EVOLUȚIA PARLAMENTARISMULUI ÎN ROMÂNIA

THE EVOLUTION OF PARLAMENTARISM IN ROMANIA

Constantin SOLOMON, ***doctor habilitat în științe politice, Universitatea de Stat din Moldova***

Alina PIROȘCA, ***doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova***

Summary

The article analyzes the evolution of parliamentarism in Romania in the period 1918-1938, the year when elections were held based on the principles of participatory democracy of universal suffrage, respectively, which operated last year's parliamentary democracy Parliament wars. It addresses the parliamentary traditions, from the nineteenth when the threefold effect in the Romanian Organic Regulations. The example of developer status of the Paris Convention (Cuza's status) which was carried out a new room; Senate, thus passing the bicameral parliamentary system. It analyzes changes and decisive parliamentary political order introduced by the Constitution of 1866 when they laid the foundations for modern legislature. It is emphasized that the Constitution of 1923, opposite Parliament organization remained committed to the principle of bicameralism and the alternation in power of political parties was a reality and were tested different formulas to tackle the problems facing Romania.

Keywords*: parliament, sistem, evolution, electoral campaign, elector, elections, law.*

La începutul secolului XIX, ideile de participare a națiunii române la conducerea Principatelor au fost incluse în programul Revoluției din 1821 și în „Constituția Cărvunarilor". Instituționalizarea principiului suveranității poporului s-a produs odată cu intrarea în vigoare a Regulamentelor Organice, la 1 iulie 1831 în Țara Românească și la 1 ianuarie 1832 în Moldova. Alcătuite dintr-un număr diferit de articole (371 – Țara Românească și 425 - Moldova), Regulamentele Organice au avut un conținut identic, ele înlăturând o serie de practici și instituții conservatoare și introducând principii noi în organizarea internă a Principatelor. Adoptarea Regulamentelor Organice însemna intrarea în vigoare a regimului parlamentar în Țara Românească și în Moldova. Potrivit acestora, luau ființă în fiecare provincie Adunări Obștești cu atribuții legislative, constituite în urma unor alegeri, la care puteau participa în calitate de alegători, dar și candidați doar boierii. Regulamentele au stabilit separarea puterilor în stat: legislativă, executivă și judecătorească.

Puterea legislativă era exercitată de către Adunarea Obștească, formată din 42 de deputați în Țara Românească și 35 de deputați în Moldova. Mitropolitul din fiecare Principat era președintele Adunării. Aceasta era aleasă pe cinci ani, elabora legi și prezenta domnului rapoarte, cereri sau plângeri.

Puterea executivă era exercitată de domnitor, ales pe viață, și o Adunare Obștească Extraordinară. În conducerea Țării domnul era ajutat de Sfatul administrativ extraordinar format din 6 miniștri (secretarul de stat, interne, finanțe, justiție, culte, război). Domnul numea miniștri sau îi revoca, participa cu Adunarea la elaborarea legilor, avea

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 52 27.10.2016 13:01:40

inițiativă legislativă, sancționa legile, putea dizolva Adunarea Obștească, dar numai cu aprobarea puterilor protectoare și suzerană.

Puterea judecătorească era exercitată de către tribunale (unul în fiecare județ), Divanuri judecătorești (la București, Craiova și Iași) și Înaltul Divan domnesc, care judeca apelurile contra hotărârii definitive.

Regulamentele Organice introduceau și alte principii și înființau instituții noi, care trebuiau să contribuie la modernizarea internă a Principatelor. [1]

Un rol important în dezvoltarea regimului parlamentar din România l-a văzut Proclamația de la Islaz din 1848, care instituia, în art. 4, formarea unei Adunări generale compusă din „reprezentanți ai tuturor stărilor sociale". [2]

Prin Convenția de la Paris din 1858, Parlamentul a fost organizat ca organ unicameral ales conform art. 16, pe o perioadă de 7 ani, având drept principală menire dezbaterea și votarea proiectelor de legi ce erau inițiate exclusiv de domn.

La 2 mai 1864, Al. I. Cuza a promulgat Statutul dezvoltator al Convenției de la Paris (Statutul lui Cuza), recunoscându-se statutul de lege fundamentală a României a Convenției încheiată între Curtea Suzerană și între Puterile garante autonomiei Principatelor Unite. Principalul element de noutate din punctul de vedere al organizării legislative a fost crearea unei Adunări Ponderatoare, ca parte a puterii publice, și care împreună cu Domnul și Adunarea Electivă exercitau puterea legiuitoare. Adunarea Electivă juca rolul Camerei Deputaților, iar Adunarea Ponderatoare – cel al Senatului. Adică se organiza o nouă Cameră: Senatul, trecându-se astfel la sistemul parlamentar bicameral. Acestuia i se acordau largi prerogative: să pregătească și să verifice legile, să primească petiții, să vegheze asupra respectării Constituției. [3] Statutul dezvoltator al Convenției de la Paris poate fi considerat drept prima Constituție a României. Sistemul bicameral a fost sursa și baza regimului parlamentar consfințit prin Constituțiile viitoare – 1866, 1923, 1938 și 1991.

Schimbări decisive pentru ordinea politică și parlamentară au fost făcute de la începutul domniei principelui Carol von Hohenzollern-Sigmaringen, care, în 1881, avea să devină Regele Carol I. Notabilă este adoptarea primei Constituții a României [4] de către Parlament, în 29 iunie 1866. Era una dintre cele mai avansate Constituții în epocă, în textul ei regăsindu-se coordonate esențiale pentru un stat modern: proclama suveranitatea națională; stabilea libertăți și drepturi cetățenești; instituia principiul separației puterilor în stat; consfințea Parlamentul ca putere legislativă, cu structură bicamerală; preciza că Guvernul trebuie să aplice legile votate de Parlament – implicit, recunoscând ascendentul Parlamentului asupra Guvernului; prevedea libertăți cetățenești: libertatea conștiinței, libertatea învățământului, libertatea presei, libertatea întrunirilor și asocierilor. S-au pus, astfel bazele moderne ale Forului Legislativ, care a funcționat în concordanță cu modul de organizare și funcționare a parlamentelor Europei Occidentale din acea vreme.

