

Ștefan Deaconu
Marian Enache

Votul la români

**O incursiune în evoluția sistemelor
electorale din România**



Editura C.H. Beck
București 2019

Cuprins

Cuvânt-înainte	VII
§1. Începuturile sistemului electoral modern (1831-1866)	1
§2. Sistemul electoral în perioada monarhiei constituționale (1866-1947)	9
§3. Sistemul electoral în România comunistă	31
§4. Sistemul electoral în România postcomunistă	34
Anexe. Evoluția legislației electorale	75
1. Regulamentul Organic al Valahiei, 1831.....	77
2. Regulamentul Organic al Moldovei, 1832.....	95
3. Legea electorală din 1864.....	113
4. Legea electorală din 1866.....	122
5. Legea electorală din 1878.....	134
6. Legea electorală din 1884.....	144
7. Decretul-lege nr. 3402 din 14 Noemvrie 1918 pentru alegerea deputaților și senatorilor prin vot obștesc, obligatoriu, egal, direct și secret pe baza reprezentării proporționale.....	168
8. Legea electorală din 1926.....	194
9. Legea electorală pentru Adunarea Deputaților și Senat din 9 mai 1939.....	256
10. Decretul nr. 2218 din 1946 privind exercitarea puterii legislative.....	281
11. Decretul nr. 2219 din 1946 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților.....	284

Resp

12. Legea nr. 32/1948 pentru dizolvarea Adunării Deputaților, reglementarea convocării Marii Adunări naționale și trecerea puterii legislative asupra Guvernului.....	310
13. Legea nr. 9 din 1952 pentru alegerea deputaților în Marea Adunare Națională.....	311
14. Lege nr. 28/1966 cu privire la alegerea deputaților în Marea Adunare Națională și în consiliile populare	330
15. Legea electorală a Republicii Socialiste România nr. 67/1974.....	354
16. Decretul-lege nr. 92 din 1990	384

§1. Începuturile sistemului electoral modern (1831-1866)

Începuturile unei organizări politice moderne sunt legate în Principatele Române de Regulamentele Organice¹, care au instituit – într-o formă incipientă – distincția dintre puterea legislativă, executivă și judecătorească. Având în vedere această separație, Regulamentele Organice cuprindeau prevederi speciale privind modul în care urmau să fie aleși atât Domnul, cât și Obicinuita Obștească Adunare a fiecăruia dintre Principate.

În ceea ce îl privește pe Domn, acesta trebuia teoretic să fie ales pe viață de către o Obștească Adunare Extraordinară, alcătuită în Țara Românească din 190 de membri, iar în Moldova din 132 membri. Aceste adunări extraordinare, a căror unică misiune era alegerea Domnului, erau formate din membri de drept – mitropoliții și episcopii ortodocși – și membri desemnați de fiecare dintre stările privilegiate – boierii de rangul I, boierii de rangul II, boieri reprezentanți ai județelor (respectiv ținuturilor în Moldova) și reprezentanți ai corporațiilor din orașe. Sistemul desemnării diferea, în sensul că boierii de rangul I deveneau membri ai Obșteștii Adunări Extraordinare în ordinea dregătoriilor pe care le ocupau, boierii de rangul II erau trași la sorti în București și numai boierii reprezentând județele și reprezentanții corporațiilor din orașe erau efectiv aleși; în Moldova, un loc era rezervat și pentru

¹ Trimiterile sunt făcute la Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei: textele puse în aplicare la 1 iulie 1831 în Valahia și la 1 ianuarie 1832 în Moldova, vol. I (ediție apărută sub egida Bibliotecii Institutului de Științe Administrative al României), București, 1944, Colecțiunea vechilor legiuri administrative, sub conducerea profesorilor *P. Negulescu* și *G. Alexianu* (<https://statuladacia.files.wordpress.com/2016/02/regulamentele-organice-ale-valahiei-si-moldovei-1831-1832.pdf>).

