

UNIFICAREA LEGISLAȚIEI ELECTORALE DIN ROMÂNIA ÎN DEZBATEREA PARTIDELOR POLITICE (1919-1926)

Sorin RADU

Political Parties in Romania and the Debate Over the Unification of the Electoral Legislation (1918-1926) Summary

The existence, in the years that followed First World War, of different regional electoral settlements opened a debate on the ways and means as far as the unification of the electoral system is concerned. The legislative unification of the state was actually an essential desideratum of the years that followed 1919. Such a debate reflected different positions among the political parties of the unified Romania. It was especially the Transylvanian political elite that did not accept for the legislation from the Old Kingdom

to be transferred automatically to the province over the Carpathians. At the same time, Transylvanians sustained that a rapid unification wouldn't serve the interests of either former Romania, or those of Transylvania.

The author considers that the legislative unification was accomplished as a result of combined effort of the political forces from both the Old Kingdom and the united provinces. Nevertheless, most of the unification was realized under the aegis and according to the terms settled by the Old Kingdom, whose institutions acted disproportionately in the unified Romanian state.

The first step on the way towards legislative and institutional uniformity in Greater Romania was the passing of the Constitution, on the 29th of March 1923, which was a Liberals' accomplishment. Although it met with strong opposition, mainly from the part of the Nationals, the Constitution was ultimately accepted and applied by all the political factors, because its rejection wasn't related to the content itself, but to the adopting procedure.

In June 1925, a new step towards the unification of the electoral system was taken by the passing, in accordance with the constitutional stipulations, of the Romanian Administrative Unification Law. The law settled the way of organizing elections at the level of villages, towns, cities and counties.

The passing of the Electoral Law, in March 1926, represents the final stage as far as the unification of the electoral system in Greater Romania is concerned. The new settlement was also a Liberals' achievement. Characteristic for this electoral law was the distribution of a bonus (the so-called "prima electorală") representing half of all the seats in the Deputies Assembly, to the party that won a minimum of 40% of the valid votes.

Unificarea instituțional-administrativă a constituit o problemă care a dat naștere unei dezbateri nu numai teoretice, ci și politice, preocupând întreaga clasă politică a României Mari. Juriști mai ales, funcționari superiori de stat, conducători de instituții de diverse profiluri, lideri ai tuturor partidelor politice s-au angajat prin intermediul unor reviste de specialitate, prin presă, dezbateri parlamentare, la un dialog în scopul identificării celor mai potrivite căi pentru realizarea unei sinteze a tot ceea ce era înregistrat și recunoscut ca fiind mai bun în legislația tuturor provinciilor țării de până la Unire, dar care să cuprindă în același timp și ceea ce putea fi comun – sub aspect principial – din gândirea lumii moderne¹. Problemele de acest fel preocupau toate statele europene întregite sau nou create la sfârșitul primului război mondial. Unificarea legislației, înnoiri în acest compartiment s-au întreprins nu numai în țări la care s-au unit, pe baza principiului naționalităților, teritorii (Franța, Italia, România, Serbia, Grecia, Danemarca), sau care s-au constituit pentru prima dată (Cehoslovacia, Finlanda), s-au refăcut după o perioadă de divizare și stăpâniri străine (Polonia), ci și în state ca Anglia, Elveția etc.².

În cazul României Mari, ceea ce se observă în primul rând în chestiunea unificării legislative este amploarea fenomenului. Problema nu se punea ca în Franța, Belgia sau Danemarca, pentru două departamente sau pentru teritorii și mai reduse, în fața unei țări consolidate, în care nici nu se ridica măcar o problemă de imediată recodificare a legislației.

¹ Apud V. PUȘCAȘ, M. ȘTIRBAN, *Perfecționare și atitudini critice în sistemul politic al României interbelice*, în *Dezvoltare și modernizare în România interbelică 1919-1939*, Editura Politică, București, 1988, p. 13.

² Despre desfășurarea acestui proces în unele țări europene, vezi: A. RĂDULESCU, *Unificarea legislativă*, București, 1927, p. 9-12; O. SACHELARIE, V. GEORGESCU, *Unirea din 1918 și problema unificării legislației*, în *RI*, tom 21, 1968, nr. 6, p. 1187; Gh. IANCU, *Unificarea legislativă. Sistemul legislativ al României (1919-1939)*, în *Dezvoltare și modernizare în România interbelică 1919-1939*, p. 40.

Țara se dublase, iar provinciile unite nu reprezentau un sistem legislativ unic, ci un adevărat evantai de legislații. Ca și în Franța, însă, legislațiile noilor provincii reprezentau tipuri istorice considerate, în general, ca fiind destul de diferite de cel franco-latin, căruia îi aparținea legislația Vechiului Regat. În condițiile vremii, atât pentru cauze obiective, cât și din eroarea unor conflicte ideologice exacerbate, aceste diferențe au fost excesiv accentuate și legate de personalitatea și originalitatea istorică a provinciilor respective¹.

Unificarea legislativă a statului și, în acest context, a legislației electorale, a constituit un deziderat vital al anilor de după 1919. Elita politică din Transilvania și Bucovina nu a acceptat ca legislația din Vechiul Regat să se extindă în mod mecanic în aceste provincii. În același timp, transilvănenii erau de părere că o unificare grăbită nu ar fi servit cu adevărat nici interesele Vechii României, nici ale Transilvaniei². „Enorme” deosebiri de regimuri juridice din provincii și respectiv din Vechiul Regat, afirmau unii specialiști ardeleni³, ar fi dus, în ipoteza unei unificări precipitate, la situații de drept din cele mai neechitabile. „Unificarea – era de părere juristul Victor Onișoru – nu putea fi decât opera unei acțiuni bine gândite, eșalonată pe o perioadă de timp mai îndelungată⁴. Transilvania nu numai că era cea mai mare dintre cele trei provincii care s-au unit cu România la 1918, dar ea a adus cu sine cea mai amplă și mai matură mișcare națională. Cel puțin din acest punct de vedere argumentul lor își avea temei.

Legiferarea sufragiului universal în România în iulie 1917 nu s-a datorat unui proces de maturizare politică a clasei rurale, ci mai degrabă voinței clasei politice și a regelui Ferdinand. A însemnat, cu alte cuvinte, o reformă impusă „de sus”, fundamentată pe dezbaterile, polemicile în jurul lărgirii dreptului de vot de la 1866 și până la 1914. La sfârșitul războiului, în noiembrie 1918, a fost promulgat primul Decret-lege electoral care consacra aplicarea principiului votului universal în alegerea deputaților și senatorilor în Vechiul Regat și Basarabia. Această primă reglementare a noului regim reprezentativ a fost compilată după legea electorală belgiană, bazată pe sistemul divizorului comun. Decretul a fost întocmit în grabă și, ca urmare, a avut încă de la început o serie de imperfecțiuni. Guvernării au încercat să le corecteze din mers, fiind permanent convinși de necesitatea adoptării unei legi electorale unice, cu aplicabilitate la nivelul întregii țări. Pentru Bucovina, guvernul I.I.C. Brătianu a elaborat un alt Decret-lege electoral în august 1919 care, deși se inspira din cel aplicabil în Vechiul Regat, cuprindea numeroase deosebiri în ceea ce privește procedura de vot, repartizarea mandatelor ș.a. În Transilvania, Consiliul Dirigent, invocând un anumit specific local, a preferat să elaboreze un proiect de lege electorală propriu, adoptat de Marele Sfat Național și promulgat de regele Ferdinand în august 1919⁵.

O analiză comparativă a legislației electorale din Vechiul Regat și Basarabia, pe de o parte, și Transilvania pe de alta, relevă existența unor deosebiri esențiale.

O primă problemă este cea a sistemului de votare. Decretul-lege din Vechea Românie prevedea scrutinul de listă pe județe (reprezentarea proporțională). În schimb, transilvănenii au adoptat o cale mixtă. Pentru sate s-a menținut votul uninominal, în timp ce pentru orașele municipii, în care populația nu atingea decât cifra necesară pentru alegerea a cel mult doi deputați, s-a admis scrutinul pe listă. În aceste condiții, minoritățile naționale nu au beneficiat de principiul reprezentării proporționale a minorităților prevăzut de Rezoluția Adunării de la Alba Iulia. În expunerea de motive a legii electorale această situație era argumentată extrem de vag prin situația politică specifică din Transilvania și prin modalitățile complicate de desfășurare a votului după sistemul reprezentării proporționale⁶. Considerăm că refuzul de a accepta principiul reprezentării proporționale în întreaga provincie reflecta tocmai anumite temeri existente în rândul membrilor Partidului Național, că interesele lor nu vor putea fi reprezentate în condiții optime, prin trimiterea în Parlament a unui număr însemnat de deputați și senatori, în condițiile în care orașele mari transilvănene erau dominate de minorități etnice. Opțiunea pentru votul uninominal la nivelul comunelor rurale era determinată de popularitatea pe care liderii naționali o aveau în această lume, în majoritate românească⁷. Deși legea electorală din Transilvania permitea aplicarea principiului reprezentării proporționale în unele

¹ Apud O. SACHELARIE, V. GEORGESCU, *op. cit.*, p. 1187-1188.