Constituția de la 1866 a confirmat organizarea bicamerală a Parlamentului denumit Reprezentanță națională, format din Camera Deputaților și Senat. Articolul 38 din

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 53 27.10.2016 13:01:40

Constituție consfințea mandatul reprezentativ, în lumina căruia membrii reprezentanței reprezentau națiunea română în ansamblul ei, nu numai județele ori localitățile de unde proveneau. Constituția stipula: ,,În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului".

Reprezentanța exercita puterea legislativă alături de rege. Numai puterea legislativă avea drept de interpretare a legilor. Inițiativa legislativă aparținea ,,fiecăreia din cele trei ramuri ale puterii legiuitoare". Prin excepție, legile referitoare la veniturile și cheltuielile statului sau la contingentul armatei trebuiau dezbătute și votate mai întîi de Adunarea Deputaților. Dezbaterile și votul asupra proiectelor de legi se făceau în prezența cvorumului de ședință, ,,jumătate plus unu din numărul membrilor înscriși în apelul nominal", separat în cele două Camere parlamentare, cu excepțiile anume prevăzute de Constituție. Votul se exercita deschis, prin ridicarea în picioare sau oral, respectiv secret, și trebuia dat pentru fiecare articol în parte. În ceea ce privește durata mandatului senatorilor și deputaților acesta era diferit, senatorii alegându-se pe 8 ani, iar deputații – pe 4 ani. Sistemul electoral imprimat de Constituția de la 1866 a determinat menținerea în continuare a unui sistem de vot bazat pe votul censitar asigurând în continuare dominația claselor privilegiate. [5] Votul universal a rămas și de această dată la nivel de deziderat, urmând a dobândi consistență. E adevărat doar parțial, deoarece femeile erau excluse din ecuația electorală, începând cu revizuirea constituțională din 20 iulie 1917 atunci când legea modificatoare a art. 57 din Constituție a consfințit, numai pentru deputați, faptul că aceștia puteau fi aleși de cetățenii români majori prin vot universal, egal, secret, direct și obligatoriu pe baza reprezentării proporționale. Cetățenii primeau certificat de alegători; cei care nu-și exercitau „fără temei legitim" dreptul de vot erau amendați cu sume variind între 20 și 50 de lei. Referitor la Senat, art. 67 al Constituției de la 1866 a fost modificat, în sensul că această Cameră parlamentară era compusă din senatori aleși și de drept. Corpul electoral al senatorilor aleși era compus din cetățeni români de peste 40 de ani, cu excepția femeilor.

Universitățile erau reprezentate de către un senator din rândul profesorilor. Senatorii de drept erau mitropoliții, episcopii eparhioți, dar și moștenitorul tronului de la vârsta de 18 ani împliniți cu mențiunea că acesta avea drept de vot doar de la 25 de ani împliniți.

În principal, Constituția din 1923, vizavi de organizarea Parlamentului, a rămas fidelă principiului bicameralismului, reluând în principiu modul lor de organizare, funcționare și atribuții instituit prin Constituția din 1866, cu amendamentul că modalitatea de recrutare a membrilor celor două Camere a căpătat o altă dimensiune odată cu reforma constituțională din 1917. O notă distinctă la acest așezământ fundamental o regăsim la componența Senatului, unde remarcăm o mărire a numărului senatorilor de drept, cu episcopii eparhioți ai bisericii greco-catolice, capii confesiunilor recunoscute de stat, președintele Academiei Române, foști demnitari ai statului (art. 73 din Constituție). În ceea ce privește senatorii aleși, deputații aleși, fiind sub imperiul acelorași dispoziții constituționale, Constituția preciza că alegerea lor se face pe circumscripții electorale ce nu pot fi mai mari decât un județ.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 54 27.10.2016 13:01:40

Introducerea votului universal a avut ca rezultat creșterea spectaculoasă a numărului de alegători, mutarea centrului de greutate a vieții electorale de la oraș la sat și schimbarea modului de desfășurare a luptei politice. Dacă până la război în regimul votului pe colegii existau circa 100.000 de alegători cu vot direct, după adoptarea legii electorale numărul acestora a crescut la câteva milioane (4,6 milioane în 1937). Evident, aceste cifre se referă la vechiul Regat, care avea în 1914 circa 7,7 milioane de locuitori și la România Întregită, cu o populație de 19,5 milioane locuitori în 1937. Pentru a evidenția noua realitate electorală, menționăm că în 1914, un deputat era ales de aproximativ 400 de cetățeni; decretul-lege din 1918 stabilea că un deputat era ales de 30.000 de cetățeni, iar din 1920 – de 50.000 de cetățeni, adică de 125 de ori mai mulți, comparativ cu perioada antebelica.