Respect pentru oameni și cărți

un deputat al Academiei Naționale de Învățături (art. 1-16 din Regulamentul Organic al Valahiei; art. 1-17 din Regulamentul Organic al Moldovei). Odată constituită, Obșteasca Adunare Extraordinară îl alegea pe Domn prin vot secret cu bile dintre candidații care trebuiau să fie mari boieri, ce îndepliniseră una dintre marile dregătorii ale Principatului și care aveau cel puțin 40 de ani. Candidatul declarat ales ca Domn trebuia confirmat de puterea suzerană (Imperiul Otoman) și de puterea protectoare (Rusia). În 1834, primii Domni au fost numiți direct de către cele două puteri, iar după Revoluția din 1848, cele două puteri au preferat, de asemenea, să numească direct noi Domni, astfel încât prevederile de alegere a Domnului nu au fost aplicate decât o singură dată în Țara Românească (la alegerea lui Gheorghe Bibescu în 1842) și niciodată în Moldova.

Obicinuita Obștească Adunare era formată din 42 de membri în Țara Românească și 35 de membri în Moldova, aleși pentru mandate de câte cinci ani. Și în cazul acestor adunări se pornea de la sistemul de ranguri consfințit prin Regulamentele Organice. Astfel, în afară de capii Bisericii – mitropoliții și episcopii ortodocși, care erau membri de drept, mitropoliții îndeplinind și rolul de președinți ai adunărilor – ceilalți membri erau aleși după cum urmează: un număr prestabilit de boieri de rangul I (20 în Țara Românească, 16 în Moldova) erau aleși de către boierii de rangul I reuniți într-un colegiu în Capitală, iar apoi câte un deputat pentru fiecare județ (respectiv ținut) era ales de către boierii de rangurile I și II din respectiva circumscripție administrativă. Toți cei aleși trebuiau să fie „boieri, fii de boieri” și să fi împlinit 30 de ani, în timp ce alegătorii trebuiau și ei să fi împlinit 25 de ani (art. 45-46 din Regulamentul Organic al Valahiei; art. 48-49 din Regulamentul Organic al Moldovei). Deși datorită acestor prevederi corpul electoral a fost relativ restrâns – în 1832 au participat la alegeri în Țara Românească circa 500 de alegători la o populație de circa 1,5 milioane locuitori, iar în Moldova circa 400 de alegători la o populație de circa 800.000 de locuitori¹ – alegerile pentru Obicinuita Obștească Adunare au fost destul de competitive,

¹ A se vedea Enciclopedia României, vol. I, București, 1938, p. 247.

pricinuind acerbe confruntări între diversele grupări de boieri¹. Pe de altă parte, mai ales în Moldova, unde, spre deosebire de Țara Românească, ispravnicii ținuturilor nu erau împiedicați să candideze și ei, autoritățile au influențat destul de mult rezultatul alegerilor².

Tendința Regulamentelor Organice de a rezerva participarea la viața politică doar pentru un număr limitat de boieri era în contradicție cu evoluția societății și a sistemului politic din Principate. Dacă Revoluția din 1848 nu a reușit să instituie o schimbare durabilă a sistemului electoral, în schimb, decizia Congresului de la Paris de a convoca Adunările ad-hoc impunea nevoia stabilirii unor reguli pentru desemnarea membrilor acestor Adunări. Modul alegerii membrilor Adunărilor ad-hoc a fost negociat de autoritățile otomane cu ambasadorii marilor puteri europene la Constantinopol și statuat printr-un firman otoman emis în numele sultanului la 1/13 ianuarie 1857. Pornind de la ideea că Adunările ad-hoc erau foruri consultative cu misiune limitată și precisă, firmanul stabilea o lărgire semnificativă a numărului categoriilor sociale consultate, păstrând însă totodată principiul separării alegătorilor și deputaților pe stări sociale, în definirea cărora se introduceau însă parțial criteriile legate de proprietate. Erau instituite, astfel, cinci colegii: clerul, marii proprietari funciari (boierimea), micii proprietari rurali (moșneni, respectiv răzeși), populația lipsită de proprietate din comunele rurale (țărani clăcași) și orășenii. Exceptând clerul, celelalte colegii alegeau deputații la nivelul județelor (respectiv ținuturilor), fie în mod direct, fie în mod indirect. Astfel, marii proprietari a cel puțin 150 hectare erau alegători direcți și se reuneau în reședința județului (respectiv ținutului) pentru a alege împreună cu cei cinci delegați ai micilor proprietari (având cel puțin 15 hectare) din fiecare plasă, pe cei doi deputați ai respectivului județ (ținut), care trebuiau să fie boieri, proprietari a cel puțin 450 hectare. La colegiul țăranilor, votul era