² S. RADU, *Unificarea administrativă a României Mari în gândirea politică a lui Iuliu Maniu*, în AUA, tomul 2-3, 1998-1999, p. 15-27.

³ T. ONIȘOR, *Opera legislativă a Consiliului Dirigent*, Institutul de Arte Grafice și Editura „Marvan” S.A.R., București, 1932, p. 14.

⁴ V. ONIȘORU, *Principii de organizare administrativă a Ardealului*, în AȘRS, anul II, 1920, nr. 1-3, p. 1.

⁵ Vezi pe larg S. RADU, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937). Dezbateri și realizări*, Institutul European, Iași, 2005, capitolul 4.

⁶ *Legea pentru alegerile de deputați și senatori în Ardeal, Banat și ținuturile românești din Ungaria, cu explicații și adnotări de Victor Onișoru*, Cluj, 1919, p. 7.

⁷ S. RADU, *Electoralul din Transilvania în primii ani după Marea Unire*, în „Apulum”, tomul XXXVII/2, 2000, p. 232.

circumscripții, scrutinul pe listă în forma adoptată nu corespundea întocmai sistemului din Vechea Românie. În timp ce în România fiecare județ reprezenta o circumscripție electorală și alegea un deputat la fiecare număr de 30.000 de locuitori, în Transilvania aceste circumscripții se reduceau la teritoriul unor orașe sau la mai multe localități rurale. Mai precis, legea prevedea formarea atâtor circumscripții electorale încât să fie ales un deputat la fiecare 30.000 locuitori și câte un senator la fiecare număr de 70.000 locuitori. În acest mod s-a ajuns ca numărul circumscripțiilor electorale dintr-un județ să varieze de la minimum 4 la maximum 17.

O altă deosebire esențială între Legea electorală din Transilvania și Decretul-lege din Vechiul Regat, se referea la așa numita problemă a obligativității exercitării dreptului de vot. În timp ce reglementarea din noiembrie 1918 prevedea chiar la articolul 1 că votul este obligatoriu, pedeapsa pentru cei care în mod nejustificat nu-și exercitau dreptul de vot constând dintr-o amendă al cărei quantum varia între 20 și 500 lei (art. 53, alin. 2), în Transilvania, nici Rezoluția de la 1 Decembrie 1918 și nici legea electorală din august 1919, nu prevedeau caracterul obligatoriu al dreptului de vot. După părerea noastră explicația este aceea că în Vechiul Regat și Basarabia legiuitorul, dând un caracter imperativ sufragiului universal, a dorit ca această reformă să devină o realitate. Mai precis, noul corp electoral, care arăta cu totul diferit comparativ cu cel antebelic datorită intrării în componența lui a alegătorilor bărbați țărani, în majoritate analfabeți sau având doar cunoștințe elementare de scris și citit, lipsiți deci de cultură politică, trebuia educat, trebuia obișnuit cu mecanismul și procedura electorală. Neparticiparea cetățenilor la treburile publice, prin exercitarea dreptului de vot, făcea imposibilă funcționarea sistemului politic democratic, iar legiuitorul de la 1918 a fost conștient de acest lucru. Transilvănenii, deși la întocmirea legii electorale din august 1919 s-au inspirat, în anumite puncte din Decretul-lege din noiembrie 1918, nu au preluat și principiul obligativității votului. Motivația unei asemenea diferențe, rezidă în condițiile și mentalitatea politică din teritoriile intracarpatiche. Românii de aici, ca și minoritățile etnice (maghiari, germani, evrei) se ridicau la un nivel superior celor din Vechiul Regat și Basarabia din punct de vedere al științei de carte și al culturii politice⁸. Românii transilvăneni, ca și cei din Bucovina, demonstau la 1918 o anumită maturitate politică, fiind obișnuiți de mult cu lupta politică, chiar dacă cunoștințele lor despre noul sistem politic de după Unire nu erau prea întinse. Țărâtimea de aici avea și o bunăstare economică mai ridicată decât cea de peste munți. La aceste considerații se poate adăuga și concepția pe care legiuitorii transilvăneni, în frunte cu Iuliu Maniu, au avut-o în momentul întocmirii legii. Sub influența unei gândiri politice profund democrate, aceștia au văzut în acordarea dreptului de vot universal o **libertate** a cetățeanului pe care o putea sau nu exercita, și nicidecum o **obligatie** de a exercita un drept⁹. În acest sens, profesorul de drept constituțional Romul Boilă preciza într-o conferință susținută sub egida Institutului Social-Român în 1922 următoarele: “Suntem hotărât în contra obligativității votului, ceea ce este în contradicție cu spiritul vieții constituționale. Acei care cer vot obligatoriu își motivează punctul de vedere cu necesitatea de a solidariza în acest mod masa cu conducerea statului. Teza este de tot greșită. Votul celor constrânși și nepricepuți este lipsit de fond moral. Statul nu poate trăi din iluzii. Trebuie alese alte căi. Printr-o educație sănătoasă și superioară – continua Boilă – trebuie să creștem în sentimente patriotice și făcuți înțelegători și intereselor superioare ale statului și, atunci, nu e necesar să fie constrânși cu forța să voteze, mai ales că votarea, așa cum se face în zilele noastre, este în general ceva dezagător și nicidecum nu oferă un prilej de primenire cetățenească”¹⁰.

În timp ce legislația electorală din Vechiul Regat nu prevedea în mod expres că militarii nu au dreptul la vot, în Transilvania, legea electorală la art. 4 sublinia în mod clar că membrii oștirii, jandarmeriei, poliției, care se aflau în serviciul activ nu au drept electoral. Această interdicție impusă militarilor poate fi explicată prin dorința legiuitorului de a nu-i implica în lupta electorală.

În expunerea de motive la legea electorală din Transilvania se arăta că organul teritorial de pregătire și conducere a alegerilor era Biroul Electoral Central, care urma să se constituie în fiecare județ. Denumirea fusese copiată din Decretul-lege electoral din Vechea Românie, fără însă ca instituția să fie similară cu cea de acolo. În Vechiul Regat organul de conducere tehnică a alegerilor era justiția, Ministerul de Interne jucând un rol secundar. În Transilvania, însă, din cauza numărului mic al magistraților de la judecătoria a fost imposibilă conducerea operațiunilor electorale de către justiție. Ca atare, s-a menținut un organism aproape identic cu Comisia Centrală din legea electorală a fostului stat maghiar – Biroul Electoral Central – compus din 3 membri aleși din fiecare circumscripție, un președinte care era subprefectul județului și din membri ai

⁸ C. PETRESCU, *Legea electorală în Ardeal, Banat și Bucovina*, în „Revista Vremii”, București, anul II, nr. 7 din 29 ianuarie 1922, p. 11.

⁹ S. RADU, *Electoralul din România în anii democrației parlamentare 1919-1937*, p. 306-308.

¹⁰ R. BOILĂ, *Principiile Constituției Noi, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, ediția a II-a, Humanitas, București, 1990, p. 555.

consiliilor județene. Era făcută precizarea că până la întrunirea din nou a congregației județene, membrii Biroului Electoral Central erau numiți de prefect, în fața căruia trebuiau să presteze și un jurământ.

O particularitate importantă a legii electorale elaborate de Consiliul Dirigent era dată de articolul 46. Acesta stipula că votarea avea loc într-o circumscripție electorală numai dacă erau depuse mai multe candidaturi. În cazul în care era un singur candidat, în ziua scrutinului președintele Biroului Electoral îl declara ales, fără a se mai desfășura scrutinul. Acest articol, care a stârnit multe comentarii în epocă, a fost preluat din dreptul electoral englez¹¹ și a jucat un rol însemnat în alegerile parlamentare din 1919, 1920 și 1922¹².

Deosebiri între cele două legi electorale se întâlnesc și în ceea ce privește buletinul de vot și procedura votării. Decretul-lege electoral din Vechiul Regat prevedea obligativitatea ca hârtia pe care se imprimau buletinele de vot să fie albă. Buletinul de vot cuprindea toate listele de candidați de ales în circumscripția respectivă. Fiecare listă de candidați avea un semn electoral de formă geometrică. În Transilvania și în Bucovina însă, buletinul de vot cuprindea doar numele unui candidat, respectiv ai unei liste de candidați. Fiecare buletin de vot avea o altă culoare, admitându-se tipărirea tuturor pe hârtie albă doar în cazul în care nu ar fi existat o rezervă suficientă de hârtie colorată. În acest ultim caz, pe fiecare buletin de vot se tipărea un număr de linii verticale, la cel dintâi o linie, la al doilea două linii ș.a.m.d.