Circa 80% din populația României trăia în sate, astfel țărănimea devenind principala masă electorală, iar centrul de greutate al confruntărilor politice în timpul alegerilor s-a mutat de la oraș la țară. S-a schimbat modul de desfășurare a campaniei electorale: dacă până în 1914 un candidat îi putea vizita la domiciliu pe toți alegătorii din circumscripția sa, în condițiile votului universal el trebuia să se adreseze zecilor de mii de oameni, să participe la numeroase întruniri electorale, să țină discursuri în medii foarte variate (la cluburi, la cârciumi, în piețe publice etc.), să se adreseze unui public extrem de eterogen (mari proprietari, muncitori, țărani, intelectuali, negustori, ș.a.). Liderii politici – șefii de partide, miniștrii etc. – făceau adevărate turnee electorale în toate provinciile istorice, pentru a convinge alegătorii că reprezintă pe toți românii și nu doar pe cei din anumite zone geografice. În timpul campaniei electorale orașele și satele României erau împânzite cu afișe, conținând programele si lozincile partidelor care se prezentau în alegeri, informații despre candidații care cereau voturile cetățenilor. Nu lipseau îndemnurile de a nu fi votați rivalii politici, care ar urmări obiective egoiste, ar fi fraudat statul în defavoarea cetățenilor (alegatorilor).

Campaniile electorale au avut un rol important în creșterea gradului de implicare a cetățenilor României în viața publică, aceasta fiind o expresie elocventă a caracterului democratic al regimului politic din perioada interbelică. Cetățenii au avut dese prilejuri de a participa la viața electorală și la alegerile parlamentare; în intervalul 1919 – 1937, în România s-au desfășurat zece alegeri pentru Adunarea Deputaților și pentru Senat (în 1919, 1920, 1922, 1926, 1927, 1928, 1931, 1932, 1933, 1937).

Opțiunile electorale au fost extrem de contradictorii, ceea ce arată că nu exista o cunoaștere clară a „ofertelor politice". Spre exemplu, Partidul Național-Liberal a obținut 6,8% din voturi în 1920, apoi 60,3% în 1922, a scăzut la 7,3% în 1926, pentru a urca la 61,7% în 1927 și ajunge la 6,5% în 1928. Partidul Național-Țărănesc a câștigat 22,1% din voturi în alegerile parlamentare din 1926, a urcat la 77,7% în 1928, pentru ca în 1931 să obțină 14,9%. Și mai spectaculoasă a fost evoluția Partidului Poporului: de la 42,4% în 1920, la 6,5% în 1922 și 52% în 1926, pentru ca în 1927, cu doar 1,9%, să nu atingă pragul electoral de 2%. Aceste oscilații se datoresc și faptului că existau cetățeni care nu aveau anumite opțiuni politice, dar, fiind obligați prin lege să se prezinte la urne, votau cu partidul aflat la guvernare mai ales că acesta avea aproape întotdeauna lista cu numărul 1, adică prima pagină a buletinului de vot.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 55 27.10.2016 13:01:40

Nu puțini erau cei care apreciau că, dacă regele a decis aducerea unui anumit partid la putere, acel partid „trebuia votat", deoarece șeful statului acționa spre binele țării. Se adăuga și faptul că promisiunile făcute de un partid aflat la guvernare aveau mai mari șanse de realizare decât cele ale partidelor din opoziție. În consecință, alegătorii se orientau spre candidații guvernamentali. Evident, au existat și presiuni, acte de violență, numeroase ilegalități comise de aparatul de stat care au influențat rezultatul alegerilor, asigurând victoria partidului aflat la putere. Ca urmare, de fiecare dată, opoziția a contestat rezultatele alegerilor, au declarat că parlamentul astfel ales nu reprezintă voința cetățenilor, iar legile adoptate de acesta erau „nule de drept". Dar, după câteva luni, opoziția își tempera limbajul, participa la dezbaterile parlamentare, propunea amendamente la proiectele de lege depuse de guvern etc.

Este o realitate că evoluția partidelor politice a depins în mare măsură de influența lor electorală. Astfel, Partidul Conservator-Progresist și Partidul Conservator-Democrat au dispărut din viața politică în 1922, când nu au obținut niciun loc în parlament. Partidul Poporului a avut un rol politic major în anii în care s-a bucurat de o largă susținere populară. După 1927, acest partid a intrat într-un con de umbră, obținând rezultate modeste în alegeri. Pentru a se salva din punct de vedere politic, Octavian Goga a părăsit în 1932 Partidul Poporului şi a constituit o nouă organizație politică – Partidul Național-Agrar.

Abaterea de la linia programatică pe baza căreia un partid a obținut încrederea electoratului a generat reacția unor lideri politici. Spre exemplu, în 1928, Partidul Național-Țărănesc, afișând un larg program de promisiuni, a obținut 77,7% din totalul voturilor, dar, foarte curând s-a observat că „era nouă" anunțată de național-țărăniști a rămas un slogan electoral. În fața acestei situații, Constantin Stere a fost nevoit să-și prezinte demisia din Partidul Național-Țărănesc. În scrisoarea trimisă lui Iuliu Maniu, președintele partidului, în aprilie 1930, acesta aprecia: „De la venirea la cârmă a Partidului Național Țărănesc, abateri succesive de la principii și o serie de măsuri și acte, de care cum știți, domnule președinte – am avut mereu onoarea și durerea să le dezaprob ca necompatibile cu metodele de guvernare democratică și parlamentară, ca și cu ideologia noastră, au creat în jurul partidului o atmosfera destul de neprielnică, pentru ca să poată fi cu succes dezlănțuită o campanie, de nimic justificată, care a dus guvernul prezidat de d-voastră într-un impas." [6] Electoratul a „taxat" P.N.Ț., care în alegerile parlamentare din 1931 a obținut doar 14,9% din totalul voturilor.