¹ P. Căncea, M. Iosa, A. Stan (coord.), *Istoria Parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918*, București, Ed. Academiei, 1983, p. 26.

² *Enciclopedia României*, vol. I, p. 246.

în trei faze. Mai întâi, țărani din fiecare sat desemnau doi delegați, care se reuneau la nivel de plasă și desemnau doi alegători care mergeau să aleagă în reședința județului (ținutului) un deputat. La colegiul orașelor erau alegători direcți proprietarii de case (în valoare de peste 20.000 piaștri în Capitale, în valoare de peste 8.000 piaștri în celelalte orașe), practicanții profesiunilor liberale, negustorii patentati și starostii breslelor, la aceștia adăugându-se și trei alți reprezentanți ai fiecărei bresle; în funcție de mărimea lor, orașele desemnau unul, doi sau patru deputați în Adunările ad-hoc. Prin acest mecanism, corpul electoral a fost lărgit considerabil. Comparativ cu perioada în care s-au aplicat Regulamentele Organice, numărul alegătorilor direcți a sporit de șapte ori în Moldova și de 20 de ori în Țara Românească, iar dacă avem în vedere și sistemul de vot indirect din zona rurală, fenomenul de democratizare este mult mai mare. Cu toate acestea, se prezerva reprezentarea supraproportională a boierimii, astfel încât dintre cei 90 de deputați ai Adunării ad-hoc a Moldovei și cei 103 deputați ai Adunării ad-hoc a Țării Românești cam jumătate erau proprietari funciari, iar cealaltă jumătate erau orășeni, țărani și clerici¹.

Convenția de la Paris din 7/19 august 1858² a stabilit egalitatea politico-juridică a tuturor locuitorilor Principatelor, desființând practic privilegiile și marcând astfel un moment important în trecerea la o organizare politică modernă. În plan politic, puterile publice urmau să fie exercitate în ambele Principate de câte un Domn (Hospodar) ales pe viață și de câte o adunare electivă aleasă pe șapte ani, care urmau să conlucreze în anumite cazuri bine precizate, mai ales în domeniul legislativ, cu o comisie centrală comună ambelor Principate, comisie care urma să lucreze la Focșani. Anexa Convenției de la Paris, privind dispoziții electorale, preciza că adunările electivă urmau să fie compuse din membri de drept (cei doi mitropoliți și episcopii diocezanii) și din

¹ Idem, p. 248; Istoria Parlamentului..., p. 78-79.

