupowań politycznych i organizacji społecznych¹⁸. W trakcie jej jednokrotnego zastosowania wyszły na jaw liczne mankamenty legislacyjne jej unormowań. W wyborach w 2008 r. najwięcej głosów zdobyła koalicja PSD-PC (33,1% w wyborach do Izby Deputowanych i 34,16% w wyborach do Senatu). Uzyskała też 114 mandatów deputowanych i 49 mandatów senatorskich. Liberalna PDL uzyskała natomiast 32,4% głosów w wyborach do Izby Deputowanych i 33,57% w wyborach do Senatu. Otrzymała jednak 115 mandatów deputowanych i 51 mandatów w Senacie.

Oba konkurujące ugrupowania uznały się za zwycięzców, aspirując do tworzenia rządu. Prezydent Băsescu przyznał pierwszeństwo prowadze mandatów i powierzył misję tworzenia rządu politykowi PLD. Do paradoksów doszło w wyborach do Senatu. Zdecydowani liderzy wyników głosowania (otrzymując 42% i 36% głosów) nie zdobyli mandatu senatorskiego, który przypadł kandydatom o zdecydowanie mniejszej liczbie głosów. Mandat deputowanego zdobył za to kandydat w kolegium wyborczym obejmującym obywateli rumuńskich zamieszkających w Azji i Afryce, uzyskując 34 głosy¹⁹.

W 2012 r. populistyczny rząd Victora Ponty próbował zastąpić dotychczasowy system proporcjonalny systemem większości względnej w okręgach jednomandatowych. System ten był oparty na zasadzie „pierwszego na mecie”. Wyeliminowano stosowanie „współczynnika wyborczego” i praktycznie zniesiono znaczenie progów wyborczych. Warunkiem uzyskania mandatu stało się otrzymanie 50% głosów ważnych plus co najmniej jeden głos w kolegium wyborczym. W przypadku braku takiej większości uzyskanej przez któregośkolwiek kandydata przeprowadzana była druga tura wyborów. Zniesiony został proporcjonalny podział mandatów na szczeblu ogólnokrajowym. Odpowiednią ustawę uchwalił parlament. Dla mniejszości narodowych premier zaproponował 10 mandatów uzyskiwanych metodą „dzikiej karty” (z dopuszczeniem do rywalizacji wyborczej Rumunów zamieszkujących w okręgach zdominowanych przez mniejszości narodowe). System ten zwiększał szanse uzyskania bezwzględnej większości przez duże partie. Utrudniał natomiast zdobycie mandatów przez słabsze ugrupowania, o rozproszonym elektoracie, a także szanse wyborcze partii mniejszości węgierskiej, która dotychczas była „języczkiem u wagi” dla kolejnych koalicji rządowych. Proponowana reforma spotkała się ze sprzeciwem prezydenta Băsescu, który preferował system większościowy przy zastosowaniu dwóch tur głosowania: pierwszej z większością bezwzględną, drugiej – ze zwykłą.

¹⁸ E.E. Coman, *Legislative Behaviour in Romania: The Effect of the 2008 Romania Electoral Reform*, „Legislative Studies Quarterly” 2012, t. 37, s. 199–224.

¹⁹ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 166–167.

Ustawa, na wniosek złożony przez partię liberalną (PKL), została uznana przez Sąd Konstytucyjny za niekonstytucyjną z powodu unormowań dotyczących progu wyborczego oraz nieprzeprowadzenia referendum w sprawie zmiany konstytucji. Wedle stanowiska Sądu Konstytucyjnego naruszono w ten sposób art. 2 Konstytucji, który nakazuje liczyć się z wolą obywateli wyrażoną w referendum, mimo że było ono – ze względu na niską frekwencję – niewiążące. Sąd Konstytucyjny orzekł, że zmiany mogły być przeprowadzone tylko w trybie referendum, tj. zgodnie z zasadą suwerenności narodu wyrażoną w konstytucji. Tymczasem uchwalona nowelizacja prawa wyborczego poszła w kierunku nieliczącym się z wynikami uprzednio przeprowadzonego referendum, tylko z przyczyn frekwencyjnych niewiążących.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego, a w szczególności jego uzasadnienie, może prowokować do dyskusji. Przywołany przez Sąd art. 2 Konstytucji przewiduje bowiem, że suwerenność narodową lud rumuński realizuje za pośrednictwem organów przedstawicielskich lub poprzez referendum. Konstytucja nie daje zatem podstaw do uznania referendum za pierwszoplanową i nadrzędną formę demokracji. Przyjęcie, iż referendum z udziałem 26% uprawnionych obywateli, których tylko 81,1% opowiedziało się za określoną opcją, jest miarodajne dla „suwerenności” narodowej, wydaje się nadinterpretacją i przykładem daleko posuniętego aktywizmu. W konkretnych warunkach miejsca i czasu nie była to wykładnia politycznie neutralna.

Podczas pierwszej tury wyborów prezydenckich odbyło się z inicjatywy prezydenta Basescu referendum konsultacyjne na temat zniesienia Senatu oraz ograniczenia liczebności Izby Deputowanych do najwyżej 300 posłów. Obie propozycje zostały poparte przez większość głosujących (odpowiednio 77,78% i 88,84%). Konsultacyjny charakter głosowania (z przyczyn frekwencyjnych) nie przesadził o ich wdrożeniu. Partie antyprezydenckie stanęły w obronie Senatu, co pozwoliło mu przetrwać w formie dotychczasowej, jakkolwiek ze zmianami wprowadzonymi nowelizacją konstytucji z 2003 r. W parlamencie zabrakło większości dwóch trzecich niezbędnej do wprowadzenia zmian konstytucyjnych.

2. Aktualne zasady wyboru Senatu

Konstytucja Rumunii czyni Senat jedną z dwóch izb władzy ustawodawczej działającej w systemie podziału władzy. Nowelizacja konstytucji z października 2003 r. uzupełniła zasadę podziału założeniem równowagi

władz. Podział właściwości i kompetencji nie pozwala nazwać Izby Deputowanych izbą niższą, zaś Senatu izbą wyższą ze względu na egalitarne potraktowanie przez ustrojodawcę obu izb. Jest to zatem bikameralizm o charakterze egalitarnym. Nowelizacja konstytucji z 2003 r. poszerzyła kompetencje i wzmocniła Izbę Deputowanych.

Elementem wyróżniającym ustanowiony system rządów było zapewnienie Senatowi nie tylko równego udziału w stanowieniu ustaw, ale także udziału w kontroli i egzekwowaniu odpowiedzialności parlamentarnej rządu oraz odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu i prezydenta²⁰.