În perioada interbelică, România a avut un larg evantai de partide politice: de dreapta (Partidul Conservator–Progresist, Partidul Conservator-Democrat), de centru (Partidul Național-Liberal, Partidul Poporului), de centru-stânga (Partidul Țărănesc, Partidul Național-Țărănesc), de stânga (Partidul Socialist, Partidul Social-Democrat), de extremă-stânga (Partidul Comunist din România), de extremă-drepta (Legiunea Arhanghelul Mihail-Garda de Fier); de asemenea, au activat partide ale minorităților naționale (Partidul Maghiar, Partidul German, Partidul Evreiesc ș.a.). Fiecare partid avea un program și o ideologie, propunea soluții proprii privind dezvoltarea statului român. Cetățenilor li se ofereau o multitudine de „variante", putând opta, prin vot, asupra uneia sau alteia. [7]

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 56 27.10.2016 13:01:40

Dinamica partidelor politice a reflectat, în bună parte, capacitatea acestora de a propune soluții adecvate pentru problemele cu care se confrunta România. Este un fapt că Partidul Național-Liberal s-a aflat la putere circa 10 ani din 20 ai perioadei interbelice, întrucât a fost cel mai bine organizat, cu viziunea cea mai clară asupra evoluției României după Marea Unire, a avut un program cuprinzător, precum și lideri cu experiență politică și netăgăduită capacitate organizatorică. Acest partid și-a legat numele de adoptarea Constituției din 1923, de legile de unificare (administrativă, judecătorească, electorală, privind învățământul, cultele etc.), de cele vizând dezvoltarea economiei naționale (legea minelor, a energiei, a apelor).

În perioada interbelică alternanța la putere a fost o realitate: 1918-1919 - Partidul Național-Liberal, 1920-1921 – Partidul Poporului, 1921-1922 – Partidul Conservator-Democrat, 1922-1926 – Partidul Național-Liberal, 1926-1927 -Partidul Poporului, 1927-1928 – Partidul Național-Liberal, 1928-1931 – Partidul Național-Țărănesc, 1931-1932 – o coaliție (Uniunea Națională), 1932-1933 -Partidul Național-Țărănesc, 1933-1937 – Partidul Național-Liberal. Nu a existat nici o situație în care un partid să rămână la putere peste limita de 4 ani a parlamentului pe care se sprijinea.

În perioada 1928 – noiembrie 1933 s-au succedat la cârma țării 9 guverne, dintre care 8 național-țărăniste, și au avut loc trei alegeri parlamentare, deși, conform Constituției, durata unei legislaturi era de 4 ani. [8]

Prin alternanța la putere s-au experimentat diferite formule de abordare a problemelor cu care se confrunta România. De exemplu, guvernele național-liberale din primul deceniu interbelic au promovat centralizarea administrativă, iar cele național-țărăniste din 1928-1931 au urmărit o descentralizare prin crearea a șapte „directorate ministeriale" .

S-a încercat și formula unor guverne de coaliție, mai ales în timpul regelui Ferdinand, care dorea să realizeze un „consens" al principalelor partide politice într-o acțiune comună, constructivă. Eforturile suveranului nu au dat rezultate, liderii politici nereușind să depășească rivalitățile și disensiunile. Guvernul Alexandru Vaida-Voevod s-a constituit în decembrie 1919 ca urmare a faptului că în alegerile parlamentare din noiembrie nici un partid politic nu a obținut majoritatea mandatelor, astfel că s-a constituit o coaliție numită „Blocul parlamentar". Acest guvern a durat doar câteva luni, până în martie 1920. Un alt guvern de coaliție a fost prezidat de Barbu Știrbey, dar a durat mai puțin de trei săptămâni (4-21 iunie 1927).

Monarhia a constituit o importantă instituție a regimului democratic din România, având menirea de a media între puterile statului, astfel încât să se asigure o dezvoltare normală a vieții economice, politice, sociale etc. Soluțiile date de suveran în rezolvarea crizelor de guvern au satisfăcut, adeseori, starea de spirit a populației. Astfel, în 1919, când nici un partid nu a câștigat alegerile, regele Ferdinand a numit un guvern de coaliție, în 1920 1-a adus la putere pe Alexandru Averescu, cel mai popular om din România în acel moment, în 1922 a încredințat puterea lui Ion I.C. Brătianu, cunoscut pentru excepționalele sale calități de lider politic și de stat. În 1928, Regența a oferit mandatul de premier lui Iuliu Maniu, președintele Partidului Național – Țărănesc, în care o bună parte a populației își punea mari speranțe.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 57 27.10.2016 13:01:40

Desigur, era în interesul instituției monarhice să intervină în anumite momente pentru a da satisfacție opiniei publice și de a evita escaladarea tensiunilor politice și sociale. Regele era atent la dinamica raporturilor de forțe și căuta să dea soluții adecvate. De regulă, formarea unui nou guvern era precedată de consultările suveranului cu liderii partidelor politice, care îi ofereau sugestii, prezentându-i propriile lor programe și acțiuni pe care le preconizau. Sub raport formal, spiritul Constituției era respectat, regele uzând de prerogativele sale de „mediator" între forțele politice. În fapt, cel mai adesea, decizia era deja luată, iar noul guvern se forma nu pe baza concluziei desprinse din aceste consultări, ci a celor stabilite înaintea începerii lor.

O carență fundamentală a democrației românești a fost menținerea vechiului sistem, prin care „guvernul făcea parlamentul". Sistemul era următorul: regele destituia guvernul și numea un altul, apoi dizolva parlamentul și anunța organizarea alegerilor pentru Adunarea Deputaților și pentru Senat. Guvernul proceda la destituirea vechilor autorități locale (primari, prefecți) și numirea unor oameni de încredere aparținând partidului instalat la putere; noile autorități acționau pentru asigurarea victoriei electorale a guvernului. Prin acest sistem, parlamentarii își datorau în cea mai mare parte mandatul acțiunii guvernamentale. Vechea butadă a lui P.P. Carp: „Majestate, dați-mi Guvernul și vă dau Parlamentul", a fost în bună măsură o realitate și după 1918.

