

## **1923-2023: ce a rămas la fel și ce s-a schimbat în politica de la noi**

**[1923-2023: what remained the same and what changed in our political life]**

Cristian Preda  
Universitatea din București  
cristian.preda@unibuc.ro

The article is an analysis of the 1923 political regime, compared with the current one. Five elements of the political system were abandoned: the monarchy and its discretionary power, the electoral bonus, the exclusion of women, the age of majority at 21, and the compulsory voting. Four elements survived: a proportional electoral system with majoritarian effects, governmental instability, the National Liberal Party and, recently rediscovered, the government rotation<sup>i</sup>.

Constituția din 1923 a fost mai degrabă o amplă revizuire a celei din 1866 decât o Constituție originală<sup>ii</sup>. Au existat, totuși, noutăți, și anume unele care au determinat o schimbare a sistemului politic. Între acestea se distinge cea din articolul 64 al noii Legi fundamentale, care stipula că „Adunarea deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii Români majori, prin vot universal, egal, direct, obligator și secret pe baza reprezentării minorității”<sup>iii</sup>. Voi comenta cinci din aceste șase caracteristici și voi arăta ce s-a ales de ele în 100 de ani<sup>iv</sup>.

Caracterul universal, egal și direct al votului fusese introdus printr-o altă revizuire, cea operată în iunie-iulie 1917, dar devenită efectivă în 1919. Avem de-a face cu un caz interesant de schimbare: în 1918 s-au organizat alegeri, pentru a alcătui un parlament care să valideze Pacea de la București încheiată cu ocupantul german, dar ele s-au ținut după vechiul regim electoral<sup>v</sup>. Abia în toamna anului următor s-a folosit votul cel nou. Universalitatea sa era, totuși, limitată: ea privea exclusiv bărbații. Formula „cetățenii Români majori” nu cuprindea și cetățenele. Votul va fi deschis femeilor abia în 1929, pentru scrutinele locale. Egalitatea va fi introdusă prima dată, într-o formă restrânsă, în 1939, de către un regim dictatorial, cel al lui Carol al II-lea<sup>vi</sup>. Scrutinul va fi cu adevărat egal, direct și universal, adică va include și femeile adulte, doar începând din noiembrie 1946. Așa va rămâne până astăzi. În schimb, pragul de vârstă va scădea: de la 21 de ani în 1923,

el va fi coborât cu un an în 1948 și va fi fixat la 18 ani în 1952. De șaptezeci și unu de ani, vârsta adultă e stabilă. În al doilea deceniu postcomunist, s-a discutat sporadic despre coborârea ei la 16 ani, unul dintre argumente fiind corelarea cu vârsta de la care o persoană are dreptul la muncă<sup>vii</sup>. O propunere legislativă din 2022 caută s-o instituie, dar partidele guvernamentale nu i s-au raliat<sup>viii</sup>.

În 1923, era relativ nou caracterul obligatoriu al votului. Acesta fusese deja obligatoriu începând din 1919, dar nu și-n Transilvania. Reamintesc un lucru îndeobște neglijat de mulți istorici, și anume că primele trei scrutine din perioada interbelică s-au ținut într-un regim mixt din punct de vedere geografic, cu legi electorale diferite pentru Vechiul Regat și Basarabia, pentru Transilvania și, respectiv, pentru Basarabia. Obligatorivitatea e doar un exemplu de deosebire la nivel provincial. Ea e generalizată în 1923 pentru a spori participarea. A fost o iluzie. Procentele de votanți la urne s-au diminuat până în 1937, când s-au ținut ultimele alegeri în baza textului de la 1923. În timpul dictaturii carliste, apoi al celei antonesciene consultările plebiscitare au mimit participarea. Un aspect confirmat și în timpul regimului totalitar comunist, când legea nu mai prevedea obligativitatea, dar partidul unic a folosit „mobilizarea”, pentru a avea – cel puțin pe hârtie – rate de prezență la urne incredibile. Recordul a fost atins la referendumul din 1986, când ar fi lipsit – conform statisticilor oficiale – doar 233 din cei 16.073.845 de cetățeni înscriși pe liste<sup>ix</sup>. În anii de după 1989, au existat propuneri de a reveni la votul obligatoriu. Una a fost formulată de către Andrei Pleșu, care elogia virtuțile constrângerii legale: „Livrat facultativului, românul adoarme, legănat de micile plăceri ale lui Mitică. Un pic de legiferare n-are cum să-i strice”<sup>x</sup>. Sfatul filosofului n-a fost urmat. Iar participarea a scăzut de la 85% la primele alegeri din 1990 la mai puțin de 40 de procente în 2016 și la o treime din electorat în 2020.