Procedura votării era iarăși diferită. Dacă în Vechiul Regat se vota cu ajutorul ștampilei și al creionului, în Transilvania, alegătorul primea de la președintele secției de votare câte un buletin de vot pentru fiecare candidat și un plic. Acesta alegea buletinul candidatului pe care vrea să-l voteze și îl pune în plic. Buletinele candidaților pentru care nu vota le depunea într-o casetă specială, iar plicul închis îl preda președintelui alegerii. Această procedură de votare era identică cu cea prevăzută de Decretul-lege electoral din Bucovina.

Cu toate că nu am enunțat și analizat toate deosebirile dintre Legea electorală din Transilvania și Decretul-lege electoral din Vechiul Regat și Basarabia, oprindu-ne asupra celor mai importante, se poate conchide că multe dintre ele erau principiale. În consecință, unificarea legislației electorale a constituit o necesitate a perioadei imediat următoare Unirii de la 1918. Importanța acestei probleme este demonstrată de faptul că toate partidele politice din România și-au manifestat interesul față de această chestiune, propunându-și prin programele lor unificarea legislației electorale. În același timp, guvernele care au condus România între anii 1919-1926 și-au propus să rezolve într-un timp cât mai scurt această problemă legislativă, prin întocmirea unor proiecte de lege electorală care însă nu s-au concretizat¹³.

Guvernul Blocului Parlamentar condus de Alexandru Vaida-Voevod (noiembrie 1919 – martie 1920), prin ministrul de Interne dr. N. Lupu, a luat inițiativa elaborării unui proiect de lege electorală cu caracter democratic, aplicabilă la scara întregii Români. La 18 ianuarie 1920, pornind de la necesitatea unificării legislative și în direcția sistemului electoral, a decis instituirea pe lângă ministerul său a unei comisii, cu atribuția de a studia și elabora un anteproiect de lege electorală, atât pentru alegerile legislative, cât și pentru alegerile comisiilor comunale și județene. Comisia era compusă din V. Goldiș (președinte), O. Tăslăoanu, I. Teodorescu, Grigore Iunian, Sergiu Niță, Doboș Filaret, Spiridon Popescu, Th. C. Marinescu și George Isăcescu. Înălțurarea guvernului Vaida a oprit însă acest demers¹⁴.

Problema unificării sistemului electoral va fi luată în discuție și în timpul guvernării generalului Al. Averescu (martie 1920 – decembrie 1921). După constituirea Parlamentului în urma alegerilor din mai 1920 a fost alcătuită o comisie parlamentară cu scopul de a pregăti un proiect de reformă electorală. Proiectul va fi finalizat abia la începutul anului 1921 și respingea dreptul de vot al femeilor. În ședința Consiliului de Miniștri din 24 ianuarie 1921 proiectul a fost aprobat, iar ministrul de Interne C. Argetoianu a fost autorizat să-l supună dezbaterii Corpurilor Legiuitoare. Proiectul va fi pus în discuția Adunării Deputaților după 11 luni, cu câteva zile înainte ca guvernul Averescu să fie demis. Finalizarea proiectului a întâmpinat greutăți și din cauză că nu se realizase în acel moment unificarea administrativă a țării. Noul președinte al Consiliului de Miniștri, Take Ionescu, cu toate că a avut în vedere și legiferarea unei reforme electorale, nu a mai putut-o

¹¹ Gh. IANCU, *Desfășurarea și rezultatele alegerilor parlamentare din noiembrie 1919 în circumscripțiile Transilvaniei*, în SUBB, fasc. 1, 1974, p. 112.

¹² Spre exemplu, la alegerile din 1919 s-a votat doar în 24 de circumscripții din totalul de 79, iar în anul 1922, din totalul de 121 circumscripții electorale s-a procedat la votare numai în 87 de circumscripții, în celelalte neprezentându-se decât un singur candidat care a fost declarat ales. M. DOGAN, *Analiza statistică a „democrației parlamentare” din România*, București, 1946, p. 20, nota 1.

¹³ Vezi I. AGRIGOROAIEI, *Preocupări pentru elaborarea unei reforme electorale în perioada 1918-1921*, în AȘU-I, tomul 22, 1976, p. 29-40.

¹⁴ Idem, *România interbelică*, vol. I, Editura Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 2001, p. 116; Calypso BOTEZ, *Drepturile femeii în Constituția viitoare*, în *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, p. 126.

înfăptui, fiind nevoit să demisioneze la 17 ianuarie 1922, în urma votului de neîncredere primit din partea Corpurilor Legiuitoare alese sub guvernul Averescu¹⁵.

În același timp, personalități publice, juriști de valoare, s-au implicat în dezbaterile privind unificarea legislației electorale, publicând studii serioase pe această temă, în scopul de a contribui la pregătirea reformei electorale. De pildă, Dimitrie Xenopol¹⁶ încerca o sistematizare a elementelor reformei electorale, în ideea de a contribui la clarificarea problemei unificării legislației electorale. „Modificarea dispozițiilor noastre electorale – scria acesta – este astăzi o necesitate recunoscută unanim. Cadrul strâmt și strâmb al vechilor dispoziții din legea electorală nu se mai potrivește deloc cu evoluția conștiințelor. Viața politică românească are azi nevoie de alte forme mai largi, mai potrivite cu timpul, mai echitabile și mai curate, spre a se dezvolta în mod firesc, pașnic și folositor. [...] În România nevoia unei schimbări era simțită de mult; lipsa de seriozitate însă cu care sunt privite îndeobște chestiunile cele mai însemnate, a făcut ca la un moment dat reforma să se impună cu cea mai mare tărie, fără însă a găsi terenul pregătit, materialul necesar, spre a sluji la studiul, alcătuirea și discuția unui sistem nou și potrivit”¹⁷. D. Xenopol își exprima speranța că noul Parlament va proceda la elaborarea unei legi electorale unice care să fie potrivită cu stadiul evolutiv al țării și cu principiile constituționale fundamentale. În acest scop el oferea date, idei, principii din dreptul constituțional și electoral românesc și european care să ajute pe viitorul legiuitor.

Unificarea legislației electorale, realizată în martie 1926, a fost întârziată mai ales datorită faptului că nu s-a reușit realizarea unei concepții unitare între clasa politică transilvăneană, strânsă în jurul Partidului Național și Partidul Liberal, principala forță politică din Vechiul Regat. Pretenția naționalilor ca noua lege electorală să reflecte și anumite chestiuni specifice provinciei intracarpatică, nu a fost împărțită de clasa politică din Vechiul Regat. Cu toate acestea au existat și opinii care dădeau dreptate naționalilor. Spre exemplu, Camil Petrescu, într-un articol publicat în ianuarie 1922 în „Revista Vremii”, considera temeinice obiecțiile făcute de P.N.R., argumentându-și astfel opinia: „Faptul că marea majoritate a celorlalte națiuni conlocuitoare ne sunt superioare în ceea ce privește educația națională a maselor [...] și faptul că pe când ei se prezintă uniți, noi ne prezentăm în partide, ar putea să aibă urmări foarte neplăcute pentru reprezentanța provinciilor transcarpatine”¹⁸. Asemenea păreri nu erau singulare în lumea politică bucureștenă.

La 29 aprilie 1920, imediat după desființarea Consiliului Dirigent, P.N.R. va adopta un nou program politic. Capitolul al IV-lea se referea la reforma electorală sub forma votului obștesc, egal, direct, cu reprezentarea proporțională. Naționalii reveneau acum la principiile fixate în Rezoluția de la Alba-Iulia, invocând din nou acordarea dreptului de vot pentru femei. Totodată, „partidul pretinde – se arăta în document – ca reforma electorală să fie rezolvată numai pe cale legislativă, odată cu reforma administrativă, urmând ca ea să fie executată după legiferarea reformei administrative și după o nouă împărțire sau transformare a județelor de azi”¹⁹. Un an mai târziu, naționalii admiteau chiar posibilitatea „suprimării” Senatului, „fiind cu totul de prisos, rămânând ca for legislativ singur Camera Deputaților”²⁰.

Partidul Național Liberal, de numele căruia se lega introducerea sufragiului universal în România Veche, a susținut în continuare necesitatea „desăvârșirii democrației izvorâte din expropriere și votul obștesc”. Liberalii se pronunțau pentru unificarea rapidă a legislației electorale din România și în acest context pentru sporirea numărului de senatori aleși și introducerea sufragiului universal inclusiv la alegerea consiliilor comunale și județene²¹.

Noul sistem electoral introdus după primul război mondial a afectat direct și brutal partidele conservatoare, nepregătite organizatoric să-și facă față. Conservatorii, atât cei takiști, cât și cei marghilomaniști, au încercat reorientări programatice în spiritul epocii. Aceste reorientări, cu puține excepții în cazul takiștilor, au rămas circumscrise numai câmpului teoretic. Programele conservatoare aveau și deficiența de a fi prea generale, eludând parcă de la început posibilitatea transpunerii lor în practică²². La 5/18 decembrie 1918, Partidul Conservator-Progresist a publicat un nou program, în care se sublinia încă de la început că această forță politică admitea „reforme democratice, care singure pot face o realitate

¹⁵ I. AGRIGOROAIEI, *România interbelică*, p. 117-119.

