

# ***ALEGERILE DIN 1919 DIN VECHIUL REGAT.***

## ***Comentarii juridico-aritmetice***

Mihai GHIȚULESCU

---

*Abstract:* The paper *1919 Election in the Old Kingdom* analyses the first election by universal male suffrage in Romania in terms of legal framework and electoral arithmetic. The discussion is thematically limited to the electoral system change for the lower house of the Romanian Parliament and geographically to the old Romania, which has experienced the most radical reform. It approaches the origins, the features and the effects of the new system, seen in a narrow sense, including only the ballot and the electoral formula. In the end, it briefly presents some quantitative aspects regarding the electoral participation and the electoral behavior of the voters, trying to bring some possible explanations for the practical failure of the suffrage extension and of the proportional representation.

*Keywords:* Old Kingdom, suffrage extension, universal male suffrage, PR List, turnout, ballot.

---

Cu toate că în istoriografia românească există o cvasiunanimitate în recunoașterea importanței problematicei electorale pentru perioada 1857-1938, aceasta e prezentată expeditiv, simplist și, de foarte multe ori, eronat. Primează descriptivismul și cantitativismul, dar și acestea sunt minate de lacune și erori.

Pentru rigoare, precizez că în cele ce urmează mă voi referi doar la aspecte legate de: a. alegerile din 1919; b. Adunarea deputaților; c. Vechiul Regat (inclusiv Dobrogea); d. Sistemul electoral în sens restrâns (scrutin +

formula electorală); e. comportament electoral în raport cu sistemul electoral în sens restrâns.

După cum se știe, în iulie 1917, Parlamentul de la Iași a modificat, printre altele, art. 57 al Constituției din 1866, care a ajuns să sune astfel : „Adunarea deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii români majori, prin votul universal, egal, direct, obligatoriu și cu scrutin secret pe baza reprezentării proporționale. Legea electorală va fixa modalitatea compunerii Camerei deputaților”<sup>1</sup>.

Toată lumea reține de aici „introducerea sufragiului universal”. Puțini amintesc că Adunarea Constituantă a omis să abroge articolele următoare (58-64) referitoare la împărțirea electoratului pe colegii, creând, formal, o contradicție între prevederi. Iar atunci când amintesc asta, văd o contradicție între votul universal și cel cenșitar, și expediază problema, în siajul lui Eleodor Focșeneanu, considerând că „practic se rezolva prin prioritatea principiilor asupra soluțiilor”<sup>2</sup>. În fapt, contradicția nu e atât universal-cenșitar, și nici universal-restrâns, cât egal-inegal, pentru că articolele neabrogate conțineau în continuare numărul de deputați de ales în fiecare colegiu din fiecare județ. Strict în litera Constituției modificate, chiar incluzându-i în corpul electoral pe toți cei lăsați până atunci în afară și acordându-le dreptul de a alege direct, ei nu ar fi putut vota decât la colegiul al III-lea, căruia nu îi erau alocate decât cca 20% din mandate (pentru peste 95% din votanți). Deci, universal și direct, dar tot cenșitar și inegal. În practică, contradicția a fost rezolvată prin ignorare, prin faptul că textul vechi a fost considerat caduc.

În ceea ce privește conceptul de „vot/sufragiu universal”, trebuie precizat că el nu era nici pe departe atât de clar pe cât ni se pare azi (de altfel, decretul electoral din noiembrie 1918 a înlocuit „universal” cu „obștesc”, vorbind, e adevărat, de „toți cetățenii români majori”) și necesită o discuție aparte<sup>3</sup>. Mă limitez la a nota că unii juriști iluștri din epocă apreciau că în

<sup>1</sup> *Constituțiunea din 1866 cu modificările din 1879, 1184 și 1917*, București, Editura „Viața Românească” S.A., 1922, p. 20. E surprinzător cât de rar este citat integral acest articol, chiar în lucrări consacrate exclusiv istoriei electorale. De multe ori, autorii se limitează la a enumera caracteristicile votului.

<sup>2</sup> Sorin Radu, *Electoralul din România în anii democrației parlamentare (1919-1937)*, Iași, Institutul European, 2004, p. 19; Idem, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937)*, Iași, Institutul European, 2005, p. 153.

<sup>3</sup> În istoriografia românească, deși există câteva studii serioase asupra modernizării sistemului electoral, nu știu să fi fost înregistrate variațiile de sens ale formulei

România existase vot universal și înainte de 1917. E adevărat, „universalorestrâns”<sup>4</sup>. Pentru a nu ne pierde în vorbe, să ne uităm la numere, la corpul electoral înainte și după reforma din 1918! În 1911, numărul alegătorilor direcți înscriși în listele electorale era de cca 101000 (cca 15000 – col. I, cca 33000 – col. II, cca 53000 – col. III<sup>5</sup>). Potrivit lui Leonida Colescu, numărul alegătorilor indirecți înscriși era de 1077977, dar, după estimarea sa, date fiind „modul imperfect” de întocmire și „dezinteresarea unei mari părți din massa cetățenilor de la viața publică”, „din listele noastre electorale lipsesc mai mult de jumătate de milion de cetățeni, cu dreptul de a fi alegători”<sup>6</sup>. Putem estima deci că în România, în 1911, aveau drept de vot cca 1150000 de oameni, din care cca 80000 votau direct, iar restul indirect, prin delegați (1 la 50).

În 1919, e de notorietate că nu s-a reușit întocmirea de liste electorale complete. În Vechiul Regat, au fost atunci înscriși, după numărătoarea mea pe datele din *Monitorul Oficial*, 1299847 de alegători<sup>7</sup>. Deci o creștere de cca 150.000 în condițiile unei ușoare creșteri a populației, de cca 500000. Dacă în

„sufragiu/vot universal” de-a lungul vremii. Nu la fel stau lucrurile în Occident (vezi, de exemplu, Vincent Villette, „La genèse du suffrage quarante-huitard”, *12ème Congrès de l'Association Française de Science Politique. Inégalités et démocratie*, 9-11 juillet 2013, <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2013/st/st22/st22.html>).

<sup>4</sup> „Noi la 1866 am admis în principiu votul universal în sensul că s-a recunoscut dreptul de a vota oricărui Român care plătește către Stat o dare cât de mică. Însă astfel am împărțit alegătorii în colegii electorale, în cât putem zice că sistemul nostru electoral este votul universalorestrâns!” (Constantin G. Dissescu, *Dreptul constituțional*, ediția a treia, București, Editura Librăriei Socec & Co., 1915, p. 730); „Sistemul pe care îl consacră această lege [din 1884, n.M.G.] este un sistem de vot universal restrâns. În adevăr, țara întreagă ia parte la alegerea reprezentanței naționale, fie direct, fie indirect. Dar restrângerea constă în faptul că întreg corpul electoral e împărțit în trei colegii cari aleg un număr de reprezentanți nu în raport cu numărul, ci cu importanța socială a colegiului” (G. Alexianu, *Dreptul constituțional*, București, f.a., pp. 402-403).

<sup>5</sup> *Anuarul statistic al României*, 1912, p. 10. Dintre alegătorii direcți de la col. III, cca 21500 trebuie să fi fost delegați. Cele trei colegii alegeau în total câte 75, 70 și respectiv 38 de deputați.

<sup>6</sup> Leonida Colescu, *Statistica electorală. Alegerile pentru Corpurile legiuitoare în 1907 și 1911*, București, Stabiliment Grafic Albert Baer, 1913, *apud* Cristian Preda, *Rumâni fericiți. Vot și putere de la 1831 până în prezent*, Iași, Editura Polirom, 2011, pp. 143-144.

<sup>7</sup> *MO*, 20 noiembrie 1919. Date foarte apropiate la Marcel Ivan, *Evoluția partidelor noastre politice în cifre și grafice. Studiu comparativ al rezultatelor alegerilor pentru Camera Deputaților din anii 1919-1932*, Sibiu, Editura și tiparul Kraft & Dotleff s.a. f.a., Tablou 1.

1911 totalul celor cu drept de vot (cea mai mare parte indirect) era estimat între 16,00 și 16,5% din totalul populației<sup>8</sup>, în 1919 cei cu drept de vot (direct) reprezentau între 17,00 și 17,5% din populație. Repet, se știe că listele din 1919 au lăsat mult pe dinafară, dar nici la următoarele alegeri, din martie 1920, numărul cetățenilor cu drept de vot nu a crescut mult, ajungând la doar 1322070<sup>9</sup>, adică între 17,5 și 18,00% din populație. În 1922, listele ajunseseră la 1406953, ceea ce reprezenta între 18 și 19%. Se vede că, în concret, marea evoluție adusă de reformele din 1917-1918 nu a fost de fapt introducerea votului universal, ci introducerea votului direct și egal<sup>10</sup>. Sufragiul a fost lărgit, dar nu atât de spectaculos pe cât creează impresia istoriografia, iar lărgirea formală a fost oricum viciată de întocmirea listelor. Dacă e corectă estimarea lui Leonida Colescu cu privire la numărul celor omiși din liste înainte de război, lărgirea formală a fost nesemnificativă. Dacă luăm de bun numărul celor înscriși în antebelic, ceea ce e greu de acceptat, corpul electoral ar fi trebuit să crească poate cu 50%, ceea ce s-a dovedit o imposibilitate practică. După cum aprecia și Cristian Preda<sup>11</sup>, datorită mai buneii organizări, corpul electoral a crescut continuu, mai mult decât populația, ajungând în anii '30 aproape de totalul bărbaților majori. Se poate spune că sufragiul a devenit și *de facto* universal masculin abia când firava democrație românească era pe sfârșite.

Cu ochii pe „votul universal”, mai toți cei care s-au aplecat asupra reformei electorale au trecut cu vederea o altă prevedere importantă a art. 57 revizuit. Acesta apare citat trunchiat<sup>12</sup>, fără „pe baza reprezentării proporționale”, sau parafrazat inexact<sup>13</sup>. Or, „reprezentarea proporțională”

<sup>8</sup> În perioada de până la Primului Război Mondial corpul electoral din România s-a lărgit continuu. În 1914, la alegerile din mai, numărul alegătorilor direcți pentru cameră înscriși pe liste depășise 130000 (deci o creștere cu cca 30% în trei ani) (*Anuarul statistic al României*, 1922, p. 15). Am ales să rețin pentru comparație alegerile din 1911 pentru că, în cazul acestora, dispunem și de estimările lui Leonida Colescu cu privire la alegătorii primari.

<sup>9</sup> Pe baza datelor din Marcel Ivan, *op. cit.*

<sup>10</sup> Cristian Preda a făcut această observație în treacăt și parțial: „Comparând cifrele din 1911 cu cele din 1919, diferența majoră privește votul direct, iar nu corpul electoral ca atare, masa de votanți” (Cristian Preda, *op. cit.*, p. 144).

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>12</sup> Sorin Radu, *Electoralul...*, pp. 18-19; Idem, *Modernizarea...*, p. 153; Cristian Preda, *op. cit.*, p. 134.

<sup>13</sup> G. Alexianu folosea sintagma „pe baza reprezentării proporționale a minorității” și adăuga, nu știm de unde, scrutinul de listă (G. Alexianu, „Regimul electoral în

fusesse și ea dezbătută în Constituantă alături de „votul universal”<sup>14</sup> și, dacă în jurul celui din urmă s-a stabilit un relativ consens în anii următori, cea dintâi a continuat să fie discutată, atât ca principiu, cât și ca mod de realizare. Firesc, dacă ținem seama de discuțiile pe această temă care au animat Europa în ultimele două secole.

La momentul în care românii au înscris-o în Constituție, în iulie 1917, reprezentarea proporțională fusese adoptată în puține țări (Belgia – 1899, Finlanda – 1907, Suedia – 1911), dar, de aproape jumătate de secol, făcea obiectul a lungi și aprinse dezbateri în întreaga Europă occidentală și avea să se extindă masiv și rapid în anii următori (numai în 1918-1919 a fost introdusă în: Austria, Danemarca, Germania, Italia, Olanda, Luxemburg, Elveția), în strânsă legătură cu lărgirea corpului electoral<sup>15</sup>. *Trend-ul european* le era clar românilor.

---

România”, în *Enciclopedia României*, vol. I *Statul*, București, 1938, p. 237. Această eroare avea să fie perpetuată în istoriografie (vezi, de exemplu: Andreea Zamfira, „Élections et électeurs aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Une généalogie de l'étude électorale en Roumanie”, în *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. VII, no. 2, 2007, p. 342; Corneliu Ciucanu, „Regimul electoral în România [1917-1938]”, în Gh. Buzatu, Stela Cheptea, Marusia Cîrstea [coord.], *Istorie și societate*, vol. III, București, Editura Mica Valahie, 2011, p. 174). Uneori, pare să fie vorba nu de omisiune, ci pur și simplu de necunoașterea textului, de vreme ce se consideră că sintagma „pe baza reprezentării proporționale” e o adăugire a decretului din noiembrie 1919 (Cristian Preda, *op. cit.*, p. 135).

<sup>14</sup> Apostol Stan, *Putere politică și democrație în România (1859-1918)*, București, Editura Albatros, 1995, p. 351.

<sup>15</sup> În ultima jumătate de secol, în Occident, numeroși politologi au formulat ipoteze cu privire la „forțele cauzale care determină alegerea diferitelor regimuri electorale” (Carles Boix, „Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 2, September 1999, p. 601). Punctul lor de pornire e ușor de identificat în Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970). Ideea generală a acestuia, mult discutată, amendată, nuanțată, dar niciodată respinsă mai târziu, este că introducerea reprezentării proporționale la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, strâns legată de extinderea sufragiului, a avut ca principală cauză teama vechilor partide de a nu fi scoase din scenă prin votul noilor alegători. Discuțiile au privit aproape exclusiv țările vestice, dar, până la un studiu aplicat, cred că lucrurile pot fi privite în mod asemănător și pentru țările estice, sigur cu destui bemoli, printre care gradul de cultură și de organizare politică al celor excluși anterior și comportamentul mimetic al legiuitorilor.

Decretul care a reglementat în detaliu reprezentarea proporțională (nr. 3402 din 14 noiembrie 1918)<sup>16</sup> rămâne învăluit în mister. Fiind adoptat în grabă, într-o perioadă foarte agitată, cu Parlamentul dizolvat, asumat de guvernul de tranziție al generalului Coandă, e greu să înțelegem rațiunile noului sistem electoral. De ce și cum lucrurile s-au făcut așa? În epocă, se știa că generalul era o interfață a lui Ionel Brătianu. Iorga nota pe 9 noiembrie: „Conservatorii și partizanii lui Averescu anunță o luptă crâncenă contra « Decretelor-Legi », în dosul cărora asigură că sunt liberalii, cari, printr-un comunicat de azi, aprobă aceste măsuri”<sup>17</sup>. A confirmat-o și Duca, povestind că, în 1918, în vremea opoziției, apropiații lui Brătianu au constituit patru comisii pentru a pregăti legislația reformatoare. De la el aflăm câte ceva despre geneza decretului electoral: „Întrucât dispunea de o bogată bibliografie cu privire la diferitele sisteme de reprezentare proporțională, Mârzescu se oferă să redacteze proiectul de lege electorală”, care proiect a devenit, „cu puține modificări”, „decretul legii electorale promulgat în 1918 de Generalul Văitoianu în calitate de ministru de interne al guvernului Coandă, adică primul statut în România al sufragiului universal”<sup>18</sup>. „Puținele modificări” față de proiectul inițial (publicat în broșură sub egida Cercului de Studii al PNL) nu au privit partea care ne interesează aici, votarea și alocarea mandatelor. Aceasta a rămas la fel<sup>19</sup>. Putem încerca să identificăm „surse de inspirație” și putem specula asupra alegerii lor. Mai întâi, ce prevedea decretul cu privire la scrutin și la formula electorală?

Se instituia un scrutin proporțional cu liste deschise, ceea ce în studiile electorale se numește *panachage*. Se puteau depune liste cu un număr de candidați variind între 1 și totalul mandatelor de deputat de ales în respectiva circumscripție județeană („proporțional cu populația”, 1 la 30000 de locuitori și la fracțiunea superioară lui 20000). Alegeătorul putea vota o listă întreagă (caz în care se considera câte un vot pentru fiecare candidat de pe acea listă) sau candidați individuali de pe liste diferite. „Suma totală a voturilor obținute de candidații unei liste era numită „*massă electorală*” și, în funcție de ea se

<sup>16</sup> *M.O.*, nr. 191, 16 (29) noiembrie 1918, pp. 3357-3365.

<sup>17</sup> N. Iorga, *Memorii*, vol. II, București, Editura „Națională” S. Ciornei, f.a., p. 116.

<sup>18</sup> I.G. Duca, *Amintiri politice*, vol. III, München, Jon Dumitru-Verlag, 1982, pp. 101-102.

<sup>19</sup> Vezi Mihail Manoilescu, „Inconsecvențe în decretul-lege electoral”, în *Arhiva pentru reforma și știința socială*, anul I, nr. 1, aprilie 1919, p. 209.

repartizau mandatele după următorul calcul: „Masa electorală a fiecărei liste se împarte succesiv cu numerele 1, 2, 3, 4... și așa mai departe până la concurența numărului de mandate ce revin circumscripției și câturile sunt înscrise în ordinea importanței lor, până ce se termină, în această ordine, atâtea câturi câte mandate sunt de ales. Cel mai mic dintre aceste câturi, corespunzător ultimului mandat, servește de împărțitor comun. Președintele [biroului electoral central de circumscripție] atribue fiecărei liste atâtea mandate de câte ori împărțitorul comun intră în masa electorală a liste” (art. 73). Urma o precizare bizară : „În cazul când unul sau mai multe mandate ar rămâne neatribuite, din cauză că resturile împărțirilor sunt inferioare împărțitorului comun, mandatul sau mandatele se vor atribui în ordinea importanței resturilor” (art. 74). În sfârșit, în interiorul fiecărei, mandatele erau atribuite candidaților în ordinea voturilor individuale obținute (art. 75).

Nu știu ca vreun alt text din istoria modernă și contemporană a românilor să fi încurcat atâta lume. Și nu e vorba doar de oamenii de rând, ci de minți luminate de atunci și de acum. De exemplu, la circa un deceniu, G. Alexianu, recunoscut deja ca autoritate în materie de drept public, descria sistemul de parcă ar fi citit cu totul alt text: mai întâi, credea că „dacă una din liste ar fi obținut majoritatea absolută, ar fi fost proclamată aleasă în întregime”, iar dacă nu, mandatele ar fi fost alocate prin metoda câtului natural cu regula celui mai mare rest<sup>20</sup>. Aproape un secol mai târziu, politologi precum Cristian Preda și Alexandru Radu vorbeau cel dintâi de „metoda d’Hondt, dar cu o corecție cunoscută sub numele de Hagenbach-Bischoff”<sup>21</sup>, iar cel din urmă de „combinația dintre metoda d’Hondt și MMR... cunoscută sub numele de metoda Hagenbach-Bischoff, după numele promotorului său elvețian”<sup>22</sup>. Nu poate fi

<sup>20</sup> G. Alexianu, *Dreptul...*, pp. 406-407.

<sup>21</sup> Cristian Preda, *op. cit.*, p. 138. Observând referințele autorului citat, putem intui sursa confuziei: domnia sa se raportează la metoda Hagenbach-Bischoff așa cum e prezentată în Pierre Martin, *Sistemele electorale și modurile de scrutin*, București, R.A. Monitorul Oficial, 1999. 1. a. Ceea ce descrie Pierre Martin nu corespunde cu ce numesc mai mulți alți autori ca metoda/sistemul HB; b. Metoda descrisă e incompletă pentru că nu oferă soluție pentru mandatele rămase neatribuite în urma folosirii câtului HB. 2. În 1919, în România nu se poate vorbi de metoda HB pur și simplu pentru că nu se folosește câtul HB. Singura asemănare cu metoda lui Martin și cu HB-ul elvețian este posibilitatea *panachage*-ului.

<sup>22</sup> Alexandru Radu, „Alegerile parlamentare din 1919. Un sistem electoral particular”, în *Revista română de studii electorale*, vol. VI, nr. 1, 2018, p. 130. În acest caz, sursa confuziei e faptul că decretul prevedea alocarea finală după regula celui mai mare rest.

vorba de așa ceva. În ciuda a ceea ce am crezut și eu inițial, metoda descrisă în decretul din noiembrie 1919 e un d'Hondt pur<sup>23</sup>. Ceea ce inducea în eroare, în primul rând, era asocierea sa cu *panachage*-ul, care făcea ca sistemul românesc să semene cu cel adoptat în Elveția cu o lună mai devreme (13 octombrie 1918) și aplicat pentru prima dată la 26 octombrie 1919<sup>24</sup>, cu diferența că acolo era permis votul cumulativ (2 voturi pentru un candidat), iar mandatele erau într-adevăr alocate potrivit metodei Hagenbach-Bischoff<sup>25</sup>. Trebuie însă reținut că *panachage*-ul nu afecta cu nimic alocarea mandatelor între liste – care se făcea după metoda d'Hondt nealterată – el conținând în etapa a doua de atribuire a mandatelor între candidații fiecărei liste.

În al doilea rând, mai important, derutează prevederea „împărțitorului comun”, care creează multora impresia unei reguli a cătului, când ea e clar metodă a divizorului sau a celei mai mari medii. Nu era nevoie de „împărțitor”/divizor; el nu face decât să îngreuneze inutil calculele adăugând o operație. Situația a fost sesizată imediat de Mihail Manoilescu, care, în 1918-1919, a arătat că „această împărțire prin împărțitorul comun este inutilă și că numărul mandatelor fiecărei liste se poate vedea îndată ce am stabilit clasificarea căturilor așa cum prevede art.73”<sup>26</sup>. Mai târziu, nu am mai văzut la alți autori această observație. Toți reiau fără comentarii textul de la 1918<sup>27</sup>. Observația lui Manoilescu e corectă<sup>28</sup>, dar trebuie să fim înțelegători cu cel care a redactat decretul<sup>29</sup>. Ca operații el a preluat metoda exact așa cum a prezentat-o Victor

Oricum, HB nu e o combinație de Hondt și Hamilton (ar fi imposibil operațional) și oricum explicația autorului nu rezistă pentru că metoda Hamilton presupune utilizarea în primă fază a cătului natural (Hare), de care nu e deloc vorba în decret.

<sup>23</sup> Vezi și Matei Dogan, *Analiză statistică a democrației parlamentare românești*, București, Editura PSD, 1946, p. 15.

<sup>24</sup> Igor Petrov, „Comment la Suisse a adopté un système électoral plus juste”, 10 octobre 1918, [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch), consultat în data de 07.05.2019.

<sup>25</sup> Andrew McLaren Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London, Routledge, 1980, pp. 142-143.

<sup>26</sup> Mihai Manoilescu, *op. cit.*, p. 109.

<sup>27</sup> Vezi Matei Dogan, *op. cit.*, pp. 17-18; Sorin Radu, *Modernizarea...*, p. 157; Cristian Preda, *op. cit.*, p. 138; Alexandru Radu, *op. cit.*, p. 129.

<sup>28</sup> Comentariile lui Manoilescu nu au fost reținute în istoriografie; le-am găsit menționate, cu o neutralitate parcă neîncrezătoare, doar în Sorin Radu, *Modernizarea...*, p. 163.

<sup>29</sup> Această nesiguranță a începuturilor devine de-a dreptul comică dacă ne uităm la „Instrucțiunile pentru aplicarea decretului-lege electorală”, publicate în ianuarie 1919 care precizau: „Ca verificare că nu s-a făcut nicio greșală în repartitia mandatelor, se



d'Hondt în al său *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle* (1882) și cum se regăsea în legea belgiană din 1899<sup>30</sup>, despre care s-a zis și se zice că a servit de model românilor<sup>31</sup>. În 1918-1919, se observase deja că operațiunea cu divizorul era în plus, dar legea păstra forma inițială. Ca fapt divers, Codul electoral belgian conține și azi acest „arhaism” și, tot ca fapt divers, toate legile electorale românești de după 1990 l-au perpetuat. S-a mai întâmpilat și în alte cazuri. Un foarte citat istoric al sistemelor electorale scria: „... e posibil ca din tabelele d'Hondt să identificăm un cât care va aloca exact numărul cerut de mandate... E o funcție pe care unii reformatori electorali și-au dorit ca un sistem electoral să o realizeze și unele sisteme au făcut uz de un cât determinat astfel, dar

va controla dacă în tabloul de câhuri de mai sus figurează atâtea câhuri din fiecare listă câte mandate i s-au atribuit acelei liste” (*M.O.*, nr. 243, 26 ianuarie/6 februarie 1919, p. 4796). Vasăzică, pentru verificare se îngreuna procedura adăugându-se operațiunii inutile și numărătoarea care ar fi trebuit făcută inițial.

<sup>30</sup> Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge. Représentation proportionnelle*, Paris, M. Giard & E. Brière Libraires-Editeurs, 1912, p. 592.

<sup>31</sup> Asupra sursei de inspirație belgiene există un consens în rândul celor care s-au aplecat asupra subiectului, uneori chiar exagerându-i amploarea, în siajul lui Dogan, care aprecia că „legea electorală... a fost compilată după legea belgiană” (Matei Dogan, *op. cit.*, p. 15; vezi și Sorin Radu, *Electoratul...*, pp. 19-20 ; Idem, *Modernizarea...*, p. 154). În ce privește modul de scrutin și formula electorală, în decretul românesc se poate recunoaște cadrul belgian (votul de listă, metoda d'Hondt), dar se observă și diferențe majore (votul uninominal multiplu, lipsa supleanților). Influența belgiană în adoptarea formulei e cumva recunoscută implicit în raportul înaintat Regelui de ministrul de interne, generalul Artur Văitoianu: „Mecanismul reprezentării proporționale a fost întemeiat pe sistemul divizorului comun, care, prezintă îndoită garanție a bazei sale științifice și a aplicațiunii sale practice, experimentată în alte țări” (*M.O.*, 16 noiembrie 1918, p. 3367). Or, în acea vreme Belgia era singura țară în care „sistemul divizorului” era folosit pentru alegerile parlamentare (în forme ușor diferite exista și în unele cantoane elvețiene, dar putem știi câtă bibliografie a avut Mărzescu?). O explicație pentru diferențe poate fi găsită în același raport: „Buletinul de vot adaptat necesităților acestui mecanism și cerințelor unei votări rezezi este simplu...” (*Ibidem*). Totuși, îndrăznesc o ipoteză nouă: legea belgiană a constituit nu doar un model parțial, ci și indirect; sistemul electoral instituit prin decretul din 1918 e identic cu cel prevăzut într-un proiect francez de reformă din 1906-1907, inițiat de deputatul Etienne Flandin, asumat și popularizat de deputatul Charles Benoist (Charles Benoist, *Pour la réforme électorale*, Paris, Librairie Plon, 1908, pp. 135-140), luat în discuție și pentru alegerea consiliului municipal din Paris și prezentat destul de detaliat în presa cotidiană a vremii (de exemplu: „La R.P. Voici comment elle fonctionnerait, d'après M. Charles Benoist”, *Le Rappel*, mardi le 28 décembre 1908). E mai plauzibil că românii nu au bricolat pe modelul belgian, așa cum se crede în general, ci au preluat un model francez, care, e adevărat, păstra elemente din cel belgian.

în practică nu e necesar să se folosească acest cât, pentru că pentru orice model de votare tabelele înșeși pot aloca numărul cerut de mandate”<sup>32</sup>.

Tot legat de asta, Manoilescu mai găsea un motiv – mai temeinic așa zice – pentru a reproșa legiuitorului că „nu a înțeles scopul tehnic al sistemului lui d’Hondt”<sup>33</sup>. E vorba de faptul că art. 74 vorbea de alocarea după regula celui mai mare rest a mandatelor rămase după aplicarea metodei descrise în art. 73. Or, aceasta nu lăsa mandate nealocate. Poate fi vorba de o neînțelegere, dar tind să cred că e vorba mai degrabă de o nesiguranță care a îndemnat la o precauție suplimentară, pe principiul „paza bună trece primejdia rea!”. După Manoilescu, aceasta era o preluare „din legea elvețiană” alăturată fără sens uneia din legea belgiană. Totuși, e greu de crezut că e așa. O astfel de prevedere nu se găsește în legea federală elvețiană din 1918 (nici acolo nu și-ar fi avut rostul) și, oricum, e greu de crezut că Mârzescu ar fi aflat despre ea așa din scurt. E posibil să fi existat în vreuna din legile cantoanelor care adoptaseră reprezentarea proporțională înainte de Primul Război Mondial sau, pur și simplu, să fie desprinsă din numeroasele discuții din perioada anterioară. În mecanica electorală, oricum, articolul în plus nu avea niciun efect, dar, potrivit lui Manoilescu, putea „arunca în spiritul celor chemați să aplice legea o nedumerire și confuziune, la care însăș noutatea și lipsa de explicații însoțitoare ale legii contribuie îndeajuns”<sup>34</sup>. Au fost multe nedumeriri venite din partea celor implicați în organizarea alegerilor (legate de liste, certificate, date, arderea buletinelor etc.), dar o singură dată am întâlnit o sesizare în această chestiune a restului, adresată pe 20 octombrie 1919 ministrului justiției de prim președintele Tribunalului Bacău, care, printre altele, scria: „Art. 74 prevede că mandatele rămase nedistribuite din cauză că restul împărțirilor sunt inferioare devizorului, se vor atribui în ordinea importanței resturilor. – Lucrul este inadmisibil căci după votul de împărțire a mandatelor fixat de lege (sistemul d’Hondt), nu mai rămân locuri nedistribuite, ar trebui șters acest articol, pentru a se înlătura contestațiile inutile”<sup>35</sup>. N-a fost prea mare nedumerire atunci și nici nu avea să

<sup>32</sup> Andrew McLaren Carstairs, *op. cit.*, p. 20.

<sup>33</sup> Mihail Manoilescu, *op. cit.*, p. 210.

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> ANR, fond Ministerul Justiției. Comisia Centrală Electorală, dosar 114/1919, f. 140. De altfel, această prevedere a decretului cuprinsă și în regulamentul de aplicare inițial a fost eliminată din variantele ulterioare.

fie. Chiar și un cercetător ca Matei Dogan (care a arătat că a înțeles bine sistemul, făcând chiar o demonstrație de alocare) a trecut cu vederea art. 75<sup>36</sup>.

Să trecem la chestiuni concrete! Conform decretului inițial, alegătorul trebuia să taie cu creionul de pe buletinul de vot listele sau candidații pe care nu-i dorea, lăsând liberă o listă întreagă sau un număr de candidați individuali în limita numărului total de deputați de ales în respectiva circumscripție. Puteau rămâne neșterși mai puțini candidați, dar, evident, nu mai mulți. Mai târziu, printr-o modificare din 2 iunie 1919, „în scopul de a simplifica operațiunea votărei pentru alegătorii cari ar voi să voteze o listă întreagă de candidați”, din inițiativa aceluiași G.G. Mârzescu s-a introdus posibilitatea folosirii ștampilei: cine dorea să voteze o listă întreagă putea să o ștampileze; în restul cazurilor rămâneau valabile prevederile inițiale. Dar o listă completă putea fi votată și tăindu-le cu creionul pe toate celelalte. Se anulau buletinele pe care se găseau două sau mai multe ștampile<sup>37</sup>. Ceea ce s-a dorit o simplificare s-a dovedit o complicare enormă, pentru că în practică au apărut cazuri neprevăzute de normă. De exemplu, chiar în zilele alegerilor, începutul lui noiembrie 1919, Ministerul Justiției transmitea tribunalelor că: „Lista pe care alegătorul a aplicat ștampila și a șters și unele nume se consideră valabil votată în ceea ce privește candidații neșterși cu creionul. De asemenea, este valabil votul și în cazul când ștampila a fost aplicată pe două sau mai multe liste din cari alegătorul a șters unele nume, dacă totalul numelor neșterse din toate acele liste nu depășește numărul candidaților de ales”<sup>38</sup>. Și evident, logic, dar contrar prevederilor restrictive, mai puteau exista cazuri în care să nu se justifice anularea: liste cu ștampilă și ștersături + liste doar cu ștampilă; liste cu ștampilă + liste neșterse; buletine neatrinse de creion cu mai multe ștampile pe liste etc. Totul atâta timp cât numărul candidaților votați nu era mai mare decât cel al mandatelor din județ. Nu știm cum au acționat comisiile în toate aceste situații.

Sistemul foarte complicat, lipsa de experiență și nivelul redus de educație al votanților, lipsa de experiență a funcționarilor și a magistraților, plus campania de sabotaj (îndemnând la neparticipare sau anulare) a unor grupări

<sup>36</sup> În zilele noastre Alexandru Radu considera prevederea „o precauție lăudabilă de principiu, deși dovedită inutilă în practica alegerilor”, „pentru cazurile, posibile teoretic” când d’Hondt lăsa mandate nerepartizate (Alexandru Radu, *op. cit.*, p. 130). Precauția este lăudabilă tot timpul, dar nu existau cazuri posibile teoretic.

<sup>37</sup> *M.O.*, nr. 37, 3 iunie 1919, pp. 2033-2034.

<sup>38</sup> *Apud Sorin Radu, Modernizarea...*, p. 160.

(averescani, takiști, socialiști) au făcut ca numărul de voturi valabil exprimate să fie foarte redus. Dincolo de aceasta au fost destule alte probleme instituționale și de comportament electoral care i-au făcut pe mulți să afirme, în epocă și mai târziu, că primele alegeri din România întregită și primele alegeri prin sufragiu universal masculin au reprezentat un eșec. În continuare, voi prezenta câteva constatări cantitative, bazate pe rezultatele oficiale ale alegerilor<sup>39</sup>.

În cele 34 de județe de județe ale Vechiului Regat au fost aleși 247 de deputați, împărțiți pe circumscripții proporțional cu populația totală, câte unul la 30000 de locuitori și la fracțiunea suplimentară numărului de 20000. Prima problemă ar fi chiar cunoașterea exactă a populației fiecărui județ: ultimul recensământ fusese realizat în 1913, iar războiul avusese urmări demografice considerabile. Repartizarea s-a făcut după estimări, numărul deputaților variind de la 20, în Ilfov, la 3, în Fălciu. Circumscripții cu magnitudine mare erau Dolj – 14, Prahova – 13, Teleorman și Mehedinți – 10, iar cu magnitudine mică, Tutova, Muscel, Roman, Vaslui – 4.

Dar populația totală, chiar estimată, pe baza căreia s-a stabilit numărul deputaților e una și numărul celor cu drept de vot e alta. Cu siguranță, listele electorale pentru Regat, însumând 1299847 persoane, au fost incomplete, dar diferența dintre realitate și hârtii nu era atât de mare pe cât am fi tentați să credem, dacă ne gândim că ponderea populației masculine era redusă în urma războiului. Nu ne putem da seama cum a variat numărul alegătorilor din fiecare județ (în funcție de ponderea populației masculine adulte și de capacitatea administrativă), dar anomalia e evidentă: județe cu populație estimată mai mare – deci cu mandate mai multe – au ajuns să aibă mai puțini cetățeni cu drept de vot decât altele mai mici: Mehedinți (50818 înscriși) a avut 10 deputați, iar Dâmbovița (52121), doar 8; Tulcea (20483) a avut 6, iar Tutova (24980), 4 și Neamț (30951), 5<sup>40</sup>. În aceste condiții, norma efectivă de reprezentare (numărul alegătorilor înscriși per mandat de deputat) a variat mult, de la 6518 (Dâmbovița) la 3413 (Tulcea) (media pe țară era de 5262). Aceasta a făcut ca egalitatea votului să rămână o vorbă goală. Încă dinainte de a începe procesul electoral, era clar că unele voturi aveau să valoreze mai mult decât altele.

<sup>39</sup> *M.O.*, nr. 187, 20 noembrie 1919.

<sup>40</sup> Cazurile sunt mult mai numeroase. Nu mai vorbim de județele cu număr apropiat de înscriși, dar cu număr diferit de mandate, ori de cele mari diferențe de înscriși, dar cu același număr de mandate.

Mai departe, avem problema absenteismului! La nivelul Vechiului Regat, doar 67,16% dintre cei înscriși pe listele electorale s-au prezentat la urne, cu cea mai ridicată participare în Durostor (78,82%) și Caliacra (77,52%), iar cea mai scăzută în Covurlui (Galați, 57,75%) și Prahova (54,56%). Din nou, nu se poate spune cât a contat nepăsarea și cât campania de sabotaj (în condițiile în care votul era obligatoriu, absența fiind sancționată cu amendă). Cert e că guvernul criptoliberal al generalului Văitoianu a încercat să atragă cât mai mulți cetățeni la vot. Județele din Cadrilater, controlate strict, sunt o dovadă în acest sens. De asemenea, trebuie observat că printre județele cu absenteism ridicat se află câteva cu populație urbană și/sau ocupată în alte domenii decât agricultura peste medie (Iași, Ilfov, Covurlui, Galați).

În sfârșit, voturile anulate! Acestea au reprezentat 31,7% din totalul voturilor introduse în urnă. Pe județe au variat de la 7,97%, în Durostor, la... 78,79%, în Ialomița<sup>41</sup>. Din nou, e imposibil, în lipsa unor studii amănunțite, de spus cât a contat nepriceperea alegătorilor și cât intenția de anulare, dar putem bănuși că intervenția guvernului a atenuat cumva nepriceperea. Trebuie să ne uităm la aceleași județe din Dobrogea Nouă, care, contrar datelor obiective (în primul rând, cea mai mare parte a populației nu cunoștea limba română), au avut, pe lângă cea mai ridicată participare din Regat, și cele mai reduse procente de voturi anulate. Regimul lor administrativ era unul special, (mai) centralizat. PNL a câștigat categoric (toate cele 5 mandate în Durostor; 4 din 5, în Caliacra)<sup>42</sup>.