În Constituția României de acum o sută de ani era cu adevărat nouă formula electorală, descrisă inițial cu ajutorul expresiei „reprezentarea minorității”. În 1919, 1920 și 1922, Vechiul Regat și Basarabia votaseră folosind așa-numitul vot panașat, o formulă de reprezentare proporțională care îi dădea fiecărui cetățean dreptul de a alege, în limita mandatelor de distribuit în propria circumscripție, candidați aflați pe una sau pe mai multe liste electorale. În schimb, la acele prime trei scrutine interbelice, Bucovina și Transilvania adoptaseră formule majoritare de vot, asemănătoare, dar nu identice: de pildă, în Transilvania era posibilă câștigarea unui mandat fără alegeri, și anume în cazul în care în cursă se înscria doar un candidat. Constituția din 1923 impunea unificarea, și anume pornind de la „reprezentarea minorității”. Numai că interpretarea acestei expresii a trezit controverse, fiindcă, așa cum observa un constituționalist din epocă,

Constituția îngăduia astfel mai multe formule electorale, nu doar pe cea proporțională la care ar trimite în mod spontan expresia, cel puțin la o lectură riguroasă<sup>xi</sup>. În legea din 1926, care detalia noile prevederi constituționale, soluția găsită a fost total opusă așa-numitei „filosofii proporționaliste”. Parlamentul, dominat de național-liberali, a îmbrățișat o viziune diferită, și anume cea care caută formarea unei majorități la urne. Varianta aleasă era una de împrumut. Și anume din legea electorală italiană din 7 ianuarie 1923, care prevedea că un partid care obține 25% din voturi capătă două treimi din mandate<sup>xii</sup>. Filosofia electorală a lui Mussolini era chemată în ajutor de legiuitorul de la București, pentru ca țara să poată forma o „majoritate guvernamentală compactă”<sup>xiii</sup>. Formula electorală era diferită de cea italiană doar în privința procentelor, nu și în spirit. Legea prevedea ca o formațiune care obține 40% din voturi să fie declarată majoritară și să primească în mod automat jumătate din mandatele puse-n joc și, din cealaltă jumătate, mandatele corespunzătoare procentului obținut la urne<sup>xiv</sup>. Modul de scrutin obținut a fost un sistem RP de liste închise care își propunea să producă – prin prima mussoliniană – o majoritate covârșitoare. El a fost folosit în România de șapte ori între 1926 și 1937 și a produs efectul scontat de șase ori, partidele care au câștigat scrutinele în 1926, 1928, 1931, 1932 și 1933 obținând între 70,80% și 89,92% din mandate<sup>xv</sup>. În 1937, sistemul s-a gripat: cu 39,28% la urne, organizatorul alegerilor n-a putut obține prima, iar Carol al II-lea nu a mai convocat Parlamentul, instituind apoi dictatura regală, cea dintâi din șirul de regimuri dictatoriale care aveau să domine societatea românească până în decembrie 1989. După Revoluție, au fost încercate, la fel ca și-n perioada interbelică, modalități de amenajare a unui sistem RP de liste închise care să producă efecte majoritare. S-a abandonat prima de la 1926, dar au fost folosite alte instrumente. Pentru a le înțelege, este necesar să urmărim parcursul sistemului de partide din ultima sută de ani.