Wybory do Izby Deputowanych i Senatu Rumunii z 6 grudnia 2020 r. zostały przeprowadzone w oparciu o ustawę wyborczą z 2015 r., ustawę o finansowej działalności partii politycznych i kampanii wyborczej z 2006 r., ustawę o głosowaniu pocztowym z 2015 r., ustawę o radiu i telewizji z 2002 r. Trzy pierwsze ustawy były odcinkowo znowelizowane w 2018, 2019 i we wrześniu 2020 r., kiedy poszerzono możliwość posługiwania się komunikacją elektroniczną w niektórych fazach postępowania wyborczego. Nowelizacje te nawiązywały do zmian wprowadzonych w ustawie o wyborze prezydenta (przyjętych w pośpiechu przed wyborami z listopada 2019 r.). Liczba wymaganych podpisów pod kandydaturami kandydatów niezależnych została zmniejszona o połowę; ze względu na pandemię znowelizowana ustawa pozwalała na ich składanie drogą elektroniczną. Został wydłużony okres do składania wniosku o możliwość głosowania za pośrednictwem poczty (do 39 dni; dla wyborców głosujących za granicą do dwóch dni). Wyborcy oddający głos drogą pocztową umieszczali specjalny naklejać zabezpieczający tajność głosu przed umieszczeniem głosu w kopercie.

Przy pominięciu w konstytucji unormowania liczebności izb parlamentu określają ją ustawy wyborcze. Ustalają one obowiązującą aktualnie normę przedstawicielstwa, tj. liczbę mieszkańców Rumunii przypadającą na jeden mandat do każdej z izb. W ostatnich wyborach w 2020 r. liczba ta wyniosła 73 tys. mieszkańców w przypadku mandatu do Izby Deputowanych oraz 168 tys. w odniesieniu do Senatu. Utrzymana została liczba mandatów przypisanych głosującym za granicą (4 mandaty do Izby Deputowanych i dwa do Senatu), mimo że szacowana liczba obywateli rumuńskich przebywających za granicą wzrosła do 3,5 mln.

²⁰ W kwietniu 2007 r. koalicja pięciu partii antyprezydenckich postawiła w Izbie Deputowanych prezydentowi Traianowi Băsescu 19 zarzutów, pociągając go do odpowiedzialności konstytucyjnej. W zarządzonym referendum 19 maja 2007 r. w sprawie odwołania prezydenta 74,48% wyborców opowiedziało się przeciw odwołaniu.

Wybory odbywają się na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajnego głosowania. Zasada proporcjonalności nie stanowi zasady konstytucyjnej; pozostaje zasadą regulowaną przez ustawy organiczne o systemie wyborczym. One również precyzują zasady podziału Rumunii na okręgi wyborcze. W ostatnich wyborach przeprowadzonych 6 grudnia 2020 r. (przy najniższej od 1973 r. frekwencji 39% uprawnionych) wydzielono 43 okręgi wyborcze. W okręgach działają okręgowe komisje wyborcze. Na szczeblu ogólnokrajowym funkcjonuje Centralna Komisja Wyborcza złożona z przewodniczącego, pięciu sędziów Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości, Prezesa i dwóch wiceprezesów Stałego Urzędu Wyborczego oraz 12 przedstawicieli partii, których kandydaci zostali zarejestrowani w danych wyborach.

Kandydaci zgłaszani przez partie, koalicje partyjne i sojusze wyborcze oraz kandydaci niezależni mogą być rejestrowani przez Centralne Biuro Wyborcze (muszą wówczas przedstawić listę popierających podpisów obejmującą co najmniej określony procent ogółu wyborców).

172 Okręgami są obszary poszczególnych *judet* – odpowiedników polskich województw i miasto stołeczne Bukareszt (13 mandatów w Senacie); jeden okręg gromadzi Rumunów mieszkających za granicą. Każdy z okręgów powinien mieć przypisane co najmniej cztery mandaty deputowanych i dwa mandaty senatorów. Okręg dla mieszkających za granicą ma zagwarantowane cztery mandaty oraz dwa miejsca w Senacie. Stosowany jest próg wyborczy przeciwdziałający nadmiernemu rozproszeniu reprezentacji parlamentarnej. Aktualnie sięga on 5% głosów w skali kraju bądź 20% w skali czterech okręgów wyborczych dla listy jednego ugrupowania oraz 8–10% w odniesieniu do koalicji wyborczej ugrupowań²¹. Kandydaci niezależni muszą mieć poparcie co najmniej 2,5% ogółu uprawnionych wyborców w danym okręgu wyborczym, co czyni ich sytuację utrudnioną w porównaniu z kandydatami oficjalnie zarejestrowanych partii politycznych. Złagodzone warunki uzyskania (każdego z 18) mandatów przeznaczonych dla mniejszości narodowych. Są one uprawnione do uzyskania mandatu, jeśli ich lista osiągnęła w skali kraju co najmniej 10% głosów niezbędnych do uzyskania jednego z 312 mandatów „niemniejszościowych” w danych wyborach.

System komisji wyborczych obejmuje trzy szczeble: Centralną Komisję Wyborczą, Okręgowe Komisje Wyborcze i komisje obwodowe, w blisko 18 800 punktach (obwodach) głosowania. Centralna Komisja składa się z Przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego, szefa Stałego Urzędu Wyborczego i jego dwóch zastępców, pięciu sędziów Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości oraz dziesięciu przedstawicieli partii politycz-

²¹ Koalicji dwóch partii dotyczy limit 8%, trzech partii – 9%, zaś czterech i więcej – 10%.

nych reprezentowanych w parlamencie. Na szczeblu okręgowym działają okręgowe komisje wyborcze złożone z przewodniczącego i jego zastępcy, trzech sędziów z terenu okręgu, przedstawiciela centralnej Komisji Wyborczej oraz ośmiu przedstawicieli partii politycznych. Przewodniczący i zastępcy przewodniczących komisji okręgowych powoływani są z listy osób, które ukończyły specjalistyczne szkolenie w zakresie prawa i problematyki wyborczej.

Prawo wybierania przysługuje obywatelom Rumunii dysponującym pełnią praw politycznych, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18. rok życia²². Nie służy ono pozbawionym praw publicznych (wyborczych), ubezwłasnowolnionym, umysłowo chorym i niedorozwiniętym. Prawo wybieralności do Izby Deputowanych przysługuje po ukończeniu 23. roku życia, do Senatu – po ukończeniu 33. roku życia. Nie korzystają z niego sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, szefowie organów centralnych, urzędów i służb państwowych, szefowie organów administracyjnych z wyjątkiem członków rządu, dyrektorzy bądź prezesi państwowych banków i przedsiębiorstw, prefekci i podprefekci oraz kierownicy rządowych terenowych organów administracyjnych w okręgach, w obrębie których sprawują swe funkcje, wojskowi i policjanci w służbie czynnej, pracownicy instytucji zagranicznych z wyjątkiem tych, którzy objęci są umową z państwem rumuńskim.

