

COORDONATE ALE LEGISLAȚIEI ELECTORALE DIN PERIOADA INTERBELICĂ

CRISTINA VOHN*

Abstract. *The electoral legislation in the interwar period, in Romania, was the natural consequence of the deep changes of the Romanian society after the First World War and the Great Union. It was the reflection of the political system of that times: a state found in a modernization process. Its evolution was stopped by the dictatorial regime of the king Carol II. The study presents some considerations about the framework of the electoral legislation before the Second World War.*

Keywords: *electoral legislation, interwar period, universal suffrage, Constitution.*

Sfârșitul primului război mondial a adus cu sine transformări profunde ale întregii societăți românești. Aceste schimbări au marcat mentalul colectiv, organizarea politică, socială, economică a statului unitar român. Unirea realizată la finele războiului a impus modificarea întregii legislații, care trebuia să aibă în vedere și teritoriile reunite cu țara. Legislația electorală s-a înscris și ea pe aceeași traiectorie. Chiar înainte de sfârșitul războiului, în 1917, sunt modificate două articole din Constituție, prin care se stabilește principiul votului universal, egal, direct și obligatoriu. Decretul-lege nr. 3 402 care consfințește această nouă realitate electorală este adoptat pentru Vechiul Regat și Basarabia în 14 noiembrie 1918. Un an mai târziu sunt adoptate decrete-lege similare pentru Bucovina (decretul-lege nr. 3 620 din 24 august 1919) și pentru Transilvania, Banat, Crișana, Sătmar și Maramureș (decretul-lege nr. 3 621 din 24 august 1919). Ele își vor regăsi confirmarea constituțională prin adoptarea legii fundamentale a statului român din 1923. Singura lege electorală, care unifică la nivel legislativ principiile, organizarea și funcționarea alegerilor din România este adoptată în 27 martie 1926. În baza acesteia s-au desfășurat toate alegerile din România democratică, până la instituirea regimului monarhiei autoritare a regelui Carol al II-lea, care modifică și Constituția (în 1938) și legea electorală (în 1939).

* Absolventă a Facultății de Istorie a Universității București în anul 1997, cercetător științific la ISPRI al Academiei Române.

Legislația electorală din perioada interbelică a fost, în cele mai multe privințe, reflectarea sistemului politic al epocii: un stat în plin proces de modernizare, care trebuia să țină seama de schimbarea mentalităților la nivelul întregii societăți românești, determinată de război și de noua realitate statală după de realizarea Unirii. Cadrul elaborării legilor electorale era asigurat de monarhia constituțională, de sistemul parlamentar democratic ce consfințea separarea, cel puțin legislativă, a puterilor în stat. Dacă legile electorale din 1918 au vizat în primul rând decretarea votului universal, legea electorală din 1926 a avut ca scop asigurarea unei stabilități politice prin introducerea „primei majoritare”. În fapt și această lege reflectă sincopile democrației românești interbelice, deseori criticată pentru insuficiențele ei¹. Ruptura majoră de dinaintea celui de-al doilea război mondial intervine în 1938, când regele Carol al II-lea instituie monarhia autoritară, un sistem dictatorial, susțin unii autori, pe când alții cred că se situează mai aproape de autoritarism. În cadrul noului sistem politic regele își atribuia rolul central și primordial în viața politică a țării, cu influențe inclusiv asupra procesului electoral. De altfel, el va interzice activitatea partidelor politice, înființând un partid unic, eliminând astfel competiția și confruntările electorale.

Principiile legislației electorale

În anul 1917, prin modificarea articolelor 57 și 67 din Constituție este introdus votul universal, egal, direct, obligatoriu, cu scrutin de listă și pe baza reprezentării proporționale în locul votului cenșitar, pe baza căruia se desfășuraseră toate alegerile de dinaintea primului război mondial. Votul universal înlătură toate condiționările de capacitate și de avere prevăzute în legile anterioare. Principiul a fost pus în aplicare prin decretul-lege din 16 noiembrie 1918. Articolul 1 al acestui decret-lege stipulează faptul că „toți cetățenii români majori, vor alege prin vot obștesc obligatoriu, egal, direct și secret și pe baza reprezentării proporționale, un număr de deputați proporționali cu populația”². Se stabilea faptul că un deputat era ales de 30 000 de locuitori cu drept de vot, iar un senator de 70 000 de votanți. În privința Senatului se menținea și sistemul senatorilor de drept, prevăzut în legislația anterioară. Senatori de drept erau: moștenitorul Tronului după ce împlinea vârsta de 18 ani, mitropoliții și episcopii eparhioți și cei aleși de către Universități, câte un reprezentant al fiecăreia. Cu toate că această ultimă dispoziție nu a fost înscrisă în Constituție, ea a fost menținută conform tradiției legislației electorale românești.