O caracteristică a vieții parlamentare românești a fost creșterea rolului puterii executive în dauna celei legislative. La originea acestei situații se afla modul în care se constituiau majoritățile parlamentare; acestea depindeau de guvern, care „aranja" listele de candidați și mobiliza aparatul de stat pentru a le asigura victoria în alegeri. Nu o dată miniștrii au cerut majorităților parlamentare să voteze proiectele de lege cu care unii deputați sau senatori nu erau de acord. Spre exemplu, în 1921, mai mulți parlamentari care aparțineau Partidului Poporului nu erau de acord cu unele prevederi ale legii agrare. În fața acestei situații, ministrul de Interne, Constantin Argetoianu, a procedat astfel, după cum singur mărturisește: „În cele două-trei zile care au precedat votul, am lucrat grupurile, și în ziua scrutinului am pus oamenii mei să ceară votul pe față cu apel nominal. M-am așezat în momentul scrutinului pe treptele biroului, în fața băncilor – era să zic a ieslelor – și la chemarea fiecărui nume din partidul nostru, mă uitam în ochii chematului și sub uitătura mea n-a îndrăznit nici unul să zică „contra".

În perioada interbelică s-a înregistrat un adevărat carusel guvernamental. În primul deceniu de după Marea Unire la cârma țării s-au perindat 11 guverne, iar în cel de-al doilea – 14 guverne – în total 25 de guverne în 20 de ani. Au existat doar două guverne care s-au menținut patru ani (1922-1926 și 1934-1937), dar și șase guverne care au durat câteva săptămâni, iar alte opt s-au aflat la cârmă între o lună și două luni. Evident că aceste dese schimbări de guverne au afectat coerența politicii de stat, și, nu o dată, au derutat marea masă a cetățenilor.

Primul Regulament al Camerei Deputaților după întrunirea Parlamentului noului stat datează din 18 decembrie 1920. Regulamentul din 1920 a rămas valabil până în 1937 - în anii următori (1921, 1923, 1925 și 1930) modificându-se doar patru articole, care, până la inserarea lor, în 1925, au reprezentat completări neînsemnate. Pentru Senat,

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 58 27.10.2016 13:01:40

Regulamentul din 29 ianuarie 1925 a fost valabil pentru toate legislaturile următoare. Într-un parlament nou ales și convocat de rege era, în primul rând, sarcina unui Birou provizoriu format din cei mai vârstnici deputați - respectiv, senatori și patru secretari, să verifice valabilitatea alegerii reprezentanților poporului, întrucât adunările erau considerate constituite doar după ce erau validate jumătate plus unu din mandatele celor două Camere (mai exact, fiecărei Camere în parte). Ulterior se alegeau birourile definitive în Cameră și Senat (un președinte, șase locțiitori, opt secretari și patru păzitori ai ordinii). Printre sarcinile președintelui și ale ajutoarelor sale din Cameră și Senat - birourile au fost, în toate legislaturile, un domeniu al partidului de guvernământ - se înscriau și supravegherea ordinii și respectare a Regulamentului.

Cu privire la depunerea și prezentarea propunerilor și proiectelor de lege, care erau inițial discutate în comisiile de specialitate, 15 deputați îi puteau prezenta președintelui propuneri scrise. Modificările la un proiect erau luate în considerare doar dacă erau depuse sub formă scrisă de unsprezece deputați, respectiv cinci senatori. Dacă se încălca Regulamentul, intra în sarcina unui comitet să întreprindă o cercetare și să stabilească sancțiunea. Desfășurarea ședințelor contrazicea deseori prevederile Regulamentului. Modul în care se abordau parlamentarii între ei în timpul ședințelor, insultele, manifestările dezagreabile au fost relevate de critici încă din anii 1920.

Din nouă Corpuri Legislative constituite în perioada interbelică șapte și-au încheiat legislatura înainte de expirarea termenului legal de patru ani. O situație aparte se regăsește în cazul Parlamentului rezultat în urma alegerilor din decembrie 1937: acesta nu s-a mai întrunit, fiind dizolvat de Carol al II-lea în ianuarie 1938. În perioada interbelică a existat un singur caz de cădere a guvernului în urma unui vot de neîncredere. Analiza raportului real de forțe între majoritatea guvernamentală și opoziție este dificilă din cauza existenței unor condiții specifice. Partidul convocat la guvernare ,,făcea" alegerile. Cu excepția scrutinelor din noiembrie 1919, decembrie 1928 și 1937, când s-a vorbit de alegeri libere în cea mai mare parte, fraudele comise de funcționari erau notorii. Erau considerate ,,măsuri de precauție": toate partidele care fuseseră la guvernare suferiseră efectele uzurii, la care se adăuga nerespectarea angajamentelor electorale. Fluctuațiile cotelor partidelor erau mari. De exemplu, după alegerile din iulie 1927, PNL deținea o cotă de voturi de 61,69% (318 deputați și 92 senatori). În decembrie 1928, când era în opoziție, avea o cotă de 6,55% (13 deputați și nici un senator).

Compoziția socială a unui parlament poate furniza informații legate de prezența sau absența unor segmente sociale în procesul decizional. Originea și profesia sunt deosebit de importante pentru nivelul și eficiența dialogului politic.

Compoziția socială a Parlamentului era alcătuită, în proporție de două treimi (67%), din avocați, proprietari și universitari; din rândul acestora circa jumătate erau avocați, ziariști, medici, farmaciști, ingineri. Un cunoscut specialist în problematica sociologiei politice, Mattei Dogan, menționa: „Compoziția socială a parlamentului poate fi ilustrată printr-o piramidă cu vârful în jos. Într-adevăr, categoriile sociale cele mai numeroase – țărani, muncitori, funcționari, artizani – nu erau, în mod practic, reprezentate". Aceas-

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 59 27.10.2016 13:01:40

tă structură era expresia unei realităţi a societăţii româneşti, în care gradul de cultură politică era mai scăzut comparativ cu ţările occidentale, cu vechi tradiţii democratice.