Kadencja obu izb trwa cztery lata. Rozwiązanie parlamentu przez prezydenta następuje w przypadku co najmniej dwukrotnej odmowy uchwalenia wotum zaufania dla rządu w ciągu 60 dni od pierwszego wystąpienia o wotum zaufania. Decyzja ta dotyczy obu izb. Prezydent nie może rozwiązać parlamentu w ciągu ostatnich sześciu miesięcy ustawowej kadencji prezydenta. Parlament nie może być też rozwiązany więcej niż raz w ciągu roku. Zachowany został sesyjny tryb obrad. Sesje zwykłe są zwoływane dwa razy do roku. Sesja nadzwyczajna może być zwołana na wniosek prezydenta, stałego biura izby (rodzaj prezydium) oraz co najmniej 1/3 deputowanych lub senatorów. Posiedzenia wspólne Izby Deputowanych i Senatu są zwoływane dla wysłuchania orędzia prezydenta, ogłoszenia stanu wojennego, powszechnej lub częściowej mobilizacji, zatwierdzenia narodowej strategii obrony, zatwierdzenia budżetu państwa i budżetu państwowych ubezpieczeń społecznych, mianowania (na wniosek Prezydenta) dyrektorów służb informacyjnych oraz przeprowadzenia kontroli tych służb, określenia statusu deputowanych i senatorów, ich wynagrodzeń oraz pozostałych uprawnień, wyboru Adwokata Ludu (rumuńskiego rzecznika praw obywatelskich).

²² Na temat zasady powszechności por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 18 i n.

3. Zasady udziału mediów elektronicznych w rumuńskich kampaniach wyborczych

Media elektroniczne odegrały doniosłą rolę w okresie politycznego przesilenia w grudniu 1989 r. w Rumunii. Ewakuacja Nicolae Ceaușescu i jego żony Eleny, podana do wiadomości w radiu i w telewizji, stała się okolicznością potwierdzającą zmierzch jego dyktatury. Również powołanie Komitetu Frontu Ocalenia Narodowego (*Comitetul Frontului Salvării Naționale*, CFSN) zostało proklamowane w telewizyjnym przemówieniu Iona Iliescu. W budynku bukaresztańskiej telewizji odbyła się końcowa część obrad tworzonego Komitetu; stąd też popłynął wygłoszony przez Iliescu „Komunikat CFSN do narodu” informujący o odwołaniu rządu Constantina Dăscălelescu i Rady Państwa i tymczasowym przejęciu władzy przez „strukturę prowizoryczną” – Komitet FSN²³. Telewizyjny przekaz rozstrzelania Ceaușescu i jego żony stanowił potwierdzenie upadku dyktatury, jakkolwiek odbiór samego wydarzenia nasuwał pytania o zapewnienie rzetelnego procesu, z prawem do obrony. Zapowiedziane w Deklaracji CFSN „przejście prasy, radia i telewizji z rąk jednej despotycznej rodziny w ręce ludu” niosło zapowiedź zmian funkcji mediów, jakkolwiek ich realne zasady działania pozostały sprawą otwartą.

Przeprowadzone w Rumunii badania socjologiczne wskazują, że media elektroniczne kształtują wyobrażenia w wysokim stopniu wiedzę obywateli o wydarzeniach politycznych i funkcjonowaniu organów centralnych państwa rumuńskiego²⁴. Średnia statystyczna z różnych badań wskazuje na ponad 60-proc. poziom pozyskiwania informacji z tych źródeł.

Kwestia udziału mediów elektronicznych w kampaniach wyborczych regulowana jest kolejnymi ustawami organicznymi o wyborach. W 2008 r. uregulowała tę problematykę ustawa nr 35/2008. Zagwarantowała ona kandydatom oraz oficjalnie zarejestrowanym uczestnikom kampanii wyborczych zasadę równego traktowania przez media publiczne oraz nieodpłatne korzystanie z wyznaczonych w ramach korzystanie z publicznego radia i telewizji. Po raz pierwszy natomiast ustawa wyborcza upoważniła Rumuńską Krajową Radę Audiowizualną (*National al. Audiovizualului din România*) do określenia zasad odpłatnego korzysta-

²³ Por. szerzej A. Burakowski, *Geniusz Karpat. Dyktatura Nicolae Ceaușescun, 1965–1989*, Warszawa 2008; teksty wystąpień telewizyjnych z 22 grudnia 1989 r. w: *Revoluția română i direct*, t. I, s. 113 i n.

²⁴ Około 64% badanych wyborców rumuńskich uznaje radio i telewizję za zasadnicze źródło pozyskiwanych informacji o polityce krajowej i wydarzeniach politycznych na świecie.

nia z przekazu medialnego w prywatnych stacjach radiowych i telewizyjnych. W wykonaniu tego upoważnienia Rada Audiowizualna wydała 30 września 2008 r. decyzję nr 792/2008 w sprawie „nowych zasad i reguł postępowania w kampanii przez środki audiowizualne”²⁵.

Zgodnie z tymi zasadami zarówno kandydaci, jak i „konkurencji wyborczy” (partie, sojusze wyborcze i komitety kandydatów niezależnych) mogą korzystać z odpłatnego przekazu w prywatnym radio i telewizji, przy czym oferowane im stawki opłatności muszą być równe dla wszystkich uczestników danej kampanii. Prywatne stacje radiowe i telewizyjne zostały zobowiązane do zawiadomienia najpóźniej do 20. dnia przed dniem głosowania Rady Audiowizualnej o zamiarze nadawania programów i ogłoszeń wyborczych. Poszczególni uczestnicy kampanii mogą ubiegać się o skorzystanie z przekazu w stacjach prywatnych w wymiarze czasowym, jaki im przysługuje przy korzystaniu z mediów publicznych. Na podstawie aplikacji o wykupienie czasu medialnego poszczególne stacje sporządzają harmonogram programów wyborczych, o którym (jak i o wprowadzanych zmianach) informują Radę Audiowizualną²⁶. W decyzji nr 792 uregulowane zostało nadawanie dwóch typów audycji wyborczych: wyborczych programów promocyjnych (*emisiuni electorale de promovare*) oraz emisji debat wyborczych (*emisiuni electorale de dezbatare*)²⁷. W programach wyborczych stacji prywatnych mogą uczestniczyć dziennikarze i komentatorzy polityczni. Zakazane jest natomiast posługiwanie się symbolami państwowymi dla celów agitacji wyborczej. Kandydaci w wyborach muszą na czas kampanii wyborczej powstrzymać się od występowania w roli prezenterów, twórców bądź producentów programów audiowizualnych. Kandydaci pełniący aktualnie funkcje publiczne mogą pojawiać się w telewizji lub radio wyłącznie w sprawach ściśle związanych z pełnioną funkcją publiczną.