Noua Constituție votată în anul 1923 a vizat uniformizarea instituțional-legislativă a României Mari³. Ea a menținut sistemul parlamentar bicameral, considerat a fi deja o tradiție a sistemului politic românesc. Menținerea Senatului a fost criticată la vremea respectivă ca fiind o decizie greșită, această Cameră a Parla-

¹ Vezi Matei Dogan, *Analiza statistică a democrației parlamentare din România*, București, Editura Partidului Social Democrat, 1946.

² *Monitorul Oficial*, nr. 191 din 16 noiembrie 1918 și nr. 220 din 22 decembrie 1918.

³ Sorin Radu, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare*, Iași, Institutul European 2004, p. 36.

mentului fiind considerată a fi prea conservatoare. Sistemul celor două corpuri legiuitoare, sistemul bicameral a fost însă preferat de legiuitori pe baza următoarelor argumente: „proiectele de legi fiind discutate de două ori capătă o formă mai bună decât dacă ar fi fost discutate numai o dată; Camera fiind compusă, în general, din deputați tineri, aceștia sunt întotdeauna mai înflăcărați și votează, de multe ori, idei care nu totdeauna s-ar putea aplica în practică; atunci e rândul Senatului, compus din oameni mai în vârstă și cu experiență — care modifică legea și ponderează astfel acțiunea Adunării Deputaților”⁴.

Constituția din 1923 a înscris principiul votului universal, la art. 64 care prevedea faptul că „Adunarea Deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii români majori, prin vot universal, egal, direct, obligatoriu și secret, pe baza reprezentării minorității”⁵. Și Senatul era ales pe baza aceluiași principiu, cu diferența că se impunea o condiție de vârstă, numai cetățenii de peste 40 de ani putând alege senatorii. Legea electorală din 1926 a menținut aceste prevederi, dar a crescut numărul senatorilor de drept prin includerea președintelui Consiliului Dirigent din Ardeal. O modificare fundamentală a acestui sistem de alegere a senatorilor survine în timpul regimului autoritar al regelui Carol al II-lea. Potrivit legii electorale din 9 mai 1939, „Senatul se compune din senatori numiți de rege, din senatori de drept și din senatori aleși”⁶. Regele își aroga dreptul de a numi un număr egal de senatori cu cel al senatorilor aleși.

Caracteristicile dreptului de vot

Dreptul de vot așa cum a fost stabilit prin legea electorală din 1926 prezintă câteva caracteristici, printre care obligativitatea, egalitatea, principiul votului direct și al celui secret.

Obligativitatea votului a fost introdusă odată cu instituirea votului universal prin modificările Constituției din 1917. Ea este valabilă atât pentru alegerea deputaților, cât și pentru cea a senatorilor. Legiuitorii vremii au considerat că dreptul de vot nu este numai un drept pentru cetățeni, dar în același timp este și o obligație. Ei au mai considerat că „votul părăsește forma dreptului individual pentru a o îmbrăca pe aceea a dreptului social, devenind astfel o funcție socială”⁷. Legea trebuia astfel să fie expresia voinței tuturor cetățenilor, nu doar a unei categorii (doar a celor care alegeau să meargă la vot). Iar numai prin impunerea obligativității votului se considera că se asigură implementarea acestui principiu. Existența Parlamentului care trebuia să legifereze în numele statului trebuia validată prin participarea tuturor cetățenilor la vot. În același timp, se considera că votul obligatoriu ajută la lărgirea orizontului politic al cetățeanului, care va fi stimulat să participe activ la manifestările vieții publice⁸. Legea prevedea sancțiuni

⁴ Ilie Gănescu, Const. Gr. C. Zotta, Alex. Kostachi, *Dreptul electoral român*, București, Institutul de Arte Grafice „Vremea”, 1937, p. 24.

⁵ Ioan Scurtu (coordonator), *Documente privind istoria României între anii 1918-1944*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1995, p. 61.

⁶ *Monitorul Oficial*, nr. 106 bis din 9 mai 1939.

⁷ Ion Mamina, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938*, București, Editura, Enciclopedică, 200, p. 62.

⁸ Ilie Gănescu, Const. Gr. C. Zotta, Alex. Kostachi, *op. cit.*, pp. 32-33.

pentru cei care nu se prezentau la vot. Astfel se stipula că alegătorii care nu își vor exercita fără temei legitim dreptul de vot vor fi pedepsiți cu amendă civilă de 500 de lei. Amenda alegătorilor din colegiile senatoriale ale consilierilor comunali și județeni și ale Camerelor profesionale era în cuantum de 10.000 de lei. Sancțiunile nu au fost însă puse în aplicare de guvernanți. De exemplu, la alegerile din anul 1926 nu au votat 874 249 de cetățeni, în 1931, 1 111 352 iar în 1937, 1 577 468 cetățeni⁹.