În perioada 1922-1937, din 2689 deputaţi şi 1664 senatori în şapte legislaturi, 41,8% dintre deputaţi şi 35,5% dintre senatori erau avocaţi. Agricultorii şi proprietarii funciari au reprezentat 11,4% din deputaţi şi 14,4% din senatori. În cazul celorlalte grupe profesionale, nivelul reprezentării a fost după cum urmează: preoţi - 13%, profesori universitari şi profesori - 12,7%, medici - 3,7%, ingineri - 3,0%, ziarişti - 2,9%28 . Înnoirile de după 1918 nu au dus, în afara unei răsturnări a raportului numeric al avocaţilor şi marilor proprietari funciari, la o altă modificare fundamentală (scăderea ponderii proprietarilor funciari de la 45% la 16,2% în Cameră şi de la 48% la 15,2% în Senat, în anul 1934, comparativ cu 1911, trebuie explicată prin reforma agrară din 192129). Analiza structurii Senatului şi a Camerei Deputaţilor sub aspectul instrucţiei intelectuale relevă faptul că parlamentarii, în majoritatea lor, aveau pregătire universitară în ţară sau în străinătate. Se poate considera că guvernanţii şi o mare parte din parlamentari aparţineau elitei politice europene prin experienţa şi solida instrucţie la nivel superior. La polul opus se aflau segmente ale electoratului confruntate cu analfabetismul30. [1] Sectorul agricol era slab reprezentat în Parlament ţinând cont de faptul că agricultura deţinea cea mai mare pondere în economia României interbelice. Contradicţia dintre statutul social al reprezentanţilor în Parlament şi condiţiile sociale generale a constituit o cauză a contestării sistemului existent. Mişcările radicale de dreapta au găsit, astfel, un teren prielnic de activitate.

Cheltuielile suportate de bugetul statului pentru întreţinerea parlamentarilor erau destul de mari. În 1926 s-a stabilit ca un deputat sau senator să primească o indemnizaţie de 6000 lei pe lună, la care se adăuga diurna de 500 lei de şedinţă, în timpul sesiunilor. Un calcul estimativ arată că un parlamentar câştiga până la 17000 lei pe lună. În 1939, deputaţilor şi senatorilor li s-a atribuit o indemnizaţie fixă de 15000 lei pe lună, iar diurnele au fost desfiinţate. În acel timp un profesor universitar avea un salariu de 17000 lei, iar un profesor de liceu cu gradul I primea 8500 lei. Cu alte cuvinte, un parlamentar avea un salariu mai mic decât un profesor universitar.

Monarhia şi-a adus propria contribuţie la degradarea regimului democratic din România, mai ales prin folosirea abuzivă a dreptului de dizolvare a Parlamentului. Conform Constituţiei, parlamentul era ales pe 4 ani, dar în fapt doar două corpuri legiuitoare (alese în 1922 şi 1933) s-au menţinut întreaga legislatură. În perioada 1919-1937 durata medie de existenţă a unui Parlament a fost de 2 ani, existând şi situaţii când acesta a fost dizolvat după patru luni (în 1920) şi un an (în 1927). Astfel, s-a ajuns ca în perioada interbelică să se perinde nu mai puţin de zece corpuri legiuitoare, cele mai multe neavând timpul material pentru dezbaterea şi adoptarea legilor necesare diferitelor domenii de activitate (socială, economică, politică etc).

Totuşi, carenţele regimului democratic au fost vizibile şi au influenţat viaţa politică a României. Au fost preluate unele practici nedemocratice din trecut, au apărut altele noi, s-au manifestat oscilaţii şi inconsecvenţe care au pus adesea sub semnul întrebării însuşi „fondul" democratic al legislaţiei în vigoare, în primul rând al Constituţiei.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 60 27.10.2016 13:01:40

Parlamentul a fost expresia tuturor partidelor și curentelor politice: conservatori (1919-1922), liberali (1919-1937), averescani (1919-1937), țărăniști (1919-1926), național-țărăniști (1926-1937), socialiști (1919-1922), social-democrați (1928-1937), comuniști (1931), legionari (1931-1933). Adunarea Deputaților și Senatul au dezbătut și adoptat legi fundamentale pentru statul român (Constituția din 1923, legile pentru reforma agrară din 1921, legile pentru organizarea administrativă din 1925, 1929, 1936, legile economice din 1924 și 1929, legile privind învățământul din 1924, 1928, 1932. etc).

În acest context evidențiem doar trei probleme: reforma agrară, legea administrativă și legile în domeniul industriei.

Legislația agrară. În întreaga perioadă interbelică, agricultura a fost principala ramură economică a României. Aproximativ 80% din persoanele active lucrau în sectorul agricol și aproximativ 72% din totalul populației depindea de acesta. În urma reformei agrare din 1921, numeroși țărani au devenit proprietari de pământ. Astfel, s-a redus temporar presiunea socială a populației, dar nu s-a deschis calea către cultivarea intensivă a terenurilor și către modernizarea agriculturii. România a devenit un stat cu proprietate funciară preponderent mică - marii proprietari funciari dețineau 28% din totalul terenurilor. Suprapopularea rurală era o piedică în calea dezvoltării raționale a sectorului agricol. Disproporționalitatea dintre prețurile produselor industriale și cele ale produselor agricole constituia o cauză în plus pentru sărăcirea accentuată a țărănimii. Mai mulți parlamentari au relevat, în comunicări și întrebări, redusa productivitate a muncii și a pământului deopotrivă cu lipsa dezvoltării tehnico-economice. Unul dintre cele mai importante planuri din anii 1930 privind sectorul agrar, cu un puternic impact asupra întregii economii, a constat în soluționarea problemei datoriilor țăranilor. Având în vedere situația critică - aproximativ două treimi din proprietarii funciari erau amenințați de ruină, 2,2 milioane de datornici aveau restanțe de 52,4 miliarde lei - deputații opoziției au cerut intervenția statului. Proiectul de lege pentru lichidarea datoriilor din agricultură și de la orașe a ajuns pe ordinea de zi a Parlamentului după ce a fost citit mesajul regal din 24 martie 1934 și după ce a trecut prin comisiile pentru legislație civilă, agrară și bugetară. Debitorilor rurali urma să li se acorde o reducere a datoriilor de aproximativ 50%46. Suma rămasă urma să fie restituită într-un interval de 15 ani, cu o dobândă de 3%. Datornicii care reușeau să restituie mai repede suma beneficiau de o reducere de până la 70%. Proiectul prevedea și o reducere a datoriilor de la orașe cu 20% și o rată a dobânzii de 6% pentru suma restantă. Legea promulgată la 9 aprilie 1934 a suferit ulterior mai multe modificări.