Una dintre caracteristicile epocii interbelice este menținerea bipartidismului integral, adică a confiscării scenei politice de către două partide. După ce liberalii și conservatorii se succedaseră la putere între 1866 și 1918, epoca României Mari a adus o configurație similară: două partide adunau la urne 80-90 la sută din procente și guvernau pe rând. Așa s-a întâmplat, după o scurtă perioadă de incertitudine în 1919 și 1920, la scrutinele ținute între 1922 și 1933. Ceva a fost, totuși, nou. Actorii bipartidismului integral au fost mai întâi Partidul Poporului și cel Național Liberal, apoi PNL și Partidul Național Țărănist. Modul de scrutin din 1926 a consolidat o formă veche a sistemului de partide. Colapsul sistemului s-a produs sub dubla presiune a extremismului legionar și a loviturii de stat a lui Carol al II-lea<sup>xvi</sup>. Până atunci a funcționat așa-numita „rotativă

guvernamentală”. Inventată de Carol I în 1871, pentru a elimina instabilitatea guvernamentală, ea a fost preluată de succesorii săi: Ferdinand și Carol al II-lea. În ce consta ea?

Era vorba, în esență, despre puterea monarhului: Constituția de la 1923 a păstrat și prerogativa Regelui de a iniția legi, și pe cea de a dizolva celelalte două ramuri ale puterii legislative, și pe cea de a însărcina un politician cu alcătuirea guvernului<sup>xvii</sup>. Conservarea dispozitivului le-a îngăduit regilor să perpetueze și practica informală creată de Carol I, și anume ca, la numirea unui nou prim-ministru, acestuia să i se îngăduie să organizeze alegeri. Pe care guvernul abia numit le câștiga. Între 1926 și 1937, șase din cei șaisprezece premieri numiți de Rege au organizat scrutine. Le-au câștigat toți: Averescu în mai 1926, Ionel Brătianu în iulie 1927, Maniu în decembrie 1928 (în timpul Regenței), Iorga în iunie 1931, Vaida-Voievod în iulie 1932 și Duca în decembrie 1933<sup>xviii</sup>. Asta era esența rotativei: Regele folosea privilegiile sale constituționale ca să rotească prim-miniștrii, iar ei, la nevoie, își făceau cadou majorități. Paradoxul e că prima electorală, în loc să încetinească rotativa, i-a sporit viteza. Între 1919 și 1926 avem cinci guverne, între 1926 și 1937 se succed nouăsprezece. În decembrie 1937 întreg acest sistem se prăbușește. N-au venit vremuri mai bune. Până în decembrie 1989, România a avut guverne controlate de militari sau de comuniști, bună parte dintre ele în regim de partid unic. Din 1990 încoace, adică de la revenirea la pluralism, există două noutăți importante față de sistemul politic generat de Constituția de la 1923. Primul e apariția guvernelor de coaliție: extrem de rare și încercate în perioade de criză majoră – precum cea deschisă de Restaurația din 1930 ori de rămânerea sub pragul de 40% a lui Guță Tătărescu în 1937 – coalițiile au intrat în normalitatea democratică după 1990, fiindcă sistemul RP folosit în majoritatea perioadei a fragmentat spectrul politic și a obligat la negocieri în vederea construirii unei majorități parlamentare. Ele au fost facilitate de efectele majoritariste ale scrutinului RP, care a generat prime substanțiale de procente atunci când voturile au fost transformate în mandate<sup>xix</sup>. A doua noutate e alternanța la urne: toate partidele care au organizat scrutine între 1996 și 2008 s-au regăsit, după proclamarea rezultatelor, în opoziție. E un ciclu democratic întrerupt în 2012, când se revine la logica parlamentelor guvernamentale, cum a numit Mattei Dogan distorsiunea care făcea ca guvernele nou numite să-și ofere camere servile. În 2012, 2016 și 2020, partidele care controlau explicit sau tacit guvernele în funcție au dirijat cabinetele validate de Parlament după alegeri<sup>xx</sup>. În această perioadă, instabilitatea a sporit și ea, exact ca în perioada de după 1926: astfel, dacă între ianuarie 1990 și ianuarie 2012, România a avut nouă premieri, din 2012 până azi au trecut pe la Palatul Victoria alți nouă<sup>xxi</sup>. De