Egalitatea votului vizează excluderea totală a votului plural (dreptul unui cetățean de a vota de mai multe ori în aceeași circumscripție electorală) dar și a votului multiplu (dreptul unui elector de a vota în mai multe categorii electorale). În fapt, egalitatea de drept înseamnă că toate buletinele de vot au aceeași valoare. Consecință a egalității votului este și modalitatea de repartizare în circumscripții electorale, modul de repartizare a mandatelor parlamentare între diferitele circumscripții electorale.

De asemenea, legea mai prevede principiul votului direct și cel al votului secret. Ea introduce sistemul de listă ca element esențial al unui sistem de reprezentare proporțională. O circumscripție electorală este restrânsă la cuprinsul unui județ. Există și excepții pentru Senat, pentru care sunt formate unele circumscripții speciale, mai mari decât un județ.¹⁰

Condiții de eligibilitate

Conform Constituției din anul 1923 pentru a fi eligibil în Adunarea Deputaților se cerea a fi cetățean român, să ai exercițiul drepturilor civile și politice, să ai vârsta de 25 de ani împliniți și domiciliul în România. Senatul era format din senatori aleși și senatori de drept. Pentru a fi ales senator trebuia să fi cetățean român, cu vârsta de 40 de ani împliniți. Aceleași prevederi sunt menținute și în legea electorală din 1926¹¹. Senatorii aleși se împart în mai multe categorii:

- senatori aleși de cetățenii români care au împlinit vârsta de 40 de ani, pe circumscripții electorale, prin scrutin de listă;
- senatori aleși prin votul obligatoriu, egal, direct și secret de un colegiu compus din membrii aleși ai consiliilor județene, câte unul în fiecare județ.
- senatori aleși prin vot direct, secret, egal și obligatoriu de către Camerele de comerț, secția comercială, Camerele de comerț, secția industrială, Camerele de agricultură, Camerele de muncă. Membrii acestor Camere se întrunesc în colegii separate și aleg din rândul lor câte un senator din categoriile de mai sus și pentru fiecare circumscripție electorală.

– senatorii aleși de Universități. Fiecare Universitate alegea din rândul profesorilor câte un senator. Participau la vot toți profesorii onorați, titulari, agregati și conferențiarilor definitivi, întruniți în colegii separate în fiecare Universitate.¹²

Senatori de drept erau moștenitorul Tronului după ce împlinea vârsta de 18 ani (are drept de vot deliberativ după ce împlinea vârsta de 25 de ani); mitropo-

⁹ Ioan Scurtu, Ion Bulei, *Democrația la români. 1866-1938*, București, Editura Humanitas, 1990, pp. 39-40.

¹⁰ Ion Mamina, *op. cit.*, p. 62.

¹¹ *Monitorul Oficial*, nr. 71 din 27 martie 1926.

¹² Ilie Gănescu, Const. Gr. C. Zotta, Alex. Kostachi, *op. cit.*, p. 67.

liții, episcopii eparhioți ai Bisericii Ortodoxe Române și ai celei Greco-Catolice, capii confesiunilor recunoscute de stat, câte unul pentru fiecare confesiune dacă reprezintă mai mult de 20 000 de credincioși, ca și reprezentantul superior religios al musulmanilor din Regat și președintele Academiei Române. Deveneau senatori de drept: foștii președinți ai Consiliului de Miniștri, foștii miniștri care aveau o vechime de cel puțin 6 ani în această funcție; foștii președinți ai Corpurilor Legiuitoare care au deținut această funcție cel puțin 8 sesiuni ordinare; foștii deputați sau senatori aleși în cel puțin 10 legislaturi, indiferent de durata lor; foștii prim-președinți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție care au ocupat această funcție cel puțin 5 ani; generalii în rezervă și în retragere; cei ce au exercitat comanda unei armate în fața inamicului timp de cel puțin 3 luni; cei ce au deținut funcția de șef al Marelui Stat Major sau de inspector general de armată în timp de pace cel puțin 4 ani; foștii președinți ai Adunărilor Naționale de la Chișinău, Cernăuți și Alba Iulia ce au declarat Unirea cu România. Mandatul senatorilor de drept înceta odată cu demnitatea sau calitatea care le-o atribuia. În acest mod numărul senatorilor de drept creștea până la un număr nelimitat. „Creșterea numărului senatorilor de drept a făcut ca interesul partidelor politice pentru acest corp legiuitor să fie scăzut. În practică, lupta electorală s-a desfășurat, în principal, pentru obținerea unui număr cât mai mare de locuri în Adunarea Deputaților, care era o oglindă fidelă a rezultatelor înregistrate la urne. Durata mandatului, atât al deputaților cât și al senatorilor era de 4 ani.”¹³ Funcția de deputat și senator comportă anumite condiții și reguli, care nu au ca scop limitarea la anumite categorii de cetățeni, ci doar un anumit statut de demnitate al celor aleși. Acest drept poate să fie exercitat numai de cetățeni români; pentru a lua parte la acest act, prin care cetățenii își afirmă suveranitatea populară, trebuie, avându-se în vedere interesul public, ca alegătorii să prezinte oarecare garanții de stabilitate, iar, din punctul de vedere al moralității, să nu devină nedemni a exercita acest drept.¹⁴ Aceleași prevederi sunt menținute și în legea electorală din 1939.