² C. Ionescu, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente, 1741-1991, ediție adăugită și revizuită, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2000, p. 313-318.

membri aleși¹. Se trecea astfel la sistemul cenșitar, respectiv dreptul de a alege îl aveau toți cetățenii moldoveni și munteni de peste 25 de ani, care aveau un venit funciar anual de cel puțin 1.000 de galbeni sau un capital funciar, industrial sau comercial de cel puțin 6.000 de galbeni. În continuare, alegătorii erau separați – în funcție de avere – în alegători primari și alegători direcți. Alegătorii primari desemnau câte trei reprezentanți pe plasă sau arondisment urban, iar acești reprezentanți se întruneau în capitala județului (ținutului) și alegeau un deputat pe județ (ținut). În schimb, alegătorii direcți alegeau câte doi deputați pe județ și câte unul-trei deputați în orașe, în funcție de mărimea acestora. Scrutinul era secret, iar dacă la primul tur de scrutin niciunul dintre candidați nu obținea majoritatea absolută a voturilor, atunci se organiza al doilea tur de scrutin la care era suficientă majoritatea relativă. Candidații, care trebuiau să aibă cel puțin vârsta de 30 de ani și venituri de cel puțin 400 de galbeni anual, puteau candida în mai multe circumscripții electorale, dar dacă erau aleși, trebuiau să opteze pentru una dintre aceste circumscripții în termen de cel mult zece zile de la validarea alegerilor, urmând ca apoi să se organizeze noi alegeri în circumscripțiile pentru care mandatul de deputat rămânea vacant. Comparativ cu sistemul de alegeri folosit pentru Adunările ad-hoc, cel stabilit prin Convenția de la Paris era mai restrictiv, excluzând reprezentarea politică a țărănimii și a unei părți mari din orășenime și reducând corpul electoral la câteva mii de persoane².

Alegerile conform Convenției de la Paris au fost organizate în Moldova în decembrie 1858, iar în Țara Românească, în ianuarie 1859. Apoi, Adunările electivă au procedat la alegerea Domnului, în persoana lui Alexandru Ioan Cuza (ales în Moldova la 5/17 ianuarie 1859 cu o majoritate de 48 de voturi din 55 și în Țara Românească în unanimitate la 24 ianuarie/5 februarie 1859).

Deși trebuia ca dubla alegere să stea la originea unei colaborări armonioase între Alexandru Ioan Cuza și Adunări, curând au ieșit la iveală serioase divergențe cu privire la ritmul și conținutul refor-

¹ Idem, p. 318-319.

² A se vedea Istoria Parlamentului..., op. cit., p. 90-93.

Respețim melor pe care le presupunea instituirea statului modern român. În consecință, liberalii munteni au înaintat o primă propunere de schimbare a legii electorale în iunie 1859, iar în 1860 și Domnitorul a început demersurile în acest sens, pe lângă puterile garante. În 1861, Comisia Centrală de la Focșani, care era alcătuită paritar din membri desemnați de Adunările Elective și respectiv de Domn, a adoptat un proiect de lege prin care se instituiau trei colegii electorale, astfel încât din fiecare județ să fie desemnați patru deputați: doi de către proprietarii funciari, unul de către orășeni și unul de către locuitorii comunelor rurale. Deși censul era sensibil mai scăzut, asigurând o reprezentare politică mai largă decât Convenția de la Paris, totuși proiectul asigura marilor proprietari funciari majoritatea mandatelor¹. Având în vedere faptul că acest proiect nu oferea garanția unei ieșiri din blocajul politic și că doar ar fi tensionat raporturile cu Adunările existente, Alexandru Ioan Cuza a decis că definitivarea Unirii are prioritate și a amânat continuarea procedurilor pentru schimbarea sistemului electoral.

Modificarea sistemului electoral a revenit în actualitate în 1864, în contextul conflictului dintre Domn și Adunare cu privire la reforma agrară. De altfel, un proiect de „așezământ electoral” prezentat Adunării, în aprilie 1864, de către guvernul condus de Mihail Kogălniceanu, a contribuit la acumularea neînțelegerilor între legislativ și executiv. După dizolvarea Adunării și lovitura de stat a lui Alexandru Ioan Cuza din 2/14 mai 1864, problema schimbării sistemului electoral a fost conexată trecerii la un legislativ bicameral prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, propus de Domnitor și acceptat de marile puteri la sfârșitul lui iunie 1864. Statutul introducea sistemul bicameral, alăturând Adunării, alese după o nouă lege electorală, un Senat numit, având rolul de corp ponderator. Legea electorală, care fusese deja inclusă ca anexă la proclamația lui Cuza din momentul loviturii de stat și care fusese apoi aprobată prin plebiscit la 10-14/22-26 mai 1864, reducea drastic censul, stabilindu-l la doar 48 lei impozite anuale pentru săteni și 80-110 lei impozite anuale pentru orășeni, ceea ce