¹⁶ D. XENOPOL, *Reforma electorală*, în „Arhiva pentru Știință și Reformă Socială”, București, anul II, 1920, nr. 1-3, aprilie-octombrie, p. 216-249. Preocuparea lui D. Xenopol pentru această problemă rezultă și din conferința susținută la Institutul Social Român în 1922, intitulată *Dreptul de vot și reprezentarea minorităților*. Vezi *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, ediția a II-a, Humanitas, 1990, p. 206-239.

¹⁷ D. XENOPOL, *Reforma electorală*, p. 216-217.

¹⁸ C. PETRESCU, *Legea electorală în Ardeal, Banat și Bucovina*, în „Revista Vremii”, București, anul II, nr. 7, 29 ianuarie 1922, p. 11.

¹⁹ *Programul de muncă al P.N.R.*, în „Patria”, Cluj, anul II, nr. 93, 29 aprilie 1920.

²⁰ *Partidul Național și reforma electorală*, în „Patria”, anul III, nr. 56, 15 martie 1921.

²¹ I. AGRIGOROAIEI, *Preocupări pentru elaborarea unei reforme electorale în perioada 1918-1921*, p. 34; Idem, *România interbelică*, p. 114.

²² I. BULEI, *Sistemul politic al României moderne. Partidul Conservator*, Editura Politică, București, 1987, p. 530, 534.

constituțională din ficțiunea că toate puterile emană de la națiune”. Conservatorii-progresiști acceptau și ei votul universal „fără alt temperament, decât acordarea unui vot îndoit aceluia alegător, țăran ori orășean, care are sarcina de familie de cel puțin doi copii”. În același timp, ei susțineau acordarea drepturilor politice și pentru femei, „deocamdată” pentru comune și județ, și într-o altă ordine de idei, creșterea rolului Senatului, pentru ca această instituție să nu fie o palidă copie a Camerei, ci să se deosebească prin esența „și prin extracțiunea lui”²³. Partidul Conservator-Democrat condus de Take Ionescu, după ce a acceptat reformele liberale de la 1917, dădea publicității în octombrie 1919 un program în care își exprima punctul de vedere față de sistemul electoral: „În ordinea constituțională – se sublinia în document – menținerea sufragiului universal, cu votul direct și secret și cu reprezentarea proporțională și alcătuirea unui Senat, care să iasă tot din votul universal, dar consultat în alt chip, sunt principiile esențiale ale Partidului Democratic”²⁴.

Partidul Naționalist Democrat condus de Nicolae Iorga s-a manifestat și el după primul război mondial drept un fervent susținător al sufragiului universal. Mai mult decât atât, Iorga va milita pentru emanciparea politică a femeii, arătând că: „... votul femeilor este un act de dreptate generală și un act de îndreptățire specială, față de condițiile cu totul particulare ale țării noastre”²⁵.

Pentru mișcarea social-democrată, devenită în anii 1918-1920 o importantă forță politică²⁶, reforma sufragiului universal a constituit un însemnat succes având în vedere faptul că a militat cu consecvență în anii premergători războiului pentru realizarea ei. Organul central de presă al Partidului Socialist din România – „Socialismul” – referindu-se la Decretul-lege electoral din noiembrie 1918, aprecia că „înfăptuirea votului universal incontestabil că reprezintă un progres față de sistemul electoral censitar”²⁷. Socialiștii preconizau, în avans față de celelalte partide politice, „votul universal pentru toți locuitorii fără deosebire de religie, neam, sex de la 18 ani în sus”, durata mandatului să fie de doi ani, alegătorii să aibă dreptul de a revoca deputații înainte de expirarea mandatului și desființarea Senatului²⁸. O revendicare importantă atât a socialiștilor din Vechiul Regat, cât și a social-democraților din Transilvania și Bucovina a constituit-o și reprezentarea proporțională²⁹. Programul Partidului Social-Democrat din Ardeal și Banat din ianuarie 1919 își propunea să lupte pentru desființarea oricăror privilegii prin introducerea votului universal, direct și secret, atât pentru Cameră (aleasă pe doi ani), cât și pentru consiliile județene și comunale, pentru toți locuitorii țării de la vârsta de 20 de ani în sus, fără deosebire de neam, religie și sex. De asemenea, social-democrații ardeleni mai preconizau obligativitatea votului, reprezentarea proporțională, organizarea alegerilor în zi de repaus legal, desființarea Senatului, precum și „legiferarea directă a poporului prin dreptul pe care trebuie să-l aibă de a propune legi și de a confirma sau respinge pe cele votate de Cameră”³⁰.

Problema modernizării sistemului electoral și a unificării legislației electorale la scara întregii țări s-a regăsit și în programele politice ale partidelor întemeiate după Unirea din 1918. Astfel, Liga Poporului, încă de la constituire – 3 aprilie 1918 – își propunea să lupte pentru realizarea „... reformei electorale, prin vot universal, direct, secret și obligatoriu, cu reprezentarea minorităților”³¹.

Partidul Țărănesc, întemeiat în decembrie 1918, se pronunța și el pentru introducerea sufragiului universal și a reprezentării minorităților³². Treptat, această formațiune și-a dezvoltat o concepție și un program care-l diferențiau sensibil de celelalte partide din România. Sub îndrumarea lui C. Stere a fost elaborat Proiectul de program al Partidului Țărănesc, care a fost aprobat de primul Congres General al acestei formațiuni politice din 20-21 noiembrie 1921. Între altele, se solicita desființarea Senatului și formarea unui Parlament unicameral – sub denumirea de Adunarea Deputaților – ales prin vot universal și cu reprezentarea proporțională a minorităților electorale. De asemenea, țărăniștii se pronunțau pentru înscrierea

²³ *Manifestul Partidului Conservator-Progresist*, în „Steagul”, București, anul IV, nr. 221, 3/16 decembrie 1918.

²⁴ *Programul Partidului Conservator-Democrat*, în „România”, București, anul II, nr. 289, 22 octombrie 1919. Pentru prima oară acest program a fost anunțat de către Take Ionescu într-o adunare la Craiova. Vezi „România”, nr. 288, 21 octombrie 1919; T. IONESCU, *Chestiunea Banatului și a politicei noastre externe. Programul Partidului Democrat*, București, 1920, p.7.

²⁵ Gh. I. FLORESCU, *Cu privire la mișcarea pentru emanciparea civilă și politică a femeii (1918 – 1920)*, în AIIA-I, tom X, 1973, p. 299.

²⁶ N. JURCA, *Istoria social-democrației din România*, Editura Științifică, București, 1994, p. 103-115.

²⁷ *Votul universal*, în „Socialismul”, București, 10 decembrie 1918.

²⁸ N. JURCA, *op. cit.*, p. 114; *Documente din istoria mișcării muncitorești din România. 1916-1921*, Editura Politică, București, 1966, p. 199.

²⁹ N. JURCA, *op. cit.*, p. 113.

³⁰ *Programul Partidului Social-Democrat din Ardeal și Banat*, în „Adevărul” [„Tribuna socialistă”], Sibiu, anul XV, nr. 2,13/26 ianuarie 1919. Aceleași revendicări se regăsesc și în programul electoral al partidului votat la Conferința din 7-8 septembrie 1919. „Tribuna socialistă”, nr. 42, 14 septembrie 1919.

³¹ *Act de constituire a Ligii Poporului*, în „Îndreptarea”, București, anul I, 14 aprilie 1918; vezi și Gh. I. FLORESCU, *Liga Poporului (aprilie 1918 – martie 1920)*, în „Carpica”, Bacău, tom X, 1978, p. 325-348.

³² I. SCURTU, *Istoria Partidului Național Țărănesc*, Editura Enciclopedică, București, 1994, p. 11; Idem, *Istoria Partidului Țărănesc (1918-1926)*, Editura Enciclopedică, București, 2002, p. 41

în Constituția țării a referendumului, ca modalitate de consultare a poporului în cazul înfăptuirii unor reforme importante pentru România întregită³³. Anteproiectul de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc sub conducerea lui C. Stere în 1922, la capitolul *Despre Puterea legislativă* se prevedea alegerea Adunării Deputaților prin votul universal egal, direct, obligatoriu și secret, pe baza reprezentării proporționale³⁴.