Ceea ce aduce nou legea din 1926 față de Constituția din 1923 se referă la modalitatea de centralizare a rezultatelor și de repartizare a mandatelor, așa-numitul sistem al „primei majoritare”. Sistemul de repartizare a mandatelor este sistemul majoritar, care de fapt subinclude două categorii: cel al majorității absolute și al majorității relative. Conform principiului majorității absolute, dacă într-o circumscripție electorală candidează mai multe partide iar unul dintre acestea a obținut jumătate plus unu din numărul voturilor, respectivul partid obține toate mandatele din acea circumscripție, iar celelalte niciunul. Astfel au valoare numai voturile acordate partidului majoritar, iar celelalte voturi au o valoare nulă. În sistemul majorității relative toate mandatele se atribuie partidului care a obținut majoritatea relativă a voturilor. Pe de altă parte sistemul proporționalist atribuie fiecărui partid un număr de mandate proporțional cu numărul de voturi pe care l-a obținut. Legea electorală din 1926 aduce un sistem de repartizare a mandatelor care diferă esențial și de principiile votului universal și de prevederile înscrise

¹³ Ioan Scurtu, Gheorghe Buzatu, *Istoria românilor în secolul XX (1918-1948)*, București, Paideia, 1999, p. 102.

¹⁴ Ilie Gănescu, Const. Gr. C. Zotta, Alex. Kostachi, *op. cit.*, p. 151.

formal în constituție. Legea stabilea faptul că toate voturile se centralizează la nivel național iar apoi se calculează procentul obținut de fiecare grupare politică față de numărul total de votanți pe întreaga țară. Partidul politic care obținea cel mai mare număr de voturi, dar cel puțin 40% din totalul voturilor exprimate era declarat majoritar, iar celelalte minoritare. Pragul electoral pentru intrarea unei grupări politice în parlament era stabilit la 2%. Excepție făceau grupările politice care într-o circumscripție electorală au obținut majoritatea absolută chiar dacă la nivel național aveau mai puțin de 2%. Mandatele se repartizau astfel: gruparea majoritară obținea jumătate din mandate, iar cealaltă jumătate se repartiza între toate grupările politice, inclusiv cea majoritară în funcție de procentajul obținut. În cazul în care nici un partid politic nu obținea 40 la sută din voturi, mandatele erau repartizate fiecăruia în funcție de procentajul obținut la nivel național. Numărul deputaților a fost stabilit la 387 și cel al senatorilor la 254 (din care 113 erau aleși). El va fi micșorat prin legea din 1939 la 258 pentru Adunarea Deputaților și la 176 pentru Senat, la care se adaugă senatorii de drept (condițiile pentru a fi senator de drept erau aceleași ca în legea din 1926).

„În plan strict politic, legea urmărește să permită crearea unei majorități parlamentare consistente, menită să asigure stabilitate și sprijin guvernului în ființă, implicit să limiteze numărul formațiunilor politice reprezentate în Parlament. De altfel, legea recunoaște în mod egal, ca entități juridice partidele și grupările politice.”¹⁵

Restricționări și critici

Principiile generale ale Constituției din 1923, puse în aplicare prin Legea electorală din 1926, au cunoscut în fapt numeroase restricționări. Prin modalitatea de repartizare a mandatelor ea înseamnă în practică o restrângere a votului universal. Conform prevederilor acestei legi sunt înlăturate toate restricțiile determinate de avere, capacitate sau ereditate pentru dreptul unui cetățean de a vota. Pe de altă parte însă s-a constatat chiar la vremea respectivă că legea impune alte restricționări. În primul rând calitatea de național. Articolul 6 din Constituție impune ca o condiție pentru exercitarea dreptului de a vota calitatea de român, condiție care se regăsește și în articolele privind alegerea Camerei Deputaților și a Senatului. În fapt ceea ce s-a considerat la acea vreme a fi o restricționare era parte integrală a celui mai larg curent de gândire privind conducerea statului. Legiuitorii vremii au considerat că numai cei care au calitatea de român sunt preocupați de conducerea statului și, în consecință, numai ei pot avea drept de vot.