¹ Idem, p. 120-123.

practic a condus la extinderea corpului electoral de la câteva mii de oameni la circa 570.000 de alegători, adică majoritatea bărbaților de peste 25 de ani din Principatele Unite. Pe de altă parte, alegătorii erau împărțiți în continuare în alegători primari și alegători direcți. Astfel, 50 de alegători primari desemnau prin vot deschis un reprezentant dintre cetățenii având un venit anual de cel puțin 100 galbeni, iar acesta din urmă devenea alegător direct. Alegători direcți erau cetățenii știutori de carte de peste 25 de ani care plăteau cel puțin patru galbeni impozite anuale (ceea ce corespundea unor venituri de peste 100 de galbeni), precum și preoții, învățătorii, profesorii, liber profesioniștii și pensionarii statului. Împreună cu reprezentanții alegătorilor primari, alegătorii direcți alegeau prin vot direct și secret un număr de 160 deputați. Alegerile se desfășurau separat în colegii urbane și colegii ale județelor. Județele aveau fiecare câte doi deputați, iar orașele, în funcție de mărimea lor, de la unul la șase deputați. În felul acesta, era prestabilit faptul că orașele trimiteau 94 de deputați, iar județele doar 66 deputați, deși populația rurală era mult mai numeroasă decât cea urbană. Pe de altă parte, guvernul a organizat alegerile într-un mod extrem de autoritar, favorizat și de faptul că alegătorii primari își alegeau reprezentanții deschis, la vederea autorităților. În aceste condiții, niciunul dintre deputații ostili guvernului din fosta Adunare nu a reușit să fie ales, iar noua Adunare era formată aproape exclusiv din oameni noi, printre care și 16 țărani¹. Pe de altă parte, însă, atribuțiile Adunării erau considerabil reduse prin Statutul dezvoltător, iar Domnul avea drept de veto absolut și posibilitatea de a guverna prin decrete, ceea ce marca trecerea spre un regim al domniei autoritare. Relația dintre lărgirea dreptului de vot și instaurarea regimului autoritar a fost astfel sintetizată de Keith Hitchins: „*Cu toate că aparent drepturile electorale se apropiau de nivelul sufragiului universal recunoscut bărbaților, noua lege nu a constituit o profesiune de credință a lui Cuza în procesul democratic. Mai curând era o încercare de a împăca spiritul democratic, reprezentând idealul*

¹ Idem, p. 140-141.

Respectiv, *său, cu puterea executivă autoritară, o concesie făcută de el, cu părere de rău, cerințelor politicii concrete*¹.

Conjuncția cu instaurarea regimului autoritar a fost fatală pentru lărgirea dreptului de vot. După un prim moment de derută, elitele politice ale Principatelor s-au regrupat, au constituit „monstruoasa coaliție” și au reușit, după abdicarea lui Cuza, în contextul loviturii de stat din 11/23 februarie 1866, să preia puterea și să gestioneze instaurarea în România a monarhiei constituționale.

¹ K. Hitchins, *Români, 1774-1866*, Ed. Humanitas, București, 1998, p. 377.