Nadawcy medialni muszą złożyć zapewnienie, że w swych programach wyborczych zapewnią poszanowanie godności i praw osobistych. Prezenterzy i prowadzący programy wyborcze muszą zachować neutralność wyborczą²⁸. Nadto muszą zapewnić o niestosowaniu praktyk dyskryminacyjnych ze względu na rasę, religię, narodowość, płeć i orientację seksualną, także o niesięganiu po niezwyfikowane oskarżenia natury karnej. Kandydaci i inni uczestnicy programów wyborczych uzyskali też prawo odpowiedzi na zarzuty lub oskarżenia zgodnie z art. 52(1) i 60(1)

²⁵ Romania: the Election Campaign in the Electronic Media, [https:// obs.coe.int./fr/web/observatoire](https://obs.coe.int/fr/web/observatoire) (dostęp: 27.12.2021).

²⁶ § 7 Decyzji nr 792/2008.

²⁷ § 8a Decyzji nr 792/2008.

²⁸ § 13 Decyzji nr 792/2008.

rumuńskiego kodeksu audiowizualnego. Wszystkie programy wyborcze w mediach prywatnych muszą zostać nagrane i powinny być udostępnione Radzie Audiowizualnej na jej żądanie. Niedotrzymanie tego zobowiązania podlega karze administracyjnej przewidzianej w ustawie o przekazie audiowizualnym no. 504 z 2002 r. oraz sankcjom karnym, określonym w art. 50–51 ustawy organicznej o wyborach.

Mieszkańcy Rumunii należą do najbardziej entuzjastycznie nastawionych zwolenników komunikowania się za pośrednictwem internetu. Ponad 65% gospodarstw domowych w Rumunii korzysta z łatwego dostępu do sieci. Zarówno w wyborach lokalnych, jak i parlamentarnych (także prezydenckich) kampania prowadzona z użyciem mediów społecznościowych odgrywa coraz większą rolę zwłaszcza wśród wyborców młodszej i najmłodszej generacji. Dość specyficznym zjawiskiem jest angażowanie się polityków lokalnych w kampanię prowadzoną przez kandydatów na deputowanych i senatorów w „kolegiach wyborczych” obejmujących daną jednostkę terytorialną. Na ogół unikają oni wykorzystywania oficjalnych stron przypisanych danej jednostce terytorialnej. Udostępniają w to miejsce swe strony prywatne lub fanpage'e dla celów komunikacji kampanijnej, stając się ważnymi i wpływowymi uczestnikami kampanii wyborczej kandydatów na parlamentarzystów – stów²⁹.

176 O skali i tempie upowszechnienia komunikacji elektronicznej i mediów społecznościowych świadczą dane statystyczne. W 2008 r. liczba kont Facebooka sięgała 8 tys. Do końca 2011 r. liczba ta wzrosła do 2,95 mln. W latach następnych wzrost był jeszcze bardziej intensywny. Politycy młodszej generacji, którzy „odkryli” możliwość wprzęgnięcia mediów społecznościowych w swe kampanie wyborcze, uzyskali potężny kanał oddziaływania, bez ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z odpłatnym korzystaniem z prywatnego radia i telewizji. Znaczenie tego typu komunikacji wzrosło w czasach pandemii z powodu szerszego wykorzystywania porozumiewania się online w sprawach życia codziennego oraz w pracy zawodowej, nabycia odpowiedniego sprzętu oraz umiejętności posługiwania się nim, oraz rozprzestrzenienia łączności internetowej w ciągu kolejnych kadencji. Wielu kandydatów, rezygnując z tradycyjnych sposobów prowadzenia kampanii, przeniosło swe prezentacje programowe i debaty do mediów elektronicznych i na fora społecznościowe³⁰. Pojawiły się w tym kontekście nowe problemy, np. zapewnienia ciszy wyborczej (pomiędzy 5 a 6 grudnia 2020 r.) przy jednoczesnym trwaniu łączności.

²⁹ N. Urs, *Communication through Social Media Influenced by Election Campaign? Case Study: Romanian Cities, National Elections*, Babeş-Bolyai University, Cluj Napoca Paper, s. 1–5.

³⁰ M. Grad, C. Marian, *The Online Political Marketing of the Romanian Social Democrats*, „European Review” 2020, t. 28, nr 5, s. 778–792.

Wykorzystanie mediów społecznościowych systematycznie przybiera na sile. Media te zostały intensywnie wykorzystane w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w Rumunii w grudniu 2020 r. Partie polityczne musiały zrezygnować, ze względu na obostrzenia spowodowane pandemią, z dużych zebrań wyborczych pod gołym niebem (zakaz odbywania zgromadzeń powyżej 100 osób, a także ze względu na porę roku), zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych (limit 50 uczestników) oraz agitacji „od drzwi do drzwi”. Szerokie wykorzystywanie komunikacji elektronicznej przy świadczeniu pracy zdalnej oraz w kontaktach zewnętrznych sprzyjało sięgnięciu po ten typ kontaktu pomiędzy kandydatami i ich sztabami wyborczymi a wyborcami. Z tej formy prowadzenia kampanii korzystały, z większym lub mniejszym powodzeniem, wszystkie partie, a także kandydaci niezależni. Największy sukces odniosło niedoceniane dotychczas ugrupowanie nacjonalistyczne Sojusz na rzecz Jedności Rumunów (AUR), który poprzez umiejętne korzystanie z Facebooka, YouTube’a i innych platform wyprzedził w liczbie głosów i mandatów bardziej „prospektywne” ugrupowania: Partię Ruch Ludowy (PMP – ugrupowanie rozłamowe z b. partii Băsescu, liberalnej PDL) oraz socjalliberalną partię PRO Romania. Doświadczenie AUR pokazało, iż przez umiejętne wykorzystanie kontaktów w mediach społecznościowych można bez angażowania znacznych funduszy i zapożyczania się bądź uzależnienia od sponsorów uzyskać korzystny wynik wyborczy w trudnych warunkach pandemii³¹.