Formațiunile politice ale minorităților etnice din România au exprimat de asemenea, puncte de vedere privitoare la organizarea viitoare a sistemului electoral. Astfel, la 6 septembrie 1919, la Timișoara, Adunarea Generală a Germanilor din România a adoptat un document prin care germanii din toate provinciile țării își exprimau azeziunea la structurile politice ale noului stat român. Documentul solicita ca regimul politic să fie organizat punându-se la bază sufragiul universal, principiul cadastrului național și scrutinul pe listă³⁵. Prin intermediul oficiosului „Siebenbürgisch-Deutsches Tageblatt” din Sibiu, germanii solicitau în februarie 1920 ca în noua lege electorală să se regăsească „principiul alegerii proporționale, care pentru minoritățile mici dobândește însemnătate și ajută drepturilor lor, numai atunci când circumscripțiile electorale sunt astfel împărțite, ca minoritățile să-și poată ajungă importanța. Noi germanii stăm pe principiul punctului de vedere al cadastrului național și putem în alegeri proporționale să dobândim o reprezentare corespunzătoare, atunci când se va alege după liste pe țară sau atunci când se vor fixa circumscripții electorale mari”³⁶. Ideea unei legi electorale unitare care să aibă la bază principiul cadastrului național o regăsim la germanii din Transilvania și în timpul alegerilor organizate de guvernul Al. Averescu în mai 1920³⁷.

Germanii din România susțineau cu consecvență ideea că unificarea legislației electorale trebuia să nu pericliteze situația politică, ci să ia în considerare cultura și forța financiară a lor, precizând însă că „nimeni nu s-a gândit, în aceste vremuri, să tindă la schimbarea votului universal, în sensul unei concepții conservative”. Aceștia solicitau organizarea alegerilor pe bază de liste unitare pe țară, unde membrul fiecărei comunități etnice sau politice să își poată exercita votul, oriunde ar fi în țară. În același timp, sașii se declarau împotriva menținerii obligativității votului, considerând că libera folosire a dreptului de vot ar duce la disciplina de partid și la o mai bună subliniere a convingerilor alegătorilor³⁸. Sașii din Transilvania au insistat ca la întocmirea noii legi electorale să se aibă în vedere ca circumscripțiile electorale, chiar dacă se suprapun unui județ, să fie modificate în anumite cazuri, în așa fel încât să nu se ajungă la împărțirea electoratului în prea multe circumscripții, lipsindu-i astfel de posibilitatea de a trimite un număr de deputați și senatori proporțional cu numărul populației sășești³⁹.

De asemenea, programul Partidului Maghiar adoptat la Congresul de constituire din 28 decembrie 1922 pretindea „dreptul de vot universal, egal, care să se extindă și asupra femeilor, cu reprezentare proporțională pe circumscripții electorale obținută prin alegeri secrete”. Programul solicita și înăsprirea dreptului penal pentru infracțiunile electorale, și „judecarea valabilității mandatelor de o instanță electorală independentă”⁴⁰.

Evreii din Transilvania se pronunțau și ei, în anul 1920, în favoarea participării la viața politică a noului stat, invocând însă – fără a oferi lămuriri – „în primul rând votul proporțional”⁴¹.

În concluzie, toate partidele politice din România, inclusiv cele ale minorităților etnice, au fost preocupate, după înfăptuirea Unirii, de realizarea unei legi electorale unice, care să aibă la bază principiile democratice ale sufragiului universal și reprezentării proporționale. Acest interes al partidelor politice s-a concretizat și prin inițierea unor proiecte de lege electorală, care au rămas însă nefinalizate. În această perioadă s-a conturat ideea că unificarea legislației electorale trebuie precedată de elaborarea unei noi Constituții și de unificarea administrativă a statului. Această sarcină a revenit Partidului Național Liberal condus de Ion I. C. Brătianu.

Primul pas pe calea uniformizării instituțional-legislative a României Mari l-a constituit adoptarea **Constituției în 29 martie 1923**⁴². Deși contestată vehement de opoziția politică în timpul adoptării ei,

³³ Idem, *Din viața politică a României. Întemeierea și activitatea Partidului Țărănesc. 1918 – 1926*, Editura Litera, București, 1975, p. 26.

³⁴ *Anteproiectul de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc cu o expunere de motive de C. Stere*, Tipografia „Universul”, București, 1922, p. 113.

³⁵ *Minoritățile naționale din România 1918 – 1925. Documente*, coordonatori Ioan Scurtu, Ioan Dordea, București, 1995, p. 164, 165.

³⁶ SDT, anul 47, nr. 14.045, 5 februarie 1920; vezi și H. O. ROTH, *Politische Tagesfragen*, în SDT, nr. 14.046, 6 februarie 1920.

³⁷ *Wahlbewegung und das sächsische Volk*, în SDT, nr. 14.116, 4 mai 1920.

³⁸ H. Pl.[ATTNER], *Der neue Wahlgesetz*, în SDT, anul 48, nr. 14.333, 1 februarie 1921.

³⁹ *Die neue Komitatseinteilung*, în SDT, nr. 14.356, 1 martie 1921.

⁴⁰ *Minoritățile naționale din România 1918 – 1925. Documente*, p. 500, 501.

⁴¹ *Ibidem*, p. 235.

Constituția a fost în cele din urmă acceptată în mod unanim și aplicată de toți factorii politici deoarece, contestarea ei nu privea conținutul, ci procedura de adoptare care nu ar fi garantat reprezentarea voinței libere a tuturor membrilor națiunii.

În primul rând, legea fundamentală din martie 1923 a avut rolul de a elimina imperfecțiunile determinate de revizuirea din 1917. Atunci au fost modificate articolele 57 și 67 introducându-se principiul votului universal, în timp ce vechile articole nerevizuite 58 – 66, privind Adunarea Deputaților și art. 68 – 81 privind Senatul, reglementau votul cenșitar. Există deci o contradicție între textele noi și cele vechi ale Constituției care trebuia remediată. Titlul al III-lea intitulat *Despre puterile statului* consacra menținerea sistemului parlamentar bicameral compus din Adunarea Deputaților și Senat (art. 34)⁴³. Capitolul I – *Despre Reprezentanța Națională* stipula la articolul 61 că „legea electorală stabilește toate condițiunile cerute pentru a fi alegător la Adunarea Deputaților și la Senat, incapacitățile și nedemnitățile, precum și procedura electorală”. Membrii ambelor Corpuri Legiuitoare erau aleși pentru patru ani (art. 62). Secțiunea I a capitolului I – *Despre Adunarea Deputaților* – prevedea la art. 64 că „Adunarea Deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii români majori, prin vot universal, egal, direct, obligatoriu și secret pe baza reprezentării minorității”. Alegerea deputaților se făcea în circumscripții electorale, care nu puteau fi mai mari decât un județ (art. 65)⁴⁴. Legea electorală urma să stabilească numărul deputaților de ales în fiecare circumscripție proporțional cu populația. Expresia „reprezentarea minorității”, în opinia juristului George Alexianu, era o expresie cu un conținut larg, căci „ea cuprinde posibilitatea de adoptare a diferite sisteme de reprezentare, din care unul putea fi și acel al reprezentării proporționale. Constituantul, fără s-o mărturisescă direct, s-a declarat contra principiului reprezentării proporționale; dar a lăsat posibilitatea ca acest principiu să poată fi introdus. Constituția cu textul ei actual nu oprește introducerea principiului reprezentării proporționale”⁴⁵. Secțiunea a II-a a capitolului I – *Despre Senat* – stabilea faptul că Senatul se compunea din senatori aleși și senatori de drept (art. 67). Pentru alegerea senatorilor drept de vot aveau însă doar cetățenii români de la vârsta de 40 de ani împliniți (art. 68). Ca noutate, membrii aleși în consiliile județene, consiliile comunele urbane și rurale, întruniți într-un singur colegiu, alegeau prin vot obligatoriu, egal, direct și secret, câte un senator de fiecare județ (art. 69). De asemenea, membrii Camerelor de comerț, industrie, muncă și agricultură, întruniți în colegii separate, alegeau din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și pentru fiecare circumscripție electorală. Aceste circumscripții electorale speciale urmau a fi stabilite de legea electorală, numărul lor neputând fi mai mare de șase (art. 70). Fiecare Universitate trebuia să aleagă, din sânul său, prin votul profesorilor, câte un senator (art. 71). Erau de drept membri ai Senatului, în virtutea înaltei lor poziții în stat și biserică: moștenitorul Tronului de la vârsta de 18 ani împliniți; mitropolii țării; episcopii eparhioți ai Bisericilor ortodoxe și greco-catolice; capii confesiunilor recunoscute de stat; președintele Academiei Române (art. 72). Articolul 73 introducea și alte categorii de senatori de drept recrutați dintre personalitățile politice care au deținut funcții înalte în stat sau armată⁴⁶.

Capitolul V al Titlului III, intitulat *Despre instituțiile județene și comunale*, prevedea introducerea principiului descentralizării administrative. Membrii consiliilor județene și comunale erau aleși de către cetățenii români prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea minorității. La aceștia se puteau adăuga prin lege și membri de drept și membri cooptați, între care puteau fi și femei majore (art. 108)⁴⁷.

În ceea ce privește emanciparea politică a femeilor, Constituția stipula doar că „legi speciale, votate cu majoritate de două treimi, vor determina condițiunile sub cari femeile pot avea exercitarea drepturilor politice” (art. 6, alin. 2)⁴⁸.