puțin timp, a revenit în vocabular expresia „rotativă guvernamentală”. E doar o întâmplare faptul că reuniunea noastră se ține chiar în ziua în care această moștenire ar fi trebuit să poarte haine noi. Expresia numește azi, în absența unui monarh și a prerogativelor sale politice, o înțelegere politică între cele mai importante două partide ale ultimilor 30 de ani, cu sprijinul aleșilor reprezentând minoritățile naționale. PSD și PNL au căzut de acord ca liderii lor să ocupe rând pe rând, câte un an și jumătate, fotoliul de prim-ministru, disciplinându-i pe parlamentarii de care dispun, și anume circa 66% din ansamblul camerelor<sup>xxii</sup>.

În concluzie, din regimul constituțional de la 1923 au pierit cel puțin cinci elemente care marcau sistemul politic: monarhia și puterea sa discreționară, prima electorală, excluderea femeilor, majoratul la 21 de ani și obligativitatea votului. Ce a supraviețuit de atunci sau ce a fost reinventat din acel regim? Patru lucruri: un sistem electoral proporțional cu efecte majoritare, instabilitatea guvernamentală, Partidul Național Liberal și, redescoperită recent, rotativa guvernamentală.

### **Bibliografie:**

- ALEXIANU, George, „Regimul electoral în România”, in *Enciclopedia României*, vol. 1 (Statul), 1938;
- DOGAN, Matei, *Analiza statistică a „democrației parlamentare” din România*, Editura Partidului Social Democrat, București, 1946;
- IVAN, Marcel, *Evoluția partidelor noastre politice în cifre și grafice, 1919-1932*, Editura și tiparul Krafft & Drotleff s.a., Sibiu, f. a.;
- MANER, Hans-Christian, *Parlamentarismul în România 1930-1940*, traducerea în română Adela Motoc, Editura Enciclopedică, București, 2004;
- PLEȘU, Andrei, „Votul obligatoriu”, *Dilema veche*, nr. 278, 13 iunie 2009;
- PREDA, Cristian, *România postcomunistă și România interbelică*, Meridiane, București, 2002;
- PREDA, Cristian, *Rumâni fericți. Vot și putere de la 1831 în prezent*, ediția a II-a revăzută și adăugită, Polirom, Iași, 2021;
- STANOMIR, Ioan, *În jurul Constituției. Practică politică și arhitectură legală*, Editura Universității din București, București, 2006

## Resurse electronice:

<https://www.hotnews.ro/stiri-politic-6147193-cristian-preda-sustine-introducerea-dreptului-vot-16-ani.htm>

<https://www.hotnews.ro/stiri-esential-25495257-drept-vot-varsta-16-ani-proiect-lege-depus-parlament.htm>

<http://revistasferapoliticii.ro/sfera/cuprins.php>

<https://www.g4media.ro/document-ce-prevede-acordul-politic-al-coalitiei-psd-pnl-udmr-cum-pot-fi-revocatii-ministrii-si-ce-ministere-se-rotesc-in-2023.html>

---

<sup>i</sup> Textul reia ideile expuse în cadrul conferinței „România spre viitor. Un secol de istorie de la Constituția din 1923 până în zilele noastre”, organizate pe 23 mai 2023 de Dipartimento di Scienze Politiche Università Roma Tre, în colaborare cu Academia Română.