§2. Sistemul electoral în perioada monarhiei constituționale (1866-1947)

2.1. Sistemul electoral din Vechiul Regat

Adunarea Constituantă aleasă în aprilie 1866 potrivit Legii electorale din 1864, dar cu energica intervenție a autorităților, avea o majoritate conservatoare și o minoritate formată din liberalii radicali. Cum însă cele două grupări erau interesate să mențină colaborarea la guvernare, discuțiile din cadrul adunării constituante, deși deseori aprige, s-au soldat până la urmă cu formule de compromis care de cele mai multe ori au fost mai apropiate de punctul de vedere al conservatorilor decât de cel al liberalilor radicali.

Constituția din 1866 statua, printre altele, un Parlament bicameral, format din Senat și Adunarea Deputaților, ambele alese potrivit unei legi electorale ale cărei prevederi au fost discutate odată cu textul noii Constituții. De asemenea, Constituția garanta un set larg de drepturi și libertăți democratice, dar stabilea totodată condiționarea cetățeniei de apartenența la religia creștină, ceea ce era o formă de excludere în primul rând a evreilor, al căror număr sporise considerabil prin imigrație.

Cum prevederea restrictivă referitoare la cetățenie a fost inclusă în Constituție (art. 7), Legea electorală din 1866¹ se mulțumea să menționeze faptul că alegătorii trebuiau să fie cetățeni români din naștere sau împământeniți, să aibă 21 de ani împliniți (ceea ce era o extindere a dreptului de vot față de legislația anterioară), să nu fie supuși vreunei alte puteri, să nu fie condamnați sau declarați falșiți, și să îndeplinească condițiile de cens prevăzute de lege.

¹ A se vedea, pentru detalii, Enciclopedia României, vol. I, p. 236.

Respectiv, Legea păstra astfel principiul votului cenșitar, dar conținea și un set semnificativ de modificări față de legislația anterioară cu scopul de a asigura supremația politică a marilor proprietari funciari, în conjuncție cu o anumită reprezentare a populației urbane. Astfel, pentru Senat, alegătorii erau împărțiți în două colegii, unul format din proprietarii rurali din județe, care aveau un venit funciar anual de cel puțin 300 de galbeni, iar cel de-al doilea, din proprietarii de imobile urbane care aveau un venit sub 300 galbeni, până la 100 de galbeni inclusiv. Dacă la colegiul II pentru Senat nu existau cel puțin 100 de alegători într-un oraș, colegiul era completat cu proprietari funciari având venituri între 100-300 galbeni, în ordinea acestor venituri. Senatorilor aleși li se adăugau apoi câte un senator ales de profesorii Universităților din Iași și București, precum și moștenitorul tronului (dacă împlinise 18 ani, dar cu drept de vot deliberativ de la 25 de ani), mitropoliții și episcopii eparhioți ca senatori de drept. Pentru Adunarea Deputaților, alegătorii erau împărțiți în patru colegii. Colegiul I îi grupa pe alegătorii care aveau un venit funciar anual de peste 300 galbeni, colegiul II era format din alegătorii care aveau un venit funciar anual de 100-300 galbeni, colegiul III era alocat orașelor, din el făcând parte toți cei care plăteau impozite anuale de cel puțin 80 de lei, precum și – scutiți de cens – liber-profesioniștii, ofițerii în retragere, profesorii și pensionarii statului, iar colegiul IV era alocat tuturor celor care plăteau o dare cât de mică, dar care nu intrau în niciunul dintre celelalte colegii. Deși potrivit acestei reguli colegiul IV era extrem de larg definit, alte prevederi reduceau însemnătatea sa. Astfel, în timp ce alegătorii tuturor celorlalte colegii alegeau direct, egal și secret, la colegiul IV alegerile erau indirecte, în sensul că 50 de alegători desemnau un delegat care apoi se ducea în reședința de județ, unde împreună cu ceilalți delegați – și sub supravegherea autorităților – alegea un deputat. Din acest punct de vedere, Legea electorală din 1866 consolida tradiția instituită deja anterior de a lăsa guvernului în funcție ample posibilități de a influența rezultatul alegerilor, mai