Ultimul articol al Constituției, art. 138, stipula că Adunările Naționale, după promulgarea Constituției, vor funcționa până la expirarea mandatului lor legal de 4 ani. Între timp ele vor trebui să adopte, pe baza principiilor din această lege fundamentală, legea electorală. „Până la facerea acestei legi, decretele-legi electorale rămân în vigoare”⁴⁹.

⁴² A fost promulgată cu Decretul-regal nr. 1360 din 28 martie 1923 și publicată în MO, nr. 282 din 29 martie 1923. Despre contextul politic intern al adoptării Constituției, atitudinea partidelor politice etc., vezi: Eufrosina Popescu, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, Editura Politică, București, 1983; Angela BANCIU, *Istoria vieții constituționale în România (1866-1991)*, Casa de Editură și Presă „Șansa”, București, 1996; E. FOCȘENEANU, *Istoria constituțională a României 1859 – 1991*, ediția I, Humanitas, București, 1992.

⁴³ *Constituțiunea din martie 1923*, în *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, p. 618.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 621.

⁴⁵ G. ALEXIANU, *Regimul electoral în România*, în *Enciclopedia României*, vol. I (*Statul*), București, 1938, p. 239.

⁴⁶ *Constituțiunea din martie 1923*, în *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, p. 622, 623.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 631.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 611.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 637.

În concluzie, noua Constituție – sau după unele opinii Constituția revizuită – păstrase intact spiritul liberal al legii fundamentale din 1 iulie 1866, printr-o formă superioară din punct de vedere al tehnicii legislative și într-un limbaj sensibil modernizat și specializat. În acest fel s-a făcut pasul esențial pe calea unificării legislației electorale din România.

În conformitate cu prevederile Constituției din martie 1923, care consfințea pe plan juridic intern Marea Unire din 1918, au fost adoptate și aplicate în perioada următoare o serie de reforme de unificare. În domeniul legislației electorale, Partidul Național Liberal va elabora și adopta în 14 iunie 1925 *Legea pentru unificare administrativă a României*⁵⁰.

În conformitate cu această lege, teritoriul României era împărțit din punct de vedere administrativ în județe, plăși, comune rurale și urbane (art. 1, 2, 5). Comuna și județul își administrau interesele lor locale prin consilii compuse din consilieri aleși, de drept și consilieri femei, cooptate obligatoriu în comunele reședință de județ și facultativ în celelalte comune (art. 10)⁵¹. Consiliile comunale se compuneau din: a) 3/5 consilieri aleși de către toți alegătorii comunali, cu vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu prin scrutin de listă și reprezentarea minorităților; b) până la 2/5 consilieri de drept; c) consilieri femei cooptate, în funcție de numărul locuitorilor (art. 17)⁵². Primarul era ales de consiliu în toate comunele, afară de municipii. Alegerea se făcea prin vot secret și cu majoritatea absolută a voturilor exprimate. În municipii, consiliul comunal alegea din sânul său candidații de primari dintre consilierii aleși și cei de drept. Numele celor trei candidați care au obținut cel mai mare număr de voturi se comunica Ministerului de Interne, care va confirma ca primar pe unul din candidați (art. 31)⁵³. Consiliile județene se compuneau din: a) 3/5 consilieri aleși de toți alegătorii județeni, prin vot universal, egal, direct, secret și obligatoriu, prin scrutin de listă și reprezentarea minorităților; b) până la 2/5 membri de drept⁵⁴. Conform articolului 156 erau alegători la comună și județ toți cetățenii români care, pe lângă celelalte condiții pe care trebuie să le îndeplinească alegătorii pentru Adunarea Deputaților, aveau vârsta de 21 ani și domiciliul real de cel puțin un an în comuna sau județul unde urmau să-și exercite dreptul. Aceste condiții nu se cereau funcționarilor publici. Erau de asemenea alegători și eligibili în consiliile județene, chiar dacă nu aveau domiciliul real în cuprinsul județului, cetățenii români care exercitau acolo activități comerciale, industriale, o profesiune sau erau proprietari de imobile și au făcut o declarație că vor să voteze în comuna respectivă⁵⁵.

Consiliile comunale și județene erau alese pentru o perioadă de 8 ani, iar la fiecare 4 ani aveau loc alegeri de reînnoire pentru o treime din consilieri, desemnați prin tragere la sorți (art. 166). Fiecare comună constituia o circumscripție electorală, iar când numărul alegătorilor depășea 1500 se împărțea în secțiuni (art. 169). La alegerile județene, Biroul Electoral Central centraliza rezultatele de la toate secțiunile din județ, repartiza mandatele și proclama rezultatul alegerii (art. 170)⁵⁶. Votarea se făcea cu ștampila care avea imprimat cuvântul „votat” (art. 184)⁵⁷.

În legea administrativă din 1925 a fost introdus o prevedere asemănătoare cu articolul 46 din legea electorală din Transilvania, mai precis articolul 193, care stipula că în cazul în care se propunea doar o singură listă de candidați în termenul legal, aceasta va fi declarată aleasă de președintele alegerii, a doua zi după expirarea termenului de propunere⁵⁸.

În baza acestei legi de unificare administrativă în februarie 1926 au fost organizate, după un sistem unic, primele alegeri locale la scara întregii țări, care au dat câștig de cauză Partidului Național Liberal⁵⁹. Adoptarea legii de unificare administrativă a constituit a doua etapă a procesului de unificare a legislației electorale din România.

A treia etapă a unificării și ultima a reprezentat-o adoptarea *Legii electorale din 27 martie 1926*, care a avut rolul de a introduce la nivelul întregii țări un sistem unitar de organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare. Ca specific al acestei legi electorale este acordarea „primei majoritare” partidului care obținea în alegeri un minim de 40% din totalul voturilor exprimate. Sistemul primei majoritare, care avea rostul de a fortifica guvernul, formând în Parlament o majoritate guvernamentală masivă, a fost copiat de legiuitorul liberal din legea electorală italiană din 1923, elaborată după aducerea la putere a Partidului Fascist. După legea italiană fascistă, lista care întrunea un sfert din voturile exprimate în întreaga țară, precum și

⁵⁰ C. HAMANGIU, *Codul general al României. Legi noi 1922 – 1926*, vol. XI-XII, București, [f.a.], p. 338-403.

⁵¹ *Ibidem*, p. 338, 339.

⁵² *Ibidem*, p. 340.

⁵³ *Ibidem*, p. 343.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 355-356.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 364.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 367.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 369.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 370.

⁵⁹ Vezi S. RADU, *Alegerile comunale și județene din februarie 1926*, în „Apulum”, tomul XXXVIII/2, 2001, p. 207-224.

majoritatea relativă a voturilor, era declarată listă majoritară și i se acorda 2/3 din mandate, adică 356, din totalul de 535 locuri care formau Camera italiană, restul de mandate, adică 1/3 urmând să fie împărțite proporțional între listele minoritare⁶⁰. Aceasta era o idee revoluționară. Mussolini o sprijinea spunând că o asemenea reformă ar duce la formarea unor guverne cu o majoritate sigură ceea ce le-ar permite să se ocupe în mod hotărât de problemele Italiei. S-ar pune astfel capăt guvernelor bazate pe coaliții fragile care erau îngrozite să acționeze în cazul în care unii dintre susținătorii lor le părăseau. Aceste coaliții, susținea Mussolini, năpăstuiseră Italia din vremea liberalilor, ajungând să ducă țara de răpă. Prim-ministrul a neglijat, desigur, să spună că dacă proiectul devenea lege, îndepărtarea fasciștilor de la putere ar deveni, practic, imposibilă⁶¹. Proiectul dezbătut în Parlament a fost aprobat în iulie 1923 cu o majoritate copleșitoare. Mussolini asigurase Camera în repetate rânduri că nu avea de gând să se dispenseze de Parlament. Noua reformă electorală, cunoscută sub numele de *Legea Acerbo*, a fost pusă în practică în aprilie 1924. În alegerile generale din acea lună, fasciștii, aliați printr-un pact electoral cu liberalii de dreapta, au obținut 66% din voturi. Numărul deputaților fasciști a crescut de la 35 la 374 din totalul de 535 de locuri în Cameră, partidul având astfel o majoritate netă⁶².

În opinia analistului Mattei Dogan, exista o primă majoritară chiar și în Anglia, unde o diferență electorală de 2 sau 3 procente între cele două partide principale conducea la o diferență între numărul de mandate de trei sau patru ori mai mare⁶³.

Fără prima majoritară, guvernul român ar fi fost în minoritate în alegerile din 1931 (187 în loc de 289 mandate). În aceste condiții, guvernul ar fi trebuit să demisioneze ori să se formeze un guvern de coaliție. Legiuitorii români au fost preocupați de consolidarea puterii executive mai mult decât de asigurarea unei reprezentări corecte a opiniei publice. Experiențele Republicii de la Weimar, ale Italiei între 1919 – 1922 și ale celei de-a treia Republici Franceze au fost luate în considerare⁶⁴.