A doua restricție privește sexul masculin. Numai bărbații au dreptul de a vota. Această condiționare este parte a mentalității dominante în epocă, conform căreia bărbații sunt superiori femeilor. Bărbații erau considerați a fi singurii cu capacități intelectuale necesare unui cetățean pentru a-și exercita dreptul de vot. Referitor la femei, legea prevedea numai faptul că „legi speciale, votate cu majoritate de două treimi, vor determina condițiile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice. Drepturile civile ale femeilor se vor stabili pe baza depli-

¹⁵ Ion Mamina, *op. cit.*, p. 62.

nei egalități a celor două sexe¹⁶. Această prevedere a fost modificată prin legea din 1939 în care se prevedea că „au drept de vot pentru alegerea deputaților, cetățenii români bărbați și femei“. Femeile nu erau însă eligibile în Adunarea Deputaților.

Cea de-a treia restricție se referă la maturitatea judecătii. Legiuitorii din acea perioadă au condiționat dreptul de vot de existența unei maturități a judecătii. Ei au stabilit astfel că numai bărbații majori, adică cei care au împlinit 21 de ani pot să voteze. Vârsta de la care un cetățean putea alege a fost ridicată în 1939 la 30 de ani.

A patra condiționare privește aptitudinea intelectuală și este urmarea firească a maturității judecătii. Toți cei care votează trebuie să fie în deplinătatea facultăților mintale, pentru a fi în stare să judece pentru a alege. Sunt excluși din acest punct de vedere cei considerați incapabili, cei puși sub interdicție sau consiliu judiciar (adică acei care au o hotărâre judecătorească definitivă care să constate nedeplinătatea facultăților lor mintale).

Ultima restricționare este cea legată de demnitate. Legiuitorii au considerat că doar acei membri ai societății care nu sunt atinși de nici un fel de nedemnitate au dreptul să voteze. Ca și în cazul condiționării legate de facultățile mintale, era necesară o hotărâre judecătorească definitivă pentru a priva un cetățean de dreptul de a vota. La acest capitol sunt încadrați cei condamnați pentru crime sau alte delictе. Mai există o restricționare care exclude din corpul electoral persoanele care au dat faliment. Art. 26 din legea din 1926 include starea de faliment printre cazurile de incapacitate dar și de nedemnitate. Legea electorală din 1939 păstrează toate aceste restricții și mai introduce încă una: știința de carte, potrivit căreia doar cei care știau carte aveau dreptul să voteze. „Acest fapt a avut ca rezultat scăderea numărului de alegători de la 4,6 milioane în 1937 la 2 milioane în 1939.“¹⁷

Există și anumite incompatibilități stabilite de legea electorală din 1926. La această categorie sunt trecuți militarii activi care nu au nici dreptul de a alege, nici de a fi aleși. Justificarea acestei prevederi constă în faptul că militarii activi au ca singură datorie asigurarea ordinii statului și, din acest motiv, nu pot participa la niciun fel de manifestări cu caracter politic. Incompatibili cu statutul de ales în Camera Deputaților și în Senat erau considerați și toți cei aflați într-o funcție de orice natură retribuită de stat, județ sau comună ori de așezămintele de utilitate publică ale căror bugete se votează de Adunarea Deputaților. Incompatibilitatea dispare însă dacă persoana ce candidează demisionează din funcție cel mai târziu cinci zile după convocarea corpului electoral. Există și excepții: primarii orașelor pot candida fără a demisiona, urmând ca ei să opteze pentru locul de parlamentar sau de primar în cazul în care sunt aleși. Pot fi însă aleși deputați și senatori fără condiția de a demisiona miniștrii, subsecretarii de stat, membrii corpului didactic, ai clerului, medicii cu titlul definitiv, avocații, inginerii și arhitecții titrați care nu ocupă funcții administrative.

Din punct de vedere constituțional, legii electorale din anul 1926 i se aduc mai multe critici. Art. 65 al constituției prevede că alegerea deputaților se face pe circumscripții electorale care nu pot fi mai mari decât un județ, deci desem-

¹⁶ *Monitorul Oficial*, nr. 71 din 27 martie 1926.

¹⁷ Ioan Scurtu, Gheorghe Buzatu, *op. cit.*, p. 346.

narea deputaților se face de corpul electoral al județului. În realitate însă, prin modalitatea de repartizare a mandatelor, alegerea și desemnarea deputaților se fac de corpul electoral al întregii țări.