<sup>ii</sup> Îl urmez în această privință pe Ioan Stanomir, *În jurul Constituției. Practică politică și arhitectură legală*, Editura Universității din București, București, 2006, p. 38.

<sup>iii</sup> Argumentele acestei prime secțiuni a textului reiau unele observații din volumul Cristian Preda, *România postcomunistă și România interbelică*, Meridiane, București, 2002, pp. 81-91.

<sup>iv</sup> Voi ignora caracterul secret al votului, introdus în Principate încă din 1831/1832.

<sup>v</sup> Câteva comentarii la Cristian Preda, *Rumânii fericiți. Vot și putere de la 1831 în prezent*, ediția a II-a revăzută și adăugită, Polirom, Iași, 2021, p. 127.

<sup>vi</sup> Cristian Preda, *op. cit.*, pp 151-152 și 168.

<sup>vii</sup> Amănunte în articolul: <https://www.hotnews.ro/stiri-politic-6147193-cristian-preda-sustine-introducerea-dreptului-vot-16-ani.htm> [site consultat pe 10 martie 2023].

<sup>viii</sup> Câteva detalii despre inițiativa unui grup de deputați pot fi aflate accesând <https://www.hotnews.ro/stiri-esential-25495257-drept-vot-varsta-16-ani-proiect-lege-depus-parlament.htm> [site consultat pe 10 martie 2023].

<sup>ix</sup> Cristian Preda, *op. cit.*, p. 259.

<sup>x</sup> Andrei Pleșu, „Votul obligatoriu”, *Dilema veche*, nr. 278, 13 iunie 2009, p. 3.

<sup>xi</sup> George Alexianu, „Regimul electoral în România”, în *Enciclopedia României*, vol. 1 (Statul), 1938, p. 239.

<sup>xii</sup> Observația privitoare la sursa împrumutului românesc îi aparține lui Matei Dogan, *Analiza statistică a „democrației parlamentare” din România*, Editura Partidului Social Democrat, București, 1946, pp. 24-25.

<sup>xiii</sup> Expresia îi aparține lui Marcel Ivan, *Evoluția partidelor noastre politice în cifre și grafice, 1919-1932*, Editura și tiparul Krafft & Drotleff s.a., Sibiu, f. a., pp. 8-9.

<sup>xiv</sup> Prevederile privitoare la „prima majoritară” erau cuprinse în art. 90-95 ale legii din martie 1926.

<sup>xv</sup> Cristian Preda, *România postcomunistă și România interbelică*, ed. cit. pp. 139-142.

<sup>xvi</sup> O analiză pertinentă a acestui colaps se găsește la Hans-Christian Maner, *Parlamentarismul în România 1930-1940*, traducerea în română Adela Motoc, Editura Enciclopedică, București, 2004, pp. 179-203.

<sup>xvii</sup> *Constituția de la 1923*, art. 34, 35, 90 și 93.

<sup>xviii</sup> Pentru informații suplimentare, v. Cristian Preda, *op. cit.*, p. 149.

<sup>xix</sup> Am analizat aceste efecte pentru perioada 1990-2000 în volumul *România postcomunistă și România interbelică*, ed. cit., pp. 25-29.

<sup>xx</sup> Detalii în articolul meu „Evoluția sistemului politic românesc în 2020”, în *Sfera politicii*, nr. special iunie 2021 (<http://revistasferapoliticii.ro/sfera/cuprins.php> - site consultat pe 16 martie 2023).

<sup>xxi</sup> Nu am luat în calcul interimatele de câteva zile dintre plecarea unui premier și validarea în Parlament a altuia.

<sup>xxii</sup> Pentru textul protocolului, v. <https://www.g4media.ro/document-ce-prevede-acordul-politic-al-coalitiei-psd-pnl-udmr-cum-pot-fi-revocatii-ministrii-si-ce-ministere-se-rotesc-in-2023.html> [site consultat pe 15 martie 2023].