Legea electorală din martie 1926 a fost primită cu o critică extrem de dură de către partidele politice din opoziție, dar și de către diferite personalități ale vieții publice. Era criticată în principal „prima majoritară”, dar nu numai.

Prin adoptarea legii din martie 1926, liberalii se îndepărtau total de Partidul Național și Partidul Țărănesc, care apreciau că era vorba de o lege „scelerată”⁶⁵, căci prin ea se realiza o alterare gravă a principiilor constituționale. Prima electorală – credea Maniu – instaura „absolutismul de partid”⁶⁶. Potrivit lui Nicolae Iorga, prima majoritară nu era altceva decât „zestre guvernamentală, căci permitea enormitatea ca acel partid care avea 40% din voturi să le socotească ca 60%, ceea ce [...] însemna atâta: intenția ca niciodată nici un guvern, cât de prost și cât de impopular, să nu poată cădea în alegeri”⁶⁷. Mai târziu, Iorga avea să consemneze referitor la legea electorală din martie 1926 că aceasta avea un întreit avantaj pentru Partidul Liberal: „acela de a distruge orice valoare a votului pe regiuni, unde se alege omul, pentru a-i substitui votul pe țară, unde se votează partidul, acela de a reduce importanța minorităților naționale și acela de a zdrobi, prin însuși acest vot pe țară, cât și prin clauzele care impun importante sacrificii bănești, tot ce se putuse înjgheba ca partid unic”⁶⁸.

„Neamul românesc”, devenită gazetă a P.N.R., într-un articol intitulat sugestiv *Atentatul*, sublinia ideea că noua lege electorală „răstoarnă întreg votul Senatului, anihilează votul universal și lasă în mâna dictatorului o lege care constituie cel mai temerar atentat la ordinea internă și la viața legală a Statului”⁶⁹.

În urma acordului dintre țărăniști și naționali s-a adoptat o poziție comună în Parlament pentru ca cele două partide să ducă „lupta cea mai dârză împotriva proiectului de lege electorală”⁷⁰. Neputând împiedica votarea lui, la 24 martie 1926, deputații și senatorii celor două partide au părăsit Parlamentul în semn de protest⁷¹. Virgil Madgearu, considera că sistemul primei majoritare „nu este decât varianta reacționară a ideii celei mai democratice a reprezentării proporționale, pe scrutin, pe toată țara”⁷². Madgearu acuza P.N.L. că legifera prima majoritară deoarece urmărea realizarea unor guverne tiranice și că pregătea

⁶⁰ M. DOGAN, *op. cit.*, p. 24-25; Mark Robson, *Italia: Liberalism și fascism, 1870-1945*, Editura All, București, 1997, p. 75.

⁶¹ M. ROBSON, *op. cit.*, p. 75-76.

⁶² *Ibidem*, p. 76.

⁶³ M. DOGAN, *Dansul electoral în România interbelică*, în RCS, anul II, nr. 4, 1995, p. 4.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ DAD, nr. 50, ședința din 15 martie 1926, p. 1671; nr. 69, ședința din 24 martie 1926, p. 2259.

⁶⁶ I. MANIU, *Testament moral-politic*, Editura „Gândirea Românească”, București, 1991, p. 15-16.

⁶⁷ N. IORGA, *România contemporană de la 1904 la 1930. Supt trei regi*, ediția a II-a, București, 1932, p. 400.

⁶⁸ *Idem*, *Orizonturile mele. O viață de om așa cum a fost*, vol. III, Editura N. Stroilă, București, 1934, p. 109-110.

⁶⁹ „Neamul românesc”, anul XXI, nr. 52, 5 martie 1926.

⁷⁰ *Împotriva legii scelerate*, în „Aurora”, București, anul VI, nr. 1297, 5 martie 1926.

⁷¹ I. SCURTU, *Istoria Partidului Național Țărănesc*, Editura Enciclopedică, București, 1994, p. 41.

⁷² V. N. MADGEARU, *Regimul dictaturii lase*, Tipografia „Tiparul Românesc”, București, 1926, p. 6.

„asasinarea parlamentarismului în România”⁷³. „Scopul acestei legi – sublinia Madgearu – scopul adevărat, dar nemărturisit al acestei legi, este asigurarea în România a guvernelor dictatoriale, îmbrăcate din ipocrizie și frică în haina parlamentară. Mecanismul lor, este simplu. În primul rând, falsificarea alternanței guvernelor prin ajutorul camarilelor”⁷⁴. În final, liderul țărănist considera că prin introducerea și aplicarea acestei legi electorale „se înscrie o pagină neagră în istoria democrației românești, în scurta ei viață, de la război încoace”⁷⁵.

Partidul Poporului, având certitudinea că asigură succesiunea liberalilor la guvernare, nu critica legea electorală, dimpotrivă, va încerca să-i sublinieze părțile bune. În acest sens, oficiosul „Îndreptarea” scria: „Reforma electorală nu credem că poate ucide democrația românească. [...] Rezultatul ei imediat va fi un guvern tare, sprijinit pe majorități compacte și controlat de minorități proporționale nu cu posibilitățile de inflație a nebuniei colective, ci cu superiorul interes de a avea o viață parlamentară potolită și demnă”⁷⁶. În 26 martie, în același ziar era publicat un articol prin care Partidul Poporului declara că aprobă legea „nu pentru a obține moștenirea quasi-răposatului guvern liberal, ci pentru că este un partid dominat de o ideologie pozitivă, creatoare, pentru că nu iubește spiritul distructiv și negativ al Partidului Țărănesc și Partidului Național”⁷⁷. O. Goga vorbea de „ideia de autoritate” pe care noua lege electorală trebuia s-o întroneze în țară. Legea trebuia „să găsească mijlocul de-a se asigura guvernelor viitoare majorități masive. În acest chip se va câștiga platforma unei munci rodnice, reîntronând aici, deodată cu revenirea legalității, și spiritul de ordine cu toate atribuțiile lui logice”⁷⁸. Totodată, Goga considera că legea va duce la înfrângerea demagogiei, stârpirea curentelor subversive, suprimarea tiraniei exercitată de minoritățile parlamentare, precum și la „anihilarea doctrinelor regionaliste și întărirea spiritului de unitate a statului”⁷⁹.

Noua lege electorală oferea șanse minime partidelor politice din opoziție de a obține victoria în alegeri. Pe de altă parte, partidele mici, printre care se numărau și cele social-democrate, care nu întruneau minim 2% din totalul voturilor pe țară, trebuiau să se rezume la o activitate extraparlamentară sau pur și simplu să părăsească scena politică. Sesizând acest pericol, deputatul social-democrat Iacob Pistiner, în intervenția sa din Parlament pe marginea discuțiilor la proiectul de lege electorală avertiza deputații: „Sunteți miopi dacă credeți că e posibil ca prin legea electorală să împiedicați dezvoltarea democrației care a început. Dacă veți închide ușile Parlamentului pentru democrație, domnilor deputați din majoritate, atunci este clar că partidele democratice se vor duce la stradă și vor chema pe popor acolo la luptă”⁸⁰.

Legea electorală, așa cum a fost ea depusă în Parlament, a fost combătută și respinsă și de către minoritățile etnice din România. Astfel, ziarul maghiar „Brassoi Lápok” scria: „Proiectul depus în Cameră omoară și acel puțin respect ce-l mai avem față de umbra parlamentului nostru, acel respect uitat în adâncul inimilor cu toate brutalitățile experimentate în alegerile trecute. Dacă acest proiect va ajunge lege, atunci nimic nu va mai putea împiedica guvernul să-și facă mendrele sale dictatoriale”⁸¹. De asemenea, „Keleti Ujság” din Cluj, scria cu ironie și sarcasm despre proiectul de lege electorală „care a satisfăcut pe deplin pe d. prim-ministru Brătianu” și arăta că „acest sistem realizează în mod admirabil visul oricărui guvern de a face din minoritate o majoritate”⁸².

O critică interesantă asupra proiectului de lege electorală au desfășurat-o reprezentanții germanilor din România. După ce în iunie 1925 proiectul a fost depus în Parlament fără a se purta discuții asupra lui, în 16 decembrie 1925 asistăm la o primă luare de poziție față de această problemă din partea senatorului Karl von Möller. Liderul șvab, vorbind în numele Partidului Parlamentar German, se declara adept convins al sistemului proporțional și respingea proiectul guvernamental al sistemului majorității. „Noi cerem în primul rând, – continua von Möller – ca listelor minorităților care au mai mult de 20% din voturile exprimate să li se asigure un număr corespunzător de mandate. Numai printr-o astfel de dispoziție toate curentele din țară vor

⁷³ *Ibidem*, p. 14.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁷⁶ *Amurgul demagogiei*, în „Îndreptarea”, anul VIII, nr. 55, 10 martie 1926; vezi și *Iarăș legea electorală*, în „Țara Noastră”, Cluj, anul VII, nr. 11, 14 martie 1926, p. 359-360.