Art. 64 afirmă că votul este egal. Dar legea electorală, prin modul de repartizare a mandatelor, stabilește inegalitatea votului. Prin stabilirea primei electorale se desființează toate regulile sistemului proporționalist, care asigură egalitatea votului. Conform legii electorale, dacă un partid minoritar care într-o circumscripție electorală a obținut mai multe voturi decât partidul majoritar, dar nu a obținut majoritatea absolută a voturilor, i se atribuie un mandat sau niciunul dacă la nivelul țării nu a obținut 2% din voturile exprimate la nivel național. În acest fel voturile acordate partidului majoritar au o putere mai mare de desemnare decât cele acordate celorlalte partide. P. Negulescu și G. Alexianu remarcă faptul că există de fapt o inegalitate a votului care intră în contradicție cu principiile constituționale.¹⁸

Sistemul primei majoritare ce avea rolul de a da țării un guvern întărit, susținut de o majoritate parlamentară confortabilă, a fost copiat de guvernării liberali după legea electorală din Italia din 1923. Legea a fost primită cu critici extrem de dure din acest punct de vedere de partidele de opoziție, care erau nemulțumite în primul rând de sistemul primei majoritare.¹⁹ Opoziția a susținut că odată cu intrarea în vigoare a legii se va desființa printr-o „lovitură de stat” dreptul de vot universal și egal, se vor încălca principiile Constituției și se va promova „pseudoparlamentarismul”.²⁰ Reprezentanți ai opoziției au mai reproșat că „prin influența redusă din ultima vreme a alegătorilor asupra rezultatului final al alegerilor în ambele Camere — nu voința alegătorilor decidea, ci o perfecționată tehnică electorală —, guvernul urmărea menținerea sistemului dinaintea războiului și, implicit, interesele sale de practicare a unei politici de forță”.²¹ Această afirmație era valabilă mai cu seamă pentru Senat, unde exista sistemul senatorilor de drept și a celor din oficiu. De cealaltă parte, guvernul liberal, inițiator și susținător al legii, aducea ca argumente necesitatea unui „guvern puternic”, faptul că un sistem parlamentar ar fi putut fi menținut numai de guverne „omogene”, care s-ar fi putut afirma astfel cu succes împotriva „ideilor subversive și a nebuniei roșii”.²² De asemenea s-a mai argumentat că noua lege asigură reprezentarea minorităților. Dacă în sistemul anterior al majorităților, de exemplu, din 100 de alegători 51 aleg toți deputații iar 49 niciunul. Sistemul „primei majoritare” și-a dovedit însă eșecul practic la alegerile din 1937, când niciunul dintre partidele politice înscrise în cursa electorală nu a reușit să obțină cel puțin 40% din totalul voturilor exprimate.

Art. 127 al legii electorale din 1926 declară că deputații și senatorii sunt aleși grupărilor politice, că acel loc aparține partidului și nu individului. Iar în cazul

¹⁸ Vezi P. Negulescu, G. Alexianu, *Tratat de Drept public*, tom I, București, Casa Școalelor, 1942.

¹⁹ Sorin Radu, Lucian Robu, „Două lumi, două sisteme — alegerile parlamentare din 1914 și 1937. Studiu comparativ”, în vol. *Cultura politică și comportamentul electoral în România în perioada democrației parlamentare (1866-1937) — între modelele europene și specificul național*, Sibiu, Editura Universității Lucian Blaga din Sibiu, 2006, p. 141.

²⁰ Hans-Christian Maner, *Parlamentarismul în România (1930-1940)*, București, Editura Enciclopedică, 2004, p. 35.

²¹ *Ibidem*, p. 35.

²² *Ibidem*, p. 35.

în care un parlamentar decide să părăsească formațiunea politică pe listele căreia a fost ales, el își pierde locul, acesta revenindu-i supleantului de listă. Dispoziția este însă contrară art. 42 din Constituție ce afirmă că „membrii Adunărilor reprezintă națiunea“. Legea electorală confundă de fapt națiunea cu partidele politice.

„Legea electorală nu asigură o corespondență fidelă între voința alegătorilor și componența Corpurilor legiuitoare, încălca principiul egalității votului, întrucât voturile date grupării majoritare aveau o putere de desemnare mai mare decât cele acordate grupărilor minoritare. Legea electorală se înscria în rândul legilor de unificare, deoarece a asigurat instituirea unui cadru unitar de organizare, desfășurare și stabilire a rezultatelor alegerilor la scara întregii țări.“²³ Pe de altă parte, „era evident că noua lege electorală nu putea fi explicată doar din punctul de vedere al politicii de forță, ci și din cel al unei politici realiste. În timp ce opoziția atingea, prin criticile aduse, fundamentele stării de fapt, guvernul considera că legea electorală putea fi susținută, în conținutul ei, prin rata ridicată de analfabetism și prin cultura politică redusă. Aici ar mai trebui menționat faptul că nu numai „prima electorală“ făcea ca partidul să devină superputernic. Simplul fapt că un partid chemat de monarh la guvernare organiza alegerile îi asigura un avans care nu putea fi recuperat — în acest context se vorbea de „dota guvernamentală“ sau de „bonusul de la guvern“.²⁴