Doświadczenia z wykorzystaniem internetu, a w szczególności mediów społecznościowych dały asumpt do rozważań na temat przyszłości kampanii wyborczych. W rozważaniach tych spory udział mają przedstawiciele rumuńskiej politologii i prawa publicznego. Sformułowana została teza, iż jest to wysoce przyszłościowa forma („narzędzie”) prowadzenia kampanii politycznych, w tym wyborczych. Nawiązując do ich wypowiedzi, warto zwrócić uwagę na niewątpliwe atuty tego typu komunikacji kampanijno-wyborczej. Poza znacznie zredukowanymi kosztami walorem komunikacji „społecznościowej” jest skracanie dystansu między kandydatami a internautami, możliwość szybkiego (i niskokosztowego) rozprzestrzenienia przekazu, natychmiastowej reakcji na zapytania, zarzuty czy krytykę ze strony rywali wyborczych, a także wywołanie efektu oddziaływania internautów na kontaktujących się z nimi kandydatów czy ich sztabowców. Pozytywom przekazu towarzyszy jednak szereg zagrożeń: szybkie i szerokie rozprzestrzenianie się informacji niekorzystnych, upowszechnienie niewłaściwych reakcji na przekaz internautów, otwarty

³¹ M. Bărbieru, *Election Campaign and Political Communication through Social Media*, „Revista de Ptiințe Politice” 2021, nr 21, s. 100–102.

dostęp do wypowiedzi krytycznych, możliwość upowszechnienia zarzutów oraz trudności z dokonaniem selekcji czy pominąć wypowiedzi „niewygodnych wyborczo”.

4. Funkcje Senatu w Rumunii i jego kompetencje jako wyznacznik znaczenia ustrojowego

Rola Senatu w Rumunii wykracza poza standardowe znaczenie drugich, typowych izb parlamentarnych państwach unitarnych współczesnej Europy, które zachowały dwuczłonową strukturę parlamentu.

W zakresie zasadniczej dla obu izb funkcji ustanawiania ustaw istotne jest ich zróżnicowanie na trzy rodzaje:

- a) ustawy konstytucyjne,
- b) ustawy organiczne,
- c) ustawy zwykłe.

Zakres przedmiotowy **ustaw konstytucyjnych** został ograniczony do zmian w obowiązującej konstytucji. Z inicjatywą jej zmiany może wystąpić prezydent, rząd, co najmniej jedna czwarta deputowanych lub jedna czwarta senatorów lub co najmniej 500 tys. obywateli mających prawo wybierania. Do uchwalenia zmian w konstytucji niezbędne jest uchwalenie tego samego tekstu przez co najmniej 2/3 deputowanych i 2/3 senatorów. Brak zgody między izbami powoduje uruchomienie procedury mediacyjnej pomiędzy izbami. Powoływana jest komisja mediacyjna z równą liczbą deputowanych i senatorów. Jeśli komisja wypracuje porozumienie, głosowanie powtarza się z takimi samymi wymogami. Oznacza to, że do tego momentu obie izby pozostają równorzędne względem siebie. Jeśli jednak porozumienie nie zostanie wypracowane, izby zbierają się na wspólne posiedzenie. Ustawa konstytucyjna jest wówczas przyjmowana większością trzech czwartych ogólnej liczby posłów i senatorów, co prowadzi do przewagi liczniejszej Izby Deputowanych. Po każdej zmianie konstytucji następuje jej poddanie pod referendum ogólnonarodowemu, które ostatecznie decyduje o losach nowelizacji. Przedmiotem zmiany nie mogą być republikańska forma państwa, pluralizm partyjny, niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Nie można zmian uchylać w stanach nadzwyczajnych.

Koncepcja **ustaw organicznych** nawiązuje do ich modelu w V Republice Francuskiej. Zakres spraw regulowanych w ustawach organicznych został ujęty szeroko. Obejmuje 19 grup spraw: system wyborczy, status i finanse partii politycznych, zarządzanie i tryb referendum, strukturę

rządu i Najwyższej Rady Obrony, status deputowanych i senatorów i ich wynagrodzenie, status funkcjonariuszy publicznych, przesłanki stanów nadzwyczajnych oraz powszechnej i częściowej mobilizacji, zasady dotyczące przestępstw i systemu kar, przesłanki amnestii i ułaskawień grupowych, zasady ochrony własności i dziedziczenia, założenia systemu edukacyjnego, zasady wyboru i uprawnienia Najwyższej Rady Sądownictwa, Rady Legislacyjnej, zakres jurysdykcji sądów administracyjnych, strukturę władz lokalnych i określenia zakresu ich samodzielności, ogólne zasady stosunków pracy i zasady dotyczące związków zawodowych i organizacji pracodawców, status mniejszości narodowych, status wspólnot wyznaniowych i wyznań.

Przed nowelizacją konstytucji z 2003 r. uprawnienia obu izb w zakresie uchwalania ustaw organicznych były symetryczne. W razie braku zgody na tekst takiej ustawy powoływana była komisja mediacyjna. Projekt uzgodniony wymagał zgody bezwzględnej większości ogólnej liczby członków w każdej z izb. Nowelizacja wprowadziła pojęcie „pierwszej izby rozpatrującej”. Izba Deputowanych pełni funkcję takiej izby dla spraw związanych z traktatami lub umowami międzynarodowymi, aktów wykonawczych do tych traktatów (umów) oraz regulowania innych spraw enumeratywnie wyliczonych w art. 75 ust. 1 konstytucji. Pozostałe projekty i wnioski ustawodawcze składane są w Senacie jako „pierwszej izbie rozpatrującej”. Izba ta ma 45 dni na rozpatrzenie projektu, zaś w przypadkach kodeksów bądź „ustaw o szczególnej złożoności” – 60 dni. Przekroczenie tego terminu równa się domniemaniu przyjęcia projektu.

W 17 bardziej szczegółowych zakresach, sprecyzowanych poprzez odniesienia do konkretnych przypisów konstytucji w art. 75 ust. 3 znowelizowanego w 2003 r. tekstu ustawy zasadniczej, przewidziana została ich regulacja wyłącznie w ustawach organicznych, dla których Izba Deputowanych wskazana została jako pierwsza izba rozpatrująca. Są to sprawy: dostępu do informacji publicznej (art. 31 ust. 5), odpowiedzialności prezydenta, organizacji rządu (art. 102 ust. 2), jego kompetencji, niepołączalności funkcji w rządzie z innymi publicznymi (art. 105 ust. 2), funkcjonowania urzędu Adwokata Ludu (art. 58 ust. 3), niezależnych organów administracyjnych/regulujących (art. 117 ust. 3), statusu i uprawnień Najwyższej Rady Sądownictwa, organów sądowych, prokuratury, izby obrachunkowej (art. 73 ust. 3 lit. l), postępowania administracyjnego (art. 73 ust. 3 lit. k), właściwości sądów administracyjnych, składu Wyższego Sądu Kasacji i Sprawiedliwości, tworzenia sądów wyspecjalizowanych z udziałem osób spoza korpusu sędziowskiego, ogólnej organizacji szkolnictwa (art. 73 ust. 3 lit. n) organizacji władz lokalnych (art. 73 ust. 3 lit. o), zasad systemu obronnego (art. 118 ust. 2), Najwyższej Rady Obrony i obowiązku służby wojskowej, używania języka mniejszości w kontaktach z władzami

lokalnymi i zdecentralizowanymi organami administracji (art. 120 ust. 2), prawa do korzystania z pomocy tłumacza w sądach przez obywateli innych państw i bezpaństwowców. Tym samym Senat może wystąpić jako „pierwsza izba rozpatrująca” w pewnym tylko zakresie spraw regulowanych ustawami organicznymi. Są to jednak sprawy istotne: system wyborczy, status partii politycznych (z pominięciem kwestii zakazu przynależności osób pełniących określone funkcje państwowe), referendum, stany nadzwyczajne, zasady ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia, zasady dotyczące przestępstw i kar.