⁷⁷ *Reprezentarea majorității după noua lege electorală*, în „Îndreptarea”, nr. 70, 26 martie 1926.

⁷⁸ O. GOGA, *Legea electorală*, în „Țara Noastră”, anul VII, nr. 11, 14 martie 1926, p. 329-330.

⁷⁹ *Legea electorală. Declarația citită la Cameră de dl. O. Goga în numele partidului Poporului*, în „Țara Noastră”, Cluj, nr. 13, 28 martie 1926, p. 396-398.

⁸⁰ Apud N. JURCA, *Social-democrația în România 1918-1944*, Sibiu, 1993, p. 51.

⁸¹ *Reforma electorală și minoritățile. Ecouri în presa minoritară ardeleană*, în „Neamul românesc”, București, anul XXI, nr. 57, 12 martie 1926.

⁸² *Ibidem*. La 14 martie 1926, cu prilejul ședinței Comitetului Executiv al Partidului Maghiar desfășurată la Cluj sub președinția lui Ugron István s-a luat în discuție proiectul legii electorale dezbătut în Parlament, fără a se adopta o poziție oficială. ANDJ Cluj-Napoca, fond Partidul Maghiar, dos. 1/1926, f. 123, 127-128.

putea fi reprezentate în Parlament. Înainte de toate se va crea siguranța că toate minoritățile naționale vor primi numărul de mandate convenite în Parlament⁸³.

O părere interesantă despre proiectul legii electorale întocmit de P.N.L. a avut-o Rudolf Brandsch, care a publicat un studiu în acest sens în revista „Deutsche Politische Hefte”. Principala greșeală a proiectului, credea Brandsch, consta în faptul că legiuitorii români au copiat, fără discernământ, o serie de elemente care erau specifice altor state. Referindu-se la prima majoritară, liderul sas, considera că „e nedrept și nedemocratic ca 40% din voturi să devină în Parlament majoritate absolută”. Unele grupări politice, și în primul rând minoritățile naționale, vor fi silite la încheierea de alianțe, pentru a obține 2% din voturi și a avea mandate. Partidul de la guvern va dobândi în cele mai multe cazuri majoritatea absolută, deși majoritatea țării îi este împotriva⁸⁴. „Care va fi influența acestei legi asupra situației politice a germanilor – se întreba Brandsch – aceasta nu putem spune apriori, pentru că aceasta depinde de tactica electorală. Noi încercăm o listă autonomă germană pe țară, dar așa eu cred că vom obține cel mult 4 mandate. Ceea ce înseamnă o pierdere de 60%, față de situația de acum. Mai favorabilă ne-ar fi o listă comună a minorităților, dar și aici succesul ar fi într-un viitor îndepărtat. Cel mai favorabil sistem pentru noi este asocierea listei noastre cu lista partidului care obține cel mai mare număr de voturi pe țară⁸⁵. Articole critice la adresa proiectului de lege electorală apar în toată luna martie 1926, în cotidianul „Siebenbürgisch-Deutsches Tageblatt” din Sibiu⁸⁶.

În viziunea lui Hans Otto Roth, noua lege electorală, și mai cu seamă principiul primei majoritare, tindeau să schimbe relația democratică dintre Coroană și popor prin „stăpânirea statului de către o minoritate de alegători”; în aceste condiții aprecia liderul sas „nu mai poate fi vorba de o formă de guvernare democratică”. H. O. Roth considera că, din punctul de vedere al minorităților naționale, legea reduce la jumătate adevărata lor forță. „Pentru noi, legea electorală înseamnă practic confiscarea a jumătate din libertățile noastre politice și distrugerea principiului egalității; voturile vor deveni o marfă politică – vor merge cu lista majoritară”, conchidea H.O. Roth respingând în numele Partidului Parlamentar German proiectul de lege electorală⁸⁷.

Iuliu Maniu considera că legea electorală din martie 1926 nu va asigura minorităților etnice o reprezentare dreaptă, în consecință, acestea vor fi determinate „să se solidarizeze în întreaga țară și toate contra noastră și atunci vor avea o reprezentare mai mare decât cum ar îngădui altfel proporțiunea numerică și raportul lor cultural și economic⁸⁸. În cazul în care minoritățile etnice nu se solidarizează, nu vor putea avea reprezentarea ce li se cuvine, ci vor fi anulate din Parlamentul țării, situație care nu este de dorit. „Legea aceasta, – declara în Adunarea Deputaților Maniu – nu face altceva decât să ajute prin instituirea unui cadastru năzuința acelor minorități cari au voit să se închege împreună, pentru a face un front politic și unic național, în fața celorlalți⁸⁹”.

Juristul N. Dașcovici era de părere că noua lege electorală tindea să readucă România la un regim politic de tip bipartid, „alternându-se la putere aproape automatic ca în vremurile cele bune ale parlamentarismului...⁹⁰”.

Importantă este și caracterizarea legii electorale făcută de revista clujeană „Societatea de Mâine”, care, deși nu făcea politică, își manifestă nemulțumirea față de această lege pentru că: „Față de legea electorală, în vigoare pe teritoriul Vechiului Regat, care consacră și aplică principiul democratic al proporționalității, revenim la un sistem mult mai defectuos și mai antidemocratic chiar decât sistemul majoritar din legea Consiliului Dirigent, care nu prevedea reprezentarea minorităților, cel puțin permitea fiecărei circumscripții să trimită în Parlament cu jumătate plus unu din voturi pe persoana agreată. Ori, aceasta după noua lege nu mai e posibil, căci vor ajunge în Parlament nu oameni agreeți de masse ci cei agreeți de conducerea partidului. Când toate guvernele tuturor țărilor fac treptat concesii principiilor democratice, România face restrângeri! Trista noastră «originalitate»⁹¹”.

Critica virulentă desfășurată de partidele politice din opoziție a fost combătută de Partidul Liberal prin susținerea ideii că legea electorală era în realitate o reformă democratică „pentru că consolidează activitatea parlamentară, prin prima dată majorității relative a sufragiilor”. „Fără această primă de guvernare,

⁸³ SDT, anul 52, nr. 15.745, 19 decembrie 1925.

⁸⁴ R. BRANDSCH, *Bemerkungen zum neuen rumänischen Wahlgesetzentwurf*, în „Deutsche Politische Hefte”, Sibiu, anul VI, nr. 3, martie 1926, p. 1.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁸⁶ Vezi mai ales nr. 15.805, 5 martie 1926; nr. 15.806, 6 martie 1926; nr. 15.808, 9 martie 1926; nr. 15.809, 10 martie 1926; nr. 15.813, 14 martie 1926.

⁸⁷ SDT, anul 53, nr. 15.820, 23 martie 1926.

⁸⁸ DAD, nr. 65, 12 iunie 1926, ședința din 21 martie 1926, p. 2119.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 2120.

⁹⁰ N. DAȘCOVICI, *Anul politic 1926*, în „Import-Export”, București, anul VII, nr. 1, 1927, p. 12.

⁹¹ *Legea electorală*, în „Societatea de Mâine”, Cluj, anul III, nr. 13, 28 martie 1926, p. 246.

și dreaptă și logică, – scria «Viitorul» – s-ar desconsidera în fapt voința țării, care a impus o grupare la guvern și s-ar transforma Parlamentul într-o neîntreruptă arenă de lupte”. O asemenea reformă era menită „a scoate țara din faza luptelor sterile și-a guvernărilor irosite fără folos”⁹².

Legea electorală din martie 1926 reprezenta ultimul elaborat care încheia activitatea legislativă a Corpurilor Legiuitoare liberale alese în martie 1922. În viziunea liberalilor, „noul regim electoral [...] corespundea pe de-a întregul atât condițiilor politico-sociale actuale, cât și intereselor permanente ale statului”. Viața publică a României Mari era pusă astfel la adăpost de orice convulsii sau dezechilibru dăunător. Noul regim electoral – sublinia „Viitorul” – „deschidea o eră de muncă disciplinată și fecundă pentru viața publică a României întregite”⁹³.

Existența unor reglementări electorale diferite a determinat nașterea unei dezbateri pe tema căilor și a modalităților de unificare a sistemului electoral. Se poate aprecia, că unificarea legislativă s-a realizat datorită îmbinării eforturilor clasei politice din Vechiul Regat cu ale celei din provinciile unite. Cu toate acestea, unificarea s-a desfășurat în cea mai mare parte sub egida și în condițiile impuse de Vechiul Regat, în principal de către liberali.

⁹² *Principiile democratice ale reformei electorale*, în „Viitorul”, anul XVIII, nr. 5414, 19 martie 1926.

⁹³ *Noul regim electoral*, în „Viitorul”, anul XVIII, nr. 5421, 27 martie 1926..