Sistemul de organizare și desfășurare a alegerilor

Legiuitorii din perioada interbelică au fost preocupați și de stabilirea unui sistem cât mai eficient pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. În acest scop, prin legile electorale (în special cea din 1926) erau create instituții cu atribuții speciale. În întregul proces electoral rolul principal revenea listelor electorale, ce cuprindeau numele tuturor alegătorilor care aveau exercițiul dreptului de vot. Listele electorale se întocmeau pentru fiecare comună în parte (în Capitală pe sectoare) de către delegația permanentă comunală sau de o comisie interimară, sub supravegherea primarului ori a președintelui comisiei interimare împreună cu notarul. Alcătuirea listelor electorale trebuia să respecte trei principii: „sunt întocmite prealabil scrutinului, sunt permanente și sunt revizuite anual“²⁵. Cei care aveau dreptul să-și exercite dreptul de vot primeau o carte de alegător, pe baza căreia puteau vota. Ea nu putea fi înlocuită de niciun alt document, votarea efectuându-se numai pe baza cărții de alegător. Prin introducerea utilizării ștampilei, ce conținea cuvântul „votat“ și care trebuia aplicată în lăuntru pătrelui cu lista de candidați, procedura de vot era foarte mult simplificată.

La nivel județean, în fiecare circumscripție electorală se forma un birou electoral, ce funcționa pe lângă tribunalul județului și era prezidat de magistratul cel mai înalt în grad. El era asistat de un judecător ales prin tragere la sorți dintre magistrații tribunalului care îl ajuta în îndeplinirea îndatoririlor, iar în lipsa aces-

²³ Ioan Scurtu, *Istoria României în anii 1918-1940. Evoluția regimului politic de la democrație la dictatură*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1996, p. 79.

²⁴ Hans-Christian Maner, *op. cit.*, p. 36.

²⁵ Ion Mamina, *op. cit.*, p. 65.

tuia, din diferite motive (boală, deces etc), îl înlocuia [de un înlocuitor]. Birourile electorale din fiecare județ erau cele însărcinate să supravegheze imprimarea și distribuirea cărților de alegător și să rezolve plângerile care puteau apărea la distribuirea lor. Tot ele primesc declarațiile de candidatură, stabilesc secțiile de votare și locurile în care se votează, centralizează voturile exprimate în circumscripție, pe care le comunică Comisiei centrale electorale. Birourile electorale eliberează senatorilor și deputaților aleși și supleanților certificatul constatator al mandatului obținut; primesc contestațiile care ar putea apărea în timpul alegerilor și le înaintează Comisiei centrale electorale sau birourilor Adunărilor legislative. În același timp sunt însărcinate să ia toate măsurile pentru menținerea ordinii publice în localurile în care se votează în ziua de vot.²⁶ În perioada cuprinsă între convocarea corpurilor electorale și ziua votării candidații trebuiau să depună declarația de candidatură în fața birourilor electorale. Declarațiile de candidatură trebuiau propuse de cel puțin 20 de alegători din circumscripția în care concursa candidatul respectiv la Adunarea Deputaților și 10 pentru Senat. Acești susținători trebuiau să se prezinte personal în fața Birourilor electorale sau semnăturile lor să fie legalizate. În cazul senatorilor aleși de către consiliile comunale și județene și de Camerele profesionale, declarația de candidatură trebuia făcută de cel puțin 5 alegători din circumscripția electorală respectivă.²⁷

Legea prevede înscrierea, pe fiecare listă electorală, a unui semn distinctiv, un semn electoral, stabilite de Comisia centrală electorală. Ele erau semne geometrice valabile pentru întreaga țară sau numai pentru localitățile în care candida o grupare politică.²⁸

Pentru garantarea secretului votului și a legalității alegerilor, candidații înscriși pe o listă aveau dreptul de a desemna cel mult doi delegați și doi asistenți la fiecare secție de votare, ei având împreună cu candidații dreptul de control asupra tuturor operațiunilor Biroului electoral.²⁹

La nivel național se crea o Comisie centrală electorală, ce funcționează pe lângă Ministerul Justiției, formată din 5 membri: un președinte și un consilier de la Înalta Curte de Casație și Justiție, aleși prin tragere la sorți într-o ședință publică; un președinte de la Consiliul Legislativ, desemnat tot prin tragere la sorți de primul președinte al Consiliului; doi președinți ai Curții de Apel București, trași la sorți de primul președinte al Curții. Existau și supleanți: un consilier de la Înalta Curte de Casație și Justiție, doi consilieri ai Curții de Apel, un consilier de la Consiliul Legislativ. Comisia centrală electorală avea atribuții administrative (întocmea tabloul de semne distinctive și dădea autorizații Birourilor electorale județene pentru imprimarea lor pe buletinele de vot; centraliza rezultatele voturilor exprimate, făcea calculele cerute de lege, repartiza mandatele și proclama deputații aleși și supleanții lor). În același timp Comisia are și atribuții judecătorești (judecă contestațiile îndreptate împotriva respingerii ilegale a unei propuneri de candidatură, prezentată în termen legal autorităților competente,