Uprzywilejowanie „pierwszej izby rozpatrującej” polega na tym, że decyduje ona o ostatecznej wersji tekstu przyjmowanej ustawy. Może bowiem odrzucić poprawki przyjęte przez izbę rozpatrującą projekt w drugiej kolejności. Zasada ta dotyczy ustaw zwykłych. W przypadku ustaw organicznych o ostatecznej wersji ustawy w przypadkach określonych w art. 75 ust. 1 decyduje Izba Deputowanych. Ona jest bowiem „pierwszą izbą rozpatrującą” dla tej kategorii ustaw. W tym zakresie nowelizacja była dla Senatu niekorzystna.

Deputowani i senatorowie mają prawo składania wniosków ustawodawczych w formie przewidzianej dla projektów ustaw. Ponadto prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi i co najmniej 100 tys. obywateli mającym prawo wybierania. Wniosek taki musi być podpisany przez co najmniej 5000 obywateli w co najmniej ¼ okręgów (*judet*) Rumunii. Obywatele nie mogą inicjować ustaw fiskalnych dotyczących problematyki międzynarodowej, amnestii oraz ułaskawień. Rząd może zgłaszać projekty do uchwalenia w trybie pilnym; o zastosowaniu takiego trybu może zadecydować z własnej inicjatywy „pierwsza izba rozpatrująca”. Rząd korzysta z wyłącznej inicjatywy ustawodawczej w sprawach budżetu, zwiększania długu publicznego, upoważnień do wydania rozporządzeń z mocą ustawy. Upoważnienie to nie może być udzielone w sprawach zaliczonych do materii ustaw organicznych³².

Po przekazaniu do „pierwszej izby rozpatrującej” projektu ustawy bądź wniosku deputowanych bądź senatorów projekt lub wniosek podlega zaopiniowaniu przez Radę Legislacyjną działającą przy parlamencie. Przewodniczący właściwej izby poddaje projekt zaopiniowaniu przez właściwą komisję stałą, do której trafia też opinia Rady Legislacyjnej. Rada ta może być proszona o pomoc prawną przez komisję rozpatrującą projekt lub wniosek. Deputowani nie później niż 6 dni przed debatą *in pleno* mogą zgłaszać poprawki i uzupełnienia do projektu lub wniosku, które są przekazywane komisji stałej, opiniującej wniosek Komisja przekazuje na

³² Art. 74 konstytucji Rumunii. *Parliamentary initiative. Passing of laws*, [w:] *How Parliament of Romania Works*, Chamber of Deputies, Parliament of Romania, Bucharest 2021.

piśmie swoje uwagi i ewentualne poprawki do projektu lub wniosku przewodniczącemu izby, który przekazuje je senatorom lub deputowanym³³.

Prezydent może odmówić promulgacji ustawy i zwrócić się do parlamentu o jej ponowne uchwalenie. Do jej uchwalenia stosuje się taki sam tryb jak przy uchwaleniu pierwotnym. Nie podlega promulgacji ustawa zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Może to uczynić 25 senatorów, 50 deputowanych, prezydent, rząd, Wysoki Trybunał Kasacji i Sprawiedliwości, Adwokat Ludu. Wyroki Trybunału są od października 2003 r. ostateczne³⁴.

Specyfiką rumuńskiego Senatu jest jego uczestnictwo w procedurze udzielania rządowi zaufania oraz inicjowania i decydowania o losach wniosku o wotum nieufności. Prezydent po wyborach lub po ustąpieniu rządu przeprowadza konsultacje z przedstawicielami partii politycznej, która ma większość w obu izbach parlamentu. Przy braku takiej większości, co jest w parlamencie Rumunii regułą, konsultacje prowadzone są z przedstawicielami wszystkich partii mających reprezentację parlamentarną co najmniej w jednej izbie. Wynikiem konsultacji jest desygnowanie premiera. Przedstawia on w parlamencie na wspólnym posiedzeniu obu izb exposé i wniosek o wotum zaufania. Parlament głosuje nad wnioskiem na wspólnym posiedzeniu izb; do uzyskania wotum zaufania niezbędna jest większość bezwzględna obecnych na posiedzeniu przy quorum ponad połowy ogólnej liczby deputowanych i senatorów³⁵. Nieuzyskanie zaufania i następnie odrzucenie co najmniej dwóch wniosków podobnych w ciągu 60 dni od odrzucenia pierwszego wniosku upoważnia prezydenta do rozwiązania obu izb parlamentu i zarządzenia nowych wyborów. Jest to jedynie uprawnienie; prezydent decyduje uznaniowo o jego użyciu. Polityczną odpowiedzialność za decyzję prezydenta przejmuje premier, który kontrasygnuje dekret prezydenta³⁶.

Senat uczestniczy wraz z Izbą Deputowanych w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu. Konstytucja Rumunii dopuszcza tylko odpowiedzialność solidarną rządu; nie zna odpowiedzialności poszczególnych jego członków. Wniosek o wotum nieufności może zostać zgłoszony przez co najmniej jedną czwartą deputowanych i senatorów (traktowanych równorzędnie). Po upływie trzech dni izby zbierają się na

³³ Romania. Main executive and legislative bodies Info, Senate, 20–24 Dec. 2021.

³⁴ Do 2003 r. Izby zebrane na wspólnym posiedzeniu mogły oddalić wyrok. Wówczas powinnością prezydenta była promulgacja ustawy.

³⁵ Roumanie. Travaux parlementaires: Senate. 1 Jan., 2022.