Legislația administrativă. Legislația administrativă era de o importanță capitală, întrucât trebuiau stabilite drepturile și datoriile cetățenilor față de stat, deopotrivă cu drepturile și datoriile autorităților față de cetățeni, consolidând astfel comunitatea de stat. Legile nu erau durabile, de multe ori, o schimbare de guvern aducea cu sine și o schimbare a legii. Orientându-se după modelele occidentale, elitele parlamentare, presate de ideea modernizării, făceau eforturi pentru asigurarea și consolidarea statului național unitar. În prim-plan se afla modelul administrativ central opus celui federativ.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 61 27.10.2016 13:01:40

La 14 iunie 1925 a fost adoptată o lege conținând primele dispoziții administrative unitare pentru noul stat. Legea administrativă, care a fost în vigoare patru ani, a însemnat extinderea sistemului vechiului Regat asupra tuturor celorlalte zone ale țării. Actul a asigurat influența decisivă a partidului aflat la putere asupra administrației. În 1929 a fost adoptată o nouă lege a administrației, pe care opoziția a acuzat-o de „descentralizare excesivă". A fost modificată succesiv în 1931, 1932 și 1933. În 1936 a fost adoptată o nouă lege în materie conținând o prevedere controversată: profesorii și preoții nu mai aveau voie să fie aleși în consiliile comunale și județene. În 1937, această dispoziție a fost înlăturată. O lege administrativă nouă de la 14 august 1938, fără contribuția Parlamentului, a fost o nouă dovadă a instabilității politice.

Industria. Legi importante precum: reglementarea importurilor din țări cu bilanț deficitar - 7 mai 1934; încurajarea înființării de industrii care nu se încetățeniseră în țară - 1 august 1936; fondarea și funcționarea regulată a cartelurilor - 10 mai 1937, au fost adoptate prin decret în afara sesiunilor Corpurilor Legislative. [13] În 7 aprilie 1938 a fost înființat Consiliul Superior Economic, având sarcina elaborării unui plan pe mai mulți ani.

Politica externă. În cazul politicii externe, scopul elitelor parlamentare a fost promovarea intereselor majore ale României într-o perioadă dominată de urmările războiului. Unanimitatea oamenilor politici s-a reflectat, de exemplu, în ratificarea Tratatelor de pace din sistemul Versailles, în problema reparațiilor sau în decizia privind încadrarea României în structurile de securitate (Liga Națiunilor, pacte regionale). Apelul lui I.G. Duca în ședința Senatului din 30 ianuarie 1922 este relevant în acest sens: „În fața străinătății nu trebuie să fie partide, ci o singură și nespărțită Românie". [14]

Instaurarea regimului de autoritate monarhică în 10 februarie 1938 a marcat lichidarea regimului democratic întemeiat pe partidele politice. Carol a acționat cu rapiditate pentru a-și consolida puterea, eliminând instituțiile sistemului parlamentar. La 20 februarie 1938 a abolit Constituția din 1923, înlocuind-o la 27 februarie 1938 cu una nouă, bazată pe principii corporatiste, care concentra puterea în mâinile regelui. Constituția stipula că funcțiile pe care le îndepliniseră partidele politice în cadrul fostului regim parlamentar erau incompatibile cu noua ordine. [15] În consecință, la 30 martie 1938, Carol a decretat dizolvarea tuturor partidelor și grupărilor politice, dar a promis că după o perioadă de „calm" și „adaptare la noile împrejurări" se va elabora o lege care va stabili condițiile în care se pot forma și funcționa „asociațiile" politice. Însă o serie de decrete-legi emise între aprilie și septembrie, ce impuneau pedepse severe în cazul oricărei opoziții la noua ordine, arătau clar că regele nu avea intenția să restaureze vechiul sistem al partidelor politice. [16] În decembrie 1938 s-a constituit Frontul Renașterii Naționale (FRN), care, potrivit decretului de înființare, era singura formațiune ce avea dreptul „de a fixa și depune candidaturile pentru alegerile parlamentare, administrative și profesionale". [17] De asemenea, se preciza: „Orice activitate politică decât aceea a Frontului Renașterii Naționale va fi socotită clandestină, iar autorii ei pedepsiți cu degradare civică pe termen de 2 până la 5 ani". Alegerile pe baza listelor unice ale F.R.N. s-au desfășurat în zilele de 1 și 2 iunie 1939. Deputații și senatorii trebuiau să depună următorul jurământ: „*Jur credință regelui Carol al II-lea. Jur să păstrez Constituțiunea și legile țării, să mențin unitatea națională și să apăr*

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 62 27.10.2016 13:01:40

integritatea teritoriului României". [18] În cazul refuzului depunerii jurământului riscau pierderea mandatului. Fruntașii politici liberali și țărăniști au refuzat, preferând să nu beneficieze de calitatea de senator de drept. Alegerile organizate de partidul unic în 1-2 iunie 1939 au reflectat lipsa legitimității democratice: organizarea scrutinului electoral de un singur partid este specifică regimurilor autoritare. Deși s-au desfășurat sub auspiciile legii electorale și votului universal, alegerile pentru „parlamentul regal" au reprezentat confirmarea efectivă a unui regim autoritar. Funcționarii statului erau aduși la secția de votare de către șeful lor ierarhic, care le supraveghea votul. Candidații erau propuși de secretariate și aprobați de Directoratul FRN-ului. Prin vot uninominal nu se mai alegeau liste, ci personaje cu popularitate care, pentru a fi recunoscute, aveau nevoie de propria imagine pe buletinul de vot. Monopolul depunerii candidaturilor era rezervat partidului unic, fapt care a condus la unanimitatea înregistrată la alegerile din iunie 1939. Se încerca astfel să se creeze, în mentalul colectiv, imaginea unei campanii curate, care să fie asociată cu regimul și, prin translație, să îl „purifice perceptiv" la nivelul publicului - mizându-se pe faptul că, prin contrast, perioadele electorale pline de acuze și, mai ales, starea de tensiune (pe un anumit plan, de „murdărie morală") să fie asociate cu epoca partidelor politice, a pluripartidismului. Parlamentul ales în iunie 1939 a fost dizolvat în 5 septembrie 1940, când regele Carol al II-lea a încredințat puterea generalului Antonescu. Viața parlamentară avea să se reia în decembrie 1946, dar cu excluderea Senatului. Puterea comunistă suprimă prin Decretul de lege nr. 2278 din iulie 1946 sistemul bicameral. Ulterior, prin Constituția Republicii Populare Române din 1948 se constituie modelul „democrației populare", prin care separația puterilor în stat este eliminată, iar Marea Adunare devine un organ suprem al puterii de stat. Multipartidismul este eliminat *de facto*, situație care a însemnat instaurarea unui regim totalitar. Prin Constituția din 1965 Marea Adunare Națională era definită drept „unicul organ legiuitor al Republicii Socialiste România".

Revoluția din Decembrie 1989 a deschis calea revenirii României la un regim democratic autentic, bazat pe alegeri libere și pluralism politic, pe respectarea drepturilor omului, pe separația puterilor și răspunderea guvernanților în fața organelor reprezentative. Prin actele emise de puterea revoluționară provizorie, România a revenit la sistemul parlamentar bicameral. Toate aceste teze se regăsesc în noua Constituție aprobată prin referendum în 1991 și revizuită în 2003. Astfel, Parlamentul a fost un important for de dezbateri asupra tuturor problemelor privind situația internă și internațională a României, Parlamentul a exercitat un control asupra activității guvernamentale, prin întrebări și interpretări, a vegheat ca națiunea să fie condusă în așa fel încât să poată ieși victorioasă din orice conflict.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Pascu V. Istoria modernă a românilor (1821-1918). Bucureşti: Editura „CLIO Nova", 1996, p. 32.
2. Draganu T. Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916. Cluj: Editura Dacia, 1991, p. 81-85.
3. Sopu D., Stan C. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris. În: Studii şi articole de istorie LVII-LVIII. Bucureşti, 1998, p. 161-162.
4. Focşăneanu E. Istoria constituțională a României (1859-1991). Bucureşti: Humanitas, 1992, p. 29.
5. Draganu T. Drept constituțional şi instituții politice. Bucureşti: Editura „Lumina Lex", 1998, vol.I, p.336.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 63 27.10.2016 13:01:41

6. Stere C. Preludii. Partidul Național-Țărănesc şi „cazul Stere”. Bucureşti, 1930, p. 254.
7. Scurtu I., Alexăndrescu I., Bulei I., Mamina I., Stoica S. Enciclopedia partidelor politice din România 1859-2003. Bucureşti: Editura MERONIA, 2003, p. 25-112.
8. Scurtu I. Istoria României în anii 1918-1940. Evoluția regimului politic de la democrație la dictatură. Bucureşti: Editura Didactică şi Pedagogică, 1996, p. 120.
9. Regulamentul interior al Camerei Deputaților, art. 1-19, Bucureşti, 1924, p. 3-7; Regulamentul interior al Senatului, art.1-18. Bucureşti, 1924, p. 3-11.
10. Constantinescu I. Din însemnările unui fost reporter parlamentar. Camera Deputaților 1919-1939. Bucureşti: Editura Politică, 1973, p. 201-202.
11. Dogan M. Analiza statistică a „democrației parlamentare” din România. Bucureşti: Editura Partidul social-democrat, 1946, p. 186.
12. Helştern F.A. Elitele şi Parlamentul. Rezumatul tezei de doctor în sociologie. Bucureşti, 2010, p. 21-22.
13. Sonea E., Sonea G. Viața economică şi politică a României 1993-1938. Bucureşti: Editura Ştiințifică şi Enciclopedică, 1987, p. 73.
14. Bitoleanu I. Politica externă a României Mari în dezbaterile Parlamentului 1918-1939. Constanța: Editura Mondograf, 1995, p. 11.
15. Savu A. Dictatura regală. Bucureşti, 1970, p. 171-196.
16. Bărbulescu M., Delitant D., Hitchins K., Papacostea Ş., Teodor P. Istoria României. Bucureşti: Editura Encicliopedică, 1998, p. 436.
17. Hitchins K. România 1866-1947. Bucureşti: Humanitas. Ediția a II-a, 1998, p. 417.
18. Helştern F. Op. cit., p. 18.

Revista Filosofie ASM nr_3_2016.indd 64 27.10.2016 13:01:41