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem*, p. 66.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

precum și toate contestațiile ce s-ar putea face asupra neregularității semnelor distinctive sau a numerelor de ordine ale listelor).³⁰

Președintele secției de votare este cel însărcinat să deschidă buletinele de vot, la finalul procesului de votare, în prezența delegaților, a asistenților și a candidaților. El citește cu voce tare rezultatul fiecărui buletin de vot arătând votul candidaților și delegaților. Rezultatele se consemnează în două exemplare, una ținută de grefier și alta de unul dintre asistenți. În liste sunt trecute numărul total al votanților, numărul voturilor nule și anulate, listele de candidați în ordinea înscrisă în buletin și numărul de voturi obținut de fiecare listă. Dosarul alegerii se înaintează Biroului electoral județean care, la rândul său, înaintează rezultatele scrutinului din întreg județul Comisiei centrale electorale.³¹

Comisia centrală electorală este cea care centralizează rezultatele, repartizează mandatele și îi proclamă pe cei aleși. Distribuirea mandatelor are loc doar în cazul alegerilor pentru Adunarea Deputaților, pentru care mandatele se atribuie pe baza sistemului proporționalist. Comisia repartizează mandatele grupărilor politice pe țară (cu toate că votarea se desfășura pe județe), repartizează mandatele atribuite fiecărei grupări politice pe circumscripții și atribuie mandatele candidaților aleși.

Legislația electorală este parte integrantă a legislației românești adoptate după primul război mondial, care viza reconstrucția țării. Unul din scopurile ei principale (în special a legii electorale din 1926) era asigurarea stabilității politice necesare reorganizării statului român. Aceasta putea fi realizată mai eficient în condițiile în care exista un sistem de partide simplu, solid și stabil. Intențiile politicienilor vremii de a avea un număr mic de partide și guverne care să își ducă până la capăt mandatul s-au dovedit însă a nu avea aplicabilitatea practică dorită. În afara „marii guvernări liberale“ din perioada 1922-1926, guvernele din perioada interbelică s-au succedat la un interval de timp mult mai scurt decât mandatul lor de patru ani. Iar numărul partidelor politice a rămas mare (și chiar a cunoscut o creștere importantă în anii '30), cu toate că numai foarte puține reușeau să aibă reprezentanți în Parlament. Situația este „rezolvată“ de regele Carol al II-lea care desființează partidele politice și înființează partidul unic, în condițiile în care legea electorală adoptată în timpul regimului său personal păstra marea majoritate a prevederilor legii electorale din 1926. Astfel sunt încheiate toate discuțiile vizavi de modificarea legislației electorale, care au apărut imediat după adoptarea legii din 1926, și orice intenție de perfecționare a sistemului legislativ al României interbelice.

³⁰ *Ibidem*, pp. 66-67.

³¹ *Ibidem*, p. 67.

BIBLIOGRAFIE

- Cultura politică și comportamentul electoral în România în perioada democrației parlamentare (1866-1937) — între modelele europene și specificul național*, ed. Sorin Radu, Sibiu, Editura Universității Lucian Blaga din Sibiu, 2006;
- Dogan, Matei, *Analiza statistică a democrației parlamentare din România*, București, Editura Partidului Social Democrat, 1946;
- Gănescu, Ilie, Const. Gr. C. Zotta, Alex. Kostachi, *Dreptul electoral român*, București, Institutul de Arte Grafice „Vreamea”, 1937;
- Mamina, Ion, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938*, București, Editura Enciclopedică, 2000;
- Maner, Hans-Christian, *Parlamentarismul în România (1930-1940)*, București, Editura Enciclopedică, 2004;
- Neagoe, Stelian (coord.), *Enciclopedia istoriei politice a României, 1859-2009*, București, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, 2009;
- Negulescu, P., G. Alexianu, *Tratat de drept public*, tom. I, București, Casa Școalelor, 1942;
- Nica, Constantin, *Liberalismul din România — Teorie și Practică*, București, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, 2005;
- Preda, Cristian, *România postcomunistă și România interbelică*, București, Editura Meridiane, 2002;
- Radu, Sorin, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare*, Iași, Institutul European, 2004;
- Radu, Sorin, *Modernizarea sistemului electoral din România*, Iași, Institutul European, 2005;
- Scurtu, Ioan, *Istoria României în anii 1918-1940. Evoluția regimului politic de la democrație la dictatură*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1996;
- Scurtu, Ioan (coordonator), *Documente privind istoria României între anii 1918-1944*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1995;
- Scurtu, Ioan, Ion Bulei, *Democrația la români. 1866-1938*, București, Editura Humanitas, 1990;
- Scurtu, Ioan, Gheorghe Buzatu, *Istoria românilor în secolul XX (1918-1948)*, București, Paideia, 1999.