³⁶ Art. 89 ust. 1–3 konstytucji Rumunii. Rumunia wpisuje się częściowo w złągodzoną „kategorię systemów prezydencko-premierowskich. Por. M.S. Shugart, *Semipresidential Systems. Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, [w:] *French Politics*, San Diego 2005, s. 323–335.

wspólnym posiedzeniu dla rozpatrzenia wniosku³⁷. W ciągu danej sesji parlamentu deputowani i senatorowie, którzy podpisali wniosek następnie odrzucony, nie mogą po raz drugi zgłosić wniosku. Wyjątkiem jest przypadek przedstawienia przez rząd kwestii zaufania. Gdy rząd połączy z wnioskiem o wyrażenie mu wotum zaufania na wspólnym posiedzeniu izb projekt ustawy, nowy program rządu bądź oświadczenie na temat polityki państwa, wymagana grupa senatorów (25) lub deputowanych (50) może w ciągu trzech dni zgłosić wniosek o wotum nieufności. Wniosek o wotum nieufności jest głosowany jako pierwszy. Jego odrzucenie jest równoznaczne z przyjęciem ustawy, zaś oświadczenie rządowe staje się zobowiązujące dla rządu. Prezydent może taką ustawę zawetować; musi ona wtedy być ponownie uchwalona przez parlament³⁸.

Uczestnictwo w czynnościach związanych z udzielaniem i cofaniem rządowi zaufania i egzekwowaniem jego odpowiedzialności skutkuje szerszym zakresem przedmiotowym komisji stałych powoływanych przez Senat. Są wśród nich komisje, których profil odpowiada zasadniczym gałęziom gospodarki, choć w ujęciu bardziej kompleksowym, np. przemysł i usługi ujęte razem, rolnictwo, leśnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze, budżet, finanse publiczne i bankowość, edukacja, sprawy młodzieży i sportu. W sumie w obecnym Senacie działa 14 komisji stałych. Senat i Izba Deputowanych mogą powoływać wspólne komisje stałe (praktyka taka jest rozwijana np. w sprawach relacji z Unią Europejską) oraz wspólne komisje specjalne. Istnieje również możliwość powoływania przez Senat komisji śledczych (Senat powołał ich pięć)³⁹.

Senat uczestniczy w powołaniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jest to organ o szerokich kompetencjach. Poza prewencyjną i następczą kontrolą konstytucyjności ustaw i rozporządzeń z konstytucją czuwa nad przestrzeganiem trybu wyboru prezydenta i orzeka o ważności wyborów prezydenckich, opiniuje wniosek o zawieszenie prezydenta w urzędowaniu, orzeka w sprawie konstytucyjności działania partii politycznych. Senatowi na równi z Izbą Deputowanych służy prawo wyboru trzech z dwięciu sędziów Trybunału (trzech powołuje prezydent)⁴⁰.

³⁷ Warto wskazać, ustąpienie rządu wymuszone uchwaleniem przez obie izby wotum nieufności dla rządu jest relatywnie częstą praktyką (o czym przesadza niespójność koalicji rządowych). W okresie od 2009 r. zdarzyło się to sześciokrotnie. W następstwie wotum nieufności upadły rządy: E. Boca (2009), M.R. Ungureanu (2012), S. Grindeanu (2017), V. Dancilí (2019) L. Orban (2020) i F. Citu (2021).

³⁸ *Regulation of the Joint Meetings of the Chamber of Deputies and of the Senate*, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site/page?id=877>

³⁹ Roumanie. *Travaux parlementaires: Sénat*. 1 Jan., 2022; Romania: *Senatul*, București 2021.

⁴⁰ D.C. Valea, *The Role of Romanian Constitutional Court in Protecting and Promoting Fundamental Rights and Freedoms*, „Social and Behavioral Science” 2012, s. 5540–5546.

Senat bierze udział w powołaniu Adwokata Ludu, odpowiednika polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Wybór następuje na pięcioletnią kadencję, z prawem do ponowienia jednej kadencji. Adwokat Ludu, którego kwalifikacje muszą odpowiadać kwalifikacjom wymaganych od sędziów Trybunału Konstytucyjnego, odpowiada przed parlamentem za przestrzeganie konstytucji i ustaw. Może być przed upływem parlamentu odwołany na wspólnym posiedzeniu obu izb większością bezwzględną. Na wspólnym posiedzeniu izb wybierana jest, na ośmioletnią kadencję, Centralna Komisja Wyborcza.

Senat bierze udział w wyborze członków Izby Obrachunkowej, organu kontrolującego na rzecz parlamentu zarządzaniem i wykorzystaniem funduszy państwa. Członkowie Izby powoływani są na dziewięcioletnią kadencję, co gwarantuje stabilność i niezależność tego organu. Są wybierani na wspólnym posiedzeniu Izby Deputowanych i Senatu. Izba przedstawia corocznie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej⁴¹. Każda z izb parlamentu, a więc także Senat, może zlecić Izbie Obrachunkowej przeprowadzenie kontroli doraźnej. Akty uchwalane przez Senat to ustawy (uchwalane wspólnie z Izbą Deputowanych), uchwały, decyzje oraz wnioski (np. o zwolnienie z zatrzymania senatora).

5. Uwagi końcowe

Ewolucja unormowań systemu wyborczego do parlamentu Rumunii stanowi odzwierciedlenie dylematów rumuńskiej transformacji ustrojowej. Tempo przeobrażeń i towarzyszących im napięć społecznych oraz niestabilność systemu partyjnego utrudniły osiągnięcie porozumienia w sprawie ustalenia jednej z podstawowych kwestii tego systemu: zasady repartycji mandatów. Charakterystyczne, iż wysuwane propozycje sięgały z reguły po rozwiązania tożsame dla każdej z dwóch izb parlamentu, jakkolwiek wyobrażalne było ich zróżnicowanie. Trudno ustalić, w jakim stopniu przesądziło o tym przekonanie o równorzędności izb, w jakim aspiracje ugrupowań o mniejszej skali poparcia wyborczego, wśród których system proporcjonalny postrzegany jest jako korzystniejszy dla uzyskania reprezentacji, a w efekcie – jako sprzyjający zachowaniu wpływu i przetrwaniu. Obawa przed zdominowaniem parlamentu przez Front Ocalenia

⁴¹ Obok ustawy budżetowej rząd przedstawia projekt, a parlament na wspólnym posiedzeniu izb uchwała ustawę o państwowych ubezpieczeniach społecznych na okresy roczne.

Narodowego, a następnie partie wywodzące się z tradycji Frontu skłoniła nowe ugrupowania partyjne do poparcia systemu proporcjonalnego. Fragmentacja reprezentacji parlamentarnej, utrudniająca uzyskiwanie większości po kolejnych wyborach parlamentarnych, skłoniła rumuńskiego ustawodawcę do wprowadzenia, a następnie podniesienia (z 3 do 5%) podstawowego progu wyborczego dla partii oraz progu (8–10%) dla koalicji wyborczych. Nieobjęcie spornej problematyki systemu wyborczego regulacją konstytucyjną i ukształtowana tradycja ustanawiania wyborczych ustaw organicznych z zastosowaniem w konkretnych kolejnych wyborach sprzyjała wypróbowaniu zróżnicowanych wariantów szczegółowych, w tym wprowadzenia systemu mieszanego. Żadne z wyborów parlamentarnych, poza jednym wyjątkiem (1996), nie odbyły się wedle identycznych regulacji, choć skala ich modyfikacji na przestrzeni lat 1992–2008 była zdecydowanie skromniejsza. Po kilku eksperymentach o skomplikowanej formule repartycji mandatów nastąpił powrót na grunt bardziej przejrzystej procedury, przy eliminacji najbardziej niezrozumiałych społecznie deformacji. W dalszym jednak ciągu ustawodawca wyborczy pozostaje pod prężeniem ujawniających się aspiracji nowopowstających partii i sojuszy wyborczych, potrzeby aktywizacji i upodmiotowienia obywateli niezrzeszonych, zwiększenia zainteresowania udziałem w wyborach wobec malejącej frekwencji wyborczej, przeciwdziałania klientyzmowi wyborczemu oraz rosnącym kosztom kampanii. Dochodzą do tego kwestie odzwierciedlające specyfikę rumuńską: potrzeba zapewnienia reprezentacji licznych mniejszości narodowych oraz dysproporcji pomiędzy liczebnością reprezentacji obywateli rumuńskich osiadłych, a zwłaszcza przebywających w ramach emigracji zarobkowej poza granicami kraju (stanowiącej ok. 3,5 mln, tj. więcej niż 1/6 uprawnionych do głosowania).

Znamienne, iż mimo niestabilności regulacji wyborczych i rozbieżności w ich modyfikowaniu udało się zachować regularność wyborów parlamentarnych. Wybierane co cztery lata – od 1992 r. – składy Senatu i Izby Deputowanych dotrwały do końca kadencji. Zmieniały się natomiast rządy, dostosowywane do zmiennych sojuszy i koalicji, tak przed – jak i przeważając powyborczych. Trudno w tym kontekście ocenić pozytywnie spełnienie jednej z przesłanek sięgnięcia po dwuizbową strukturę parlamentu; utrzymanie Senatu miało służyć łagodzeniu konfliktów pomiędzy legislatywą a organami egzekutywy. W wersji rumuńskiej przesłanka ta nie została jednoznacznie spełniona, jakkolwiek główne tego przyczyny leżą poza parlamentem.

Czynnikiem o podstawowym znaczeniu dla wyników wyborów parlamentarnych jest wyborcza mobilizacja elektoratu i przebieg kampanii wyborczej. Po okresie wzmożonej aktywności w pierwszych miesiącach po wydarzeniach grudnia 1989 r. zainteresowanie bezpośrednim uczest-

nictwem w działaniach kampanijnych malało. W tych warunkach dla kształtowania preferencji elektoratu zasadnicze znaczenie miało to, jakie czynniki wpływają na kształtowanie wiedzy politycznej i postaw wyborców, w tym – wyborców politycznie biernych (ale głosujących). Utrwalająca się dominacja mediów elektronicznych, a zwłaszcza telewizji i radia, nakazuje skierować uwagę na ich oddziaływanie na preferencje wyborcze obywateli. W tym kontekście ważny jest zwłaszcza problem zagwarantowania równego dostępu uczestników kampanii wyborczej do mediów publicznych, zaś po daleko posuniętej komercjalizacji radia i telewizji – określenie warunków korzystania z mediów prywatnych: równego traktowania wszystkich uczestników rywalizacji wyborczej, neutralności nadawców i osób prowadzących programy wyborcze, zabezpieczeń przed dezinformacją i nieuzasadnionymi oskarżeniami, poddanie funkcjonowania mediów komercyjnych w kampanii efektywnemu nadzorowi Krajowej Rady Audiowizualnej. Zapewnieniu minimum porównywalności szans ugrupowań i kandydatów służą też wprowadzone do ustawy wyborczej z 2015 r. i jej nowelizacji ograniczenia wydatków kampanijnych (do 60 minimalnych gwarantowanych uposażeń dla kandydata oraz do 200 gwarantowanych uposażeń dla ugrupowania wyborczego), mające przeciwdziałać nadmiernym dysproporcjom w zakresie m.in. korzystania z odpłatnej medialnej reklamy wyborczej.

185

Nowym zjawiskiem w prowadzeniu kampanii wyborczych jest szerokie wykorzystanie w niej komunikacji *via* internet. Zjawisko to zaznaczyło się już w wyborach poprzedzających okres pandemii (zwłaszcza od 2008 r.), ale nabrało nowego wymiaru w warunkach obostrzeń tego okresu. Praktyka ostatnich wyborów parlamentarnych z 6 grudnia 2020 r. (zobrazowana na przykładzie partii AUR) dowiodła, że umiejętnie prowadzona kampania w mediach społecznościowych może przynieść spektakularne efekty przy minimalnym nakładzie kosztów oraz redukcji uzależnień od sponsorów kampanii, niosących za sobą skrepowania i widmo korupcji wyborczej. Stawia to przed doktryną prawa wyborczego, a także nauką o mediach i politologią zadanie rozpoznania czynników warunkujących skuteczność kampanii z wykorzystaniem platform społecznościowych, zbalansowania jej pozytywów i zagrożeń pod kątem zagwarantowania ochrony dóbr osobistych i prywatności oraz przeciwdziałania multiplikacji rozprzestrzenienia fałszywych informacji i oskarżeń naruszających zasadę *fair use*. Podzielić natomiast trzeba pogląd wyrażony w rumuńskich piśmiennictwie politologicznym o perspektywności wykorzystania mediów społecznościowych w kampaniach wyborczych, niezależnie od szczególnych uwarunkowań ich użycia w 2020 r.

O realnym znaczeniu Senatu w Rumunii rozstrzyga nie tylko jego partycypacja w procesie stanowienia wszystkich trzech typów ustaw,

w tym pozycja „pierwszej izby rozpatrującej” w ważnych politycznie ustawach organicznych o wyborach, partiach politycznych i ich finansach, stanach nadzwyczajnych czy referendum, stanowiących realne instytucje i elementy rumuńskiej rzeczywistości ustrojowej. Senat odgrywa znaczącą rolę w głosowaniach nad wotum zaufania i wotum nieufności dla rządu, co w warunkach chwiejnych większości parlamentarnych w izbie pierwszej może dać senatorom szansę zadecydowania o finalnym wyniku głosowania na połączonym posiedzeniu obu izb. Jest wreszcie Senat organem współkreującym skład osobowy istotnych politycznie organów państwa: Izby Obrachunkowej, Trybunału Konstytucyjnego, Adwokata Ludu, Centralnej Komisji Wyborczej. Zasady jego wyboru pośrednio określają zatem istotne fragmenty systemu ustrojowego Rumunii. Warto więc podjąć wysiłek ich poznania, choć praca to niełatwa. Ale, jak brzmi rumuńskie przysłowie: *człowiek mocny pracą...*