

## EWOLUCJA POLITYCZNA PREZYDENTURY W RUMUNII

W systemie politycznym Rumunii urząd prezydenta pojawił się w roku 1974 jako element wzmocnienia władzy Sekretarza Generalnego całej partii – Rumuńskiej Partii Komunistycznej (dalej: RPK). Wprowadzenie urzędu prezydenckiego, dotąd obcego rumuńskiej tradycji politycznej, było odzwierciedleniem przemian, jakie dokonywały się w rumuńskim układzie władzy po roku 1965, czyli po przejęciu władzy w Rumunii przez Nicolae Ceaușescu.

Początkowo Ceaușescu w kontrze do swego poprzednika – Gheorghe Gh. Deja sprawował władzę w triumwiracie z dwoma innymi politykami – Ionem Gh. Maurerem oraz Chiviu Stoică, niemniej jednak już w roku 1967 rozpoczął ponowną centralizację pełni władzy we własnym ręku, jako pierwszy został pozbawiony władzy dotychczasowy Przewodniczący Rady Państwa Ch. Stoica, który już w 1967 roku został zmuszony do rezygnacji z dotychczas zajmowanego stanowiska, które naruszając zasadę niełączenia stanowisk<sup>1</sup> przejął ówczesny I sekretarz RPK – N. Ceaușescu<sup>2</sup>. Ceaușescu nie zadowolił się jednak umocowaniem się w strukturach państwowych, stale dążył do umocnienia swej pozycji zarówno w pionie partyjnym, jak i państwowym. Osiągnął to poprzez pozorną decentralizację (stratychizację) lokalnych struktur RPK i struktur administracji terytorialnej za pomocą reformy administracyjnej, która zerwała z dotychczasowym, wzorowanym na ZSRR podziałem Rumunii na rejony i okręgi, a w ich miejsce wprowadziła tradycyjne dystrykty (*județul*). Umożliwiło to rumuńskiemu sekretarzowi umocnienie swej pozycji politycznej, ponieważ większość lokalnych liderów partyjnych pochodziła odtąd z jego nadania, ponadto osoby, które były mianowane jeszcze przez jego poprzednika miały już bardzo poważnie uszczuplony zakres wpływów.

Finalizacją procesu całkowitego przejścia władzy przez Nicolae Ceaușescu stało się:

1 Określoną zresztą w statucie RPK z 1965 r., D. Cătănuș, *Întărirea centralismului absolut și tentația puterii absolute*, 1987, „Arhivele totalitarismului”, 1-2/2011, s. 215.

2 A. Burakowski, *Geniusz Karpat. Dyktatura Nicolae Ceaușescu 1965-1989*, Warszawa 2008, s. 92.

- a) Odwołanie Iona Maurera ze stanowiska premiera, odesłanie go na emeryturę i zastąpienie go Maneą Manescu, czyli bliskim współpracownikiem Ceaușescu (w dniu 29 marca 1974 r.);
- b) Powierzenie Nicolae Ceaușescu nowo utworzonej funkcji prezydenta Rumunii (marzec 1974 r., zaprzysiężony w dniu 29 kwietnia 1974 r.).

Funkcja prezydenta Socjalistycznej Republiki Rumunii pojawiła się w systemie politycznym tego państwa w marcu 1974 r., natomiast przygotowania do jej stworzenia i odpowiedniego umocowania w systemie politycznym trwały już od roku 1972, kiedy to po raz kolejny N. Ceaușescu został wybrany na Przewodniczącego Rady Państwa. Kompetencje nowego urzędu zostały zakreślone następująco<sup>3</sup>:

- przewodniczenie Radzie Państwa,
- w razie konieczności przewodniczenie Radzie Ministrów,
- powoływanie oraz odwoływanie (na wniosek premiera) wicepremierów oraz ministrów i przewodniczących centralnych organów państwowych;
- powoływanie i odwoływanie członków Sądu Najwyższego,
- w czasie pomiędzy sesjami Wielkiego Zgromadzenia Narodowego – powoływanie oraz odwoływanie Prezesa Sądu Najwyższego i prokuratora generalnego;
- nadawanie najwyższych stopni wojskowych (od generała wzwyż);
- nadawanie odznaczeń;
- stosowanie prawa łaski;
- nadawanie i pozbawianie obywatelstwa;
- przyznawanie prawa zamieszkania w Rumunii obywatelom innych państw,
- udzielanie azylu;
- ustalanie rangi misji dyplomatycznych;
- przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących;
- zawieranie umów międzynarodowych osobiście, bądź delegowanie tych uprawnień premierowi;
- prawo do ogłoszenia stanu wojennego;
- był naczelnym dowódcą sił zbrojnych;
- był przewodniczącym Rady Obrony SR Rumunii<sup>4</sup>.