Una peste alta, voturile valabil exprimate au reprezentat 45,85% din totalul alegătorilor înscriși, variind de la puțin peste 70% în Durostor și Caliacra, la puțin peste 20% în Ialomița și Roman. Se vede cu ochiul liber că reprezentarea proporțională a fost compromisă, dar putem încerca să mergem mai adânc pentru a vedea comportamentul electoral al celor care au votat

<sup>41</sup> În cazul județului Ialomița se vede cel mai clar anomalia rezultatelor: 8816 cetățeni au ales 8 deputați; la Muscel, în schimb, 15715 cetățeni au ales doar 4 deputați.

<sup>42</sup> Găsesc sugestivă pentru situația din Cadrilater o telegramă a candidaților liberali către ministrul de interne (chiar din zilele de alegeri): „La toate biurourile electorale din județul Durostor există tendința nenorocită de a creia nulități de voturi neprevăzute de lege. Numărul considerabil de voturi anulate prin inexperiența alegătorilor va fi interpretat în Bulgaria ca un plebiscip defavorabil României. Rog dați imediat instrucțiuni magistraților să nu creeze nulități fără texte și să nu anuleze voturile decât în cazurile unde legea a prevăzut în mod precis sancțiunea nulității.” (ANR, fond MJCCE, dos. 114/1919, f. 186). „Precis”?

valabil, altfel spus: cum au înțeles ei să își exercite dreptul acordat prin decret. Fiecare alegător avea dreptul la atâtea voturi câte mandate erau alocate județului său. Putea vota mai puțini candidați, dar nu mai mulți. Putea acorda toate voturile candidaților de pe o singură listă sau le putea împărți între candidați de pe liste diferite. Fiecare vot pentru un candidat se contabiliza ca vot pentru lista pe care acesta figura, astfel că totalul voturilor unei liste („massa electorală”) era totalul voturilor candidaților săi. În lipsa buletinelor de vot (care, potrivit decretului, trebuiau arse), deci a unei renumărări, e imposibil de spus cu precizie câți cetățeni au votat liste complete (cu ștampila) și câți candidați individuali (cu creionul). Totuși, o privire de ansamblu asupra rezultatelor și puținele calcule care se pot face creează impresia că, în mare parte, s-a votat pentru liste întregi. Putem afla ceva despre comportamentul alegătorilor din 1919, adunând „massele electorale” ale tuturor listelor dintr-un județ și împărțind suma la totalul buletinelor valabile. Obținem astfel numărul mediu de voturi exprimate de un alegător și îl putem raporta la numărul de voturi la care acesta avea dreptul. În cele mai multe cazuri, cele două sunt apropiate, diferențele fiind subunitare, ceea ce înseamnă că majoritatea oamenilor au votat atâția candidați cât aveau dreptul și putem bănuși că au făcut-o cu ștampila, nu cu creionul. La Mehedinți, de exemplu, numărul mediu de voturi exprimate de un alegător a fost 9,03, maximul fiind 10; la Buzău, 8,47/9; Romanați, 7,83/8; Iași, 6,7/7; Olt, 5,90/6; Gorj, 6,25/7 etc. Au fost și cazuri de diferențe mai mari, ceea ce arată că destui alegători au votat mai puțini candidați decât numărul de deputați de ales: Ilfov, 18,63/23; Dolj, 11,87/14; Ialomița, 5,68/8. Cazul extrem este Vâlcea, unde se constată o medie de 4,68 voturi/buletin valabil, la un total de 8. Surprinzătoare sunt însă cele 6 județe (Teleorman, Dâmbovița, Argeș, Vlașca, Bacău și Muscel) în care numărul mediu de voturi exprimate de alegători era mai mare decât cel permis. Se vede că numărul de voturi anulate în aceste județe a fost mai mic decât ar fi trebuit, potrivit decretului. La Bacău, de exemplu, au fost exprimate în medie 8,83 voturi când maximul permis era de 8. Asta înseamnă că au fost puțin peste 15000 de voturi în plus; nu putem ști cum au fost ele distribuite, dar, la un total de puțin peste 18000 de buletine reținute ca valabile, e enorm<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Calculele sunt realizate pe baza rezultatelor pe județe, publicate în *M.O.*, nr. 187, 20 noiembrie 1919, pp. 9769-9799. Tabelele comparative întocmite cuprinzând participarea, buletinele valabile, voturile efective etc. sunt prea întinse pentru a fi anexate, însă pot fi puse la dispoziția oricui în format electronic.

În 1919, alegerile au reprezentat o experiență inedită atât pentru cei care le-au organizat, cât și pentru cei chemați să voteze. Nu e surprinzător că toți au fost derutați. În fond, modul în care s-a votat era același din perioada sistemului cenșitar: fiecare om vota atâția candidați câte mandate erau alocate circumscripției sale. Totuși, ceea ce pentru câțiva era vechi, pentru cei mai mulți era complet nou. Iar dacă până la război se votase în colegii mici, cu puțini candidați și puține mandate, în 1919 au apărut buletine complicate, cu multe nume, grupate pe liste. Introducerea posibilității de a vota în bloc, cu ștampila, care s-a dorit o simplificare, nu a făcut decât să complice lucrurile. Așa s-a ajuns ca o treime din buletinele introduse în urnă să fie anulate și ca destule altele anulabile să fie considerate valabile. Prin urmare, e greu de apreciat în ce măsură rezultatele oficiale au reflectat voința cetățenilor, dar e evident că reprezentarea a fost puternic viciată. Pe lângă toate acestea, venea și modul cu totul nou de transformare a voturilor în mandate, la care m-am referit în trecere mai sus, dar ale cărui efecte asupra rezultatelor alegerilor vor fi analizate într-un alt text.

MIHAI GHIȚULESCU  
Universitatea din Craiova  
Facultatea de Științe Sociale