Wyżej wymienione uprawnienia, zresztą bardzo szerokie zostały przez ustawodawcę określone jako podstawowe, co mogło implikować możliwość ich dalszego, w miarę potrzeby, poszerzenia. Dość duże znaczenie zostało przypisane przysiędze prezydenckiej, została ona bowiem włączona do Ustawy Zasadniczej. Urząd prezy-

3 Zapisano je w artykułach 71-76 znowelizowanej konstytucji z 1965 r.

4 Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii, (tłum.) S. Gebethner, (wstęp) W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław – Warszawa 1978, s. 46-47.

dencki został także stosunkowo silnie powiązany z parlamentem, poprzez wprowadzenie zasady odpowiedzialności głowy państwa przed WZN, a także wprowadzenie wymogu składania okresowych sprawozdań przez prezydenta na forum parlamentu, a dotyczących działalności prezydenta i rozwoju państwa. Jednoznacznie silnym określeniem pozycji prezydenta wobec parlamentu było zaniechanie jasnego zadeklarowania długości kadencji prezydenckiej, poprzestając jedynie na określeniu, że WZN wybiera prezydenta na okres swej kadencji, przez co można domniemywać, że trwała ona przynajmniej formalnie 5 lat<sup>5</sup>.

Przemiany, jakie nastąpiły w Rumunii po obaleniu reżimu Nicolae Ceaușescu w końcu roku 1989, wymogły m.in. wprowadzenie nowych zasad wyboru prezydenta. Zasady wyboru funkcjonowania urzędu prezydenckiego w okresie przejściowym regulowały odpowiednie dekrety FSN (*Frontul Sălvării Naționale*)<sup>6</sup>. Dekret o urzędzie prezydenta został wydany w marcu 1990 roku, wraz z prezydencką ordynacją wyborczą<sup>7</sup>. Pierwszy prezydent w nowych warunkach – Ion Iliescu został wybrany na podstawie przepisów tymczasowych w roku 1990 (20 maja), osiągając rekordowy w nowych warunkach wynik – około 85% głosów<sup>8</sup>. Niemniej jednak ówczesna prezydentura Iliescu była jedynie tymczasowa, miała być sprawowana do czasu opracowania nowej konstytucji, co w końcu nastąpiło w roku 1991. Nowe zasady, w większości zastosowane już w roku 1990, stanowiły zupełnie nową jakość w warunkach rumuńskich. Po pierwsze wprowadzono zasadę głosowania powszechnego, w miejsce stosowanej do roku 1989 zasady wyboru głowy państwa przez parlament. Przewidziano możliwość głosowania w dwóch turach, bowiem standardowo do zwycięstwa w pierwszej turze potrzebne było zdobycie przynajmniej 50% głosów przez konkretnego kandydata. Istotnym *novum* w warunkach rumuńskich było wprowadzenie ograniczenia kadencji do 2, początkowo długość kadencji określono na 4 lata<sup>9</sup>, była ona taka sama jak obu izb parlamentu. Co więcej, do roku 2004 wybory prezydenckie odbywały się jednocześnie z parlamentarnymi, w sposób istotny wpływając na kampanię wyborczą. Innym *novum* w warunkach rumuńskich był niewątpliwie wymóg apartyjności prezydenta. Ważnym, zwłaszcza w perspektywie przyszłych wydarzeń, była niewątpliwie możliwość zawieszenia prezydenta na urzędzie, a nawet postawienie go w stan oskarżenia, działanie takie mogło być uzasadnione podejrzeniem naruszenia przez prezydenta konstytucji<sup>10</sup>. Zgodnie z jej przepisami taki wniosek musiał być zgłoszony przez minimum 1/3 ustawowej liczby deputowanych i senatorów. Wówczas następowało głosowanie wspomnianego

5 Art. 44 konstytucji z 1965 r., *Ibidem*, s. 81.

6 W. Brodziński, Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku, (w:) Dwie dekady zmian. Rumunia 1989-2009, s. 15.

7 J. Šedo, P. Brštáková, Pozice rumunského prezidenta v ústavě a v praxi po roce 1989, „Politologická revue”, 2/2009, s. 25.

8 *Ibidem*, s. 30.

9 Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991, (tłum.) A. Cosma, (wstęp) W. Brodziński, Warszawa 1996, s. 17.

10 W. Brodziński, Ustrój konstytucyjny..., *op. cit.*, s. 23.

wniosku na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu, w przypadku przegłosowania wniosku najpóźniej w ciągu 30 dni musiało odbyć się referendum w sprawie odwołania prezydenta, jednak aby było ono ważne i wiążące, musiała wziąć w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, co otwierało możliwości nawoływania np. do absencji referendalnej w wypadku zgłoszenia wniosku w ramach „rozgrywek politycznych”.

Co istotne, w razie opróżnienia urzędu prezydenckiego tymczasową głową państwa miał być Marszałek Senatu, a w dalszej kolejności przewodniczący Izby Deputowanych.

Kompetencje prezydenta w myśl konstytucji z 1991 roku zostały określone bardzo szeroko, zarówno w dziedzinie polityki wewnętrznej państwa, jak i polityki zagranicznej. Prezydent jest gwarantem niepodległości państwa oraz gwarantem integralności terytorialnej kraju. Ma czuwać także nad przestrzeganiem konstytucji oraz czuwać nad właściwym funkcjonowaniem władz publicznych. Część uprawnień prezydenckich wymaga kontrasygnaty, zwłaszcza ogłaszanie dekretów z mocą ustawy dotyczących: umów międzynarodowych, akredytacji i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych Rumunii, zarządzania częściowej bądź pełnej mobilizacji, wprowadzenie stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego, przyznania odznaczeń, nadawania wysokich stopni wojskowych i indywidualnych ułaskawień muszą być kontrasygnowane przez premiera.

W odniesieniu do życia politycznego prezydent ma spełniać rolę mediatora w stosunkach pomiędzy rządem a parlamentem. W tym zakresie do jego uprawnień należy mianowanie kandydata na premiera i potem na jego wniosek mianowanie, bądź odwoływanie członków rządu. Kandydat na premiera powinien być desygnowany po konsultacji z partią mającą bezwzględną większość w parlamencie lub w razie braku takiej większości z partiami obecnymi w Izbie Deputowanych i Senacie. Kandydat na premiera po otrzymaniu oficjalnej nominacji od prezydenta ma 10 dni na przedstawienie swego gabinetu na forum Izby Deputowanych i na uzyskanie od niej *votum* zaufania. Generalnie rzecz ujmując parlament ma 60 dni na zatwierdzenie rządu, jeżeli nie dotrzyma tego terminu i odrzuci przynajmniej 2 wnioski o powołanie rządu, prezydent może samodzielnie parlament rozwiązać, bowiem w tym wypadku ewentualne konsultacje z liderami parlamentu i ugrupowań w nim zasiadających są traktowane jedynie doradczo.

Prezydent w myśl konstytucji z 1991 roku może uczestniczyć z własnej inicjatywy w posiedzeniach rządu dotyczących spraw ogólnokrajowych (polityki zagranicznej, obronnych) i wtedy przewodniczy obradom rządu, w innych wypadkach może być obecnym na posiedzeniu gabinetu na zaproszenie premiera. Bardzo istotnym uprawnieniem jest możliwość ogłoszenia referendum w sprawach ogólnokrajowych jedynie po bliżej niesprecyzowanych konsultacjach z parlamentem, co daje prezydentowi mocną możliwość ogłoszenia referendum, niemniej jednak jego wyrok jest wiążący dopiero po oddaniu głosu przez większość uprawnionych do gło-

sowania<sup>11</sup>. Pierwszy z rumuńskich prezydentów, wspomniany już Ion Iliescu dość umiejętnie wykorzystywał atuty, jakie dawała mu konstytucja z 1991 roku, w sytuacji kształtowania się systemu partyjnego i formowania się jego własnego obozu politycznego, w sytuacji konfliktu z byłym premierem Petre Romanem<sup>12</sup>, potrafił doprowadzić do utworzenia tzw. większości prezydenckiej, która w warunkach podzielonego parlamentu gwarantowała stabilność władzy, wobec której Iliescu jako nieformalny (bo teoretycznie bezpartyjny) lider spełniał właściwie funkcję nadpremiera. Szczytem możliwości kreowania polityki przez Iliescu, niewątpliwie należy określić skonstruowanie rządu Nicolae Vacăroiu, który przetrwał kadencję parlamentu 1992-1996, często w bardzo oryginalnych konfiguracjach politycznych<sup>13</sup>. Podobna stabilizacja była obserwowana w trakcie drugiej kadencji prezydenckiej Iliescu, w latach 2000-2004, kiedy to niewątpliwie dominował w układzie z premierem Adrianem Năstase.

Tak zakrojone uprawnienia prezydenckie były dość dobrze przystosowane do systemu politycznego, który funkcjonował w Rumunii pomiędzy rokiem 1991 a 2003, niemniej jednak reforma konstytucyjna, dotycząca w sumie spraw pomniejszych, związanych w większości z detalami dotyczącymi przystąpienia Rumunii do UE i NATO, doprowadziła w rezultacie do destabilizacji dotychczasowych relacji pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą, z uwagi na to, że jedną z propozycji poddawanych pod referendum „w pakiecie” było przedłużenie kadencji prezydenta Rumunii do lat 5. Było to o tyle istotne, że zaburzało dotychczasowy model wspólnych wyborów, wraz ze wszystkimi jego zaletami, czyli przede wszystkim brakiem potrzeby *kohabitacji* pomiędzy prezydentem a parlamentem, które to organa dotąd wywodziły się z tej samej opcji politycznej, sam zaś kandydat prezydencki bardzo często był lokomotywą wyborczą swego ugrupowania w skali ogólnokrajowej.

Była to pierwsza z reform, które w istotny sposób zmieniły obraz rumuńskiej sceny politycznej. Zmuszenie głowy państwa do współpracy z potencjalnie niechętnym mu parlamentem było absolutną nowinką w 150-letniej historii Rumunii, w połączeniu z dającymi stosunkowo wiele miejsca na odpowiednią interpretację zapisami regulującymi relacje pomiędzy rządem a prezydentem. Hipotetycznie do pierwszej potrzeby *kohabitacji* miało dojść dopiero w roku 2008, kiedy po raz pierwszy miały się odbyć w Rumunii jedynie wybory parlamentarne, natomiast wybory prezydenckie miały się odbyć w roku następnym. Niemniej jednak wady reformy konstytucyjnej z roku 2003 zaczęły się ujawniać o wiele szybciej.

Obecnie działalność rumuńskiej administracji prezydenckiej reguluje ustawa 47/1994, z której wynika, iż prezydent może zarówno przeprowadzać różne dzia-

11 Konstytucja Rumunii z 1991, s. 20.

12 H.A. Welsh, *Political Transition Processes in Central and Eastern Europe*, „Comparative Politics” 1994, vol. 26, no. 4, s. 391.

13 A. Burakowski, M. Stan, *Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 103.

łania materialne, ale także i akty natury politycznej<sup>14</sup>. Dekrety wydawane przez administrację prezydencką przed rokiem 2004 raczej nie podlegały szerokiej dyskusji z kilku powodów. Po pierwsze prezydenckie dekrety nie dotyczyły z reguły kontrowersyjnych spraw politycznych, być może w wyjątkiem amnestii udzielonej w roku 2002 pewnym osobom, jednak z uwagi na to, iż nie były to postacie ze „świecznika politycznego”, nie wywołało to szerokiego zainteresowania opinii publicznej.

Jeżeli chodzi o dekrety prezydenckie – rumuńska ustawa zasadnicza nie traktuje tej materii odpowiednio szeroko. Stwierdzono jedynie, zresztą dość enigmatycznie, że prezydent może wydawać dekrety w celu wykonywania swych powinności. Niemniej jednak nie ma jednoznacznego przekonania co do tego, kiedy prezydent może skorzystać ze swych prerogatyw związanych z dekretami, a kiedy powinien w inny sposób wyrazić swą wolę<sup>15</sup>.

Można zauważyć obszary, w których wydawanie dekretów wydaje się naturalne i raczej niekwestionowane, jak np. w procesie powoływania doradców prezydenckich, gdy pochodzą oni wyłącznie z „puli” mianowanej przez aktualnie urzędującą głowę państwa.

W przypadku rumuńskim dekrety wydawane przez prezydenta mogą mieć naturę normatywną bądź indywidualną (partykularną). Dekrety dotyczące amnestii nie mają charakteru normatywnego, ponieważ w tym wypadku nie jest tworzona nowa norma prawna, chodzi tylko o jej odpowiednie zaaplikowanie. Teoretycznie rozpatruje się możliwość wydawania przez prezydenta dekretów z mocą ustawy, które niewątpliwie byłyby aplikowane, np. w wypadku zaistnienia zagrożenia zewnętrznego Rumunii, a byłyby one związane np. z potrzebą ogłoszenia mobilizacji<sup>16</sup>. Innego rodzaju aktami są dekrety amnestyjne, które nie pozostają rozstrzygnięciami ostatecznymi, ponieważ jak pozuje praktyka mogą być one zaskarżane przez odpowiednie sądy, ponadto muszą być one kontrasygnowane przez premiera, choć w sytuacji jaka zaistniała w 2004 roku zabezpieczenie to nie było zbyt skuteczne z uwagi na to, że zarówno prezydent, jak i premier mieli wspólny interes polityczny w tej sprawie – potem premier wymawiał się amnezją co do tego, czy rzeczywiście złożył podpis kontrasygnujący ww. dekrety. Była to jedna z najpoważniejszych spraw, w których oskarżano prezydenta o nadużycie władzy, która jednak nie zakończyła się próbą *impeachmentu* z uwagi na to, iż Iliescu właśnie kończył swą kadencję<sup>17</sup>.

14 R. Carp, Rule of law vs. Presidential Power: the case of exculpation decrees, „Studia Politica. Romanian Political Science Review” 2005, nr 1, s. 131.

15 *Ibidem*, s. 131.

16 *Ibidem*, s. 132.

17 Sprawa dotyczyła amnestionowania przez Iona Iliescu w ostatnich dniach urzędowania (15 grudnia 2004 r.) 35 osób, w tym np. Mirona Cozmy (organizatora *mineriad*, skazanego w okresie rządów prawicy (1999); a także osób skazanych m.in. za korupcję. Dekret ten zawierał liczne wady prawne; co zrozumiale został także nieprzychylnie przyjęty przez opinię publiczną. Warto także nadmienić, że jego wydanie zamknęło właściwie wszelką drogę do władzy PSD, która teoretycznie mogła pokusić się wówczas o sformowanie rządu koalicyjnego. Jednak biorąc pod uwagę kontrowersje wokół amnestii, szansę tę utraciło, pomimo iż 17 grudnia dekret został anulowany, co wywołało kolejną dysputę natury prawnej, czy można jeden dekret prezydencki uchylić kolejnym dekretem? Dodatkowo pojawiły się głosy, później zresztą potwierdzone przez opinię Sądu Apelacyjnego, że sam

Niemniej jednak cała sprawa była w roku następnym rozpatrywana przez Sąd Apelacyjny w Bukareszcie, który jednoznacznie stwierdził, że amnestia udzielona przez Iliescu w roku poprzednim była nielegalna<sup>18</sup>. Kontynuując sprawy amnestyjne należy zauważyć, że w warunkach rumuńskich nie podlegają jej jedynie sprawy polityczne, również instytucja amnestii może być obecna w kwestiach *stricto* politycznych, co zostało wykorzystane w roku 2014 tuż przed wyborami prezydenckimi, gdy bez konsekwencji przez pewien czas pozwolono na zmianę barw politycznych przez urzędników samorządowych<sup>19</sup>.

Wśród spraw, które z reguły wywoływały wiele emocji były relacje pomiędzy prezydentem a premierem. Co naturalne, pojawiały się one zwłaszcza w okresie kohabitacji, czyli po roku 2007, niemniej jednak można było zauważyć pewne incydenty pomiędzy prezydentem a premierem co do ewentualnego podziału kompetencji także i we wcześniejszym okresie. Jeszcze w listopadzie 2000 roku w trakcie kampanii prezydenckiej Ion Iliescu w debatach telewizyjnych jednoznacznie twierdził, że zakres uprawnień rumuńskiego prezydenta jest właściwy<sup>20</sup>. Według C. Pârvulescu konstytucja z 1991 roku w jej oryginalnym kształcie była efektem konfliktu pomiędzy Iliescu a premierem Petre Romanem. Ostatecznie pozostał model teoretycznie słabego prezydenta, który jednak *de facto* majoryzował premiera. Było to oczywiście możliwe jedynie w sytuacji zgody politycznej pomiędzy obydwojema podmiotami, co rzeczywiście było zauważalne zwłaszcza w trakcie drugiej kadencji Iliescu (1992-1996); w późniejszym okresie dochodziło do konfliktów kompetencyjnych pomiędzy E. Constantinescu a jego premierami w celu osłabienia ich pozycji, co doprowadziło w końcu do wydania przez Sąd Konstytucyjny werdyktu zezwalającego prezydentowi na odwoływanie premiera (1998-2003). W toku przygotowywania poprawek do konstytucji na początku XXI wieku istotnym elementem była próba wyjaśnienia pewnych spraw kompetencyjnych pomiędzy obydwojema urządzeniami.

Okres sprawowania władzy przez Iona Iliescu jest bardzo różnie oceniany przez analityków politycznych. Z analizy jego wystąpień telewizyjnych wynika, iż nie wyróżniał się on niczym szczególnym spośród porównywanych z nim 87 głów państw<sup>21</sup>. Generalizując wyniki badań należy zauważyć, że wskazywały one, iż osobowość Iliescu wykazywała raczej chęć porozumiewania się z własnym obo-

---

dekret był szykowany w dużym pośpiechu i w rezultacie zawierał liczne wady prawne, np. dotyczył osób, które przebywały już na wolności, zawierały błędne sygnatury wyroków lub po prostu nie zgadzały się dane osobowe osadzonych. Pojawił się także dodatkowy, aczkolwiek hipotetyczny problem prawny: skoro dekrety prezydenckie można uchylić kolejnym takim samym aktem (nawet postanowienia amnestyjne), to czy hipotetycznie inny prezydent (Băsescu) mógłby po swym zaprzysiężeniu uchylić ostatnie decyzje poprzednika? Oczywiście może to dotyczyć także i innych „późnych” amnestii w przyszłości, *Ibidem*, s. 136.

18 J. Šedo, P. Bršáková, Pozice rumunského..., *op. cit.*, s. 34.

19 D. Dragoman, Schimbăm (doar) ca să câștigăm? Huliganismul politic și schimbarea regulilor electorale în România, „Polis. Revista de Științe Politice” 2014, nr 4, s. 100.

20 Cr. Ghinea, Noua Constituție prelungeste lupta dintre palate, „Dilema” 2003, nr 511, s. 2.

21 Zasady porównania i jego metodologia – por. M. Neemes, Ion Iliescu. The Political leadership style, „Studia Universitatis Babeș Bolyai Politica” 2002, nr 1, s. 39.

zem politycznym, niż dążenie do konsensusu z innymi aktorami sceny politycznej. Niemniej jednak wraz z upływem czasu, zwłaszcza podczas drugiej jego kadencji, widać zwiększanie się jego chęci do zawarcia kompromisu, aczkolwiek wyraźnie motywowane było ewentualnymi własnymi korzyściami lub potencjalnym lepszym postrzeganiem za granicą<sup>22</sup>. Styl i nieformalne hasło przewodnie obu kadencji Iliescu różniły się diametralnie. Pierwsza z nich (1990-1996) może być potraktowana jako obrona lewicowych wartości i poglądów dużej części społeczeństwa, nawet z prezentowaniem początkowo własnej drogi do demokracji; natomiast w drugiej kadencji (2000-2004), Iliescu parafrazując starał się być prezydentem wszystkich Rumunów, po kompromitacji sił demokratycznych w latach 1996-2000<sup>23</sup>.

W okresie prezydentury Băsescu widoczne są bardzo silne aspekty populistyczne, prezydent próbował często przejmować rolę mediatora w rumuńskich dysputach politycznych oraz konfliktach wewnętrznych, czego jednak doraźnym efektem była rozpętana przez opozycję akcja protestów przeciw Băsescu, która ostatecznie doprowadziła do kolejnego referendum antyprezydenckiego.

Băsescu postrzegał swą prezydenturę jako szansę na wyraźne odcięcie się od stylu oraz sposobu sprawowania urzędu prezydenckiego przez swego poprzednika. Także z uwagi na złożone obietnice wyborcze w 2005 roku zaczął inicjować dyskusję na temat ewentualnych głębokich przemian w rumuńskim systemie wyborczym. System wyborczy (proporcjonalny) został przez prezydenta wskazany, zresztą odzwierciedlając poglądy opinii publicznej, za głównego winnego złej kondycji moralnej rumuńskiej polityki oraz indolencji parlamentu. Wówczas argumentowano, że proporcjonalny system wyborczy, stosowany zresztą już od 1990 roku, w połączeniu z tradycyjnym dla Rumunii układem list zamkniętych sprzyja przedostawaniu się do parlamentu jednostek posądzanych o korupcję, w końcu ta inicjatywa prezydencka doprowadziła do wypracowania nowych zasad wyborczych, będących jednak kompromisem pomiędzy systemem dotychczasowym a wizją prezydenta Băsescu<sup>24</sup>.

Prezydent nie zamierzał się jednak podporządkowywać ograniczeniom nakładanym mu przez Ustawę Zasadniczą, nie miał także ochoty stać się prezydentem – arbitrem pomiędzy poszczególnymi władzami i siłami politycznymi stając się *de facto* zdaniem wielu komentatorów rumuńskiego życia politycznego adwokatem, a nawet quasi-liderem PLD, mimo iż konstytucyjnie prezydent jest apartyjny<sup>25</sup>.

22 *Ibidem*, s. 42.

23 A. Burakowski, System polityczny współczesnej Rumunii, Warszawa-Kraków 2014, s. 116.

24 W trakcie dyskusji poprzedzającej wprowadzenie nowego systemu prezydent opowiadał się za wprowadzeniem systemu francuskiego. Propozycja rządowa opierała się na pomysle implementacji wzorca niemieckiego, który jednak, jak można wnioskować hipotetycznie nie dałby spodziewanej większości sojusznikom prezydenta z PDL, a raczej jego ówczesnym przeciwnikom z PNL i UDMR. Finalny produkt, czyli ordynacja wyborcza z 2008 roku jest kompromisowa, niemniej jednak jej zasady są dalekie od przejrzystości, zwłaszcza iż niejasny (w przypadku osób nie zdobywających mandatu w JOW) sposób alokacji mandatów zabił najistotniejszą ideę reformy – chęć powiązania parlamentarzysty z okręgiem. C.G. Marian, R.F. King, Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections, „Communist and Post-Communist Studies” 2010, nr 43, s. 10.

25 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/basescu-przechodzi-do-kontraktaku-zamach-stanu,264955.html> (data dostępu: 12.11.2015 r.).



W stylu sprawowania prezydentury przez Trajana Băsescu dobrze widoczna jest jego niechęć do parlamentu, zwłaszcza że przynajmniej od 2007 roku, po rozpadzie wspierającej go dotąd koalicji zmuszony był pełnić swój urząd w warunkach koabitacji, której prawdopodobnie ustawodawca w 1991 roku chciał uniknąć zrównując kadencję prezydencką z kadencją parlamentu. Po wygranym referendum (właściwie dwóch) w roku 2007, czując silny mandat społeczny nie wahał się wskazywać rumuńskich parlamentarzystów jako źródła wszelkich możliwych patologii politycznych. Jednocześnie starał się za wszelką cenę ograniczyć możliwości działania obu izb<sup>26</sup>. Zwieńczeniem tej kampanii było przeprowadzone w roku 2009 referendum, w którym Rumuni mieli wypowiedzieć się co do potrzeby likwidacji Senatu oraz ograniczenia liczby parlamentarzystów do 300<sup>27</sup>. Ocenia się także, że sukces inicjatywy prezydenckiej zapewnił Băsescu wybór na drugą kadencję prezydencką, w wyborach, które odbyły się jednocześnie z referendum (22 listopada; 6 grudnia). Zwłaszcza ogłoszenie wyników korzystnych dla prezydenta pozytywnie odbiło się na poparciu wyrażonym dla niego w II turze, którą Băsescu wygrał, pomimo iż sondaże przedwyborcze publikowane już pomiędzy obiema turami wskazywały na możliwe zwycięstwo jego kontrkandydata z PSD – Mircei Geoany<sup>28</sup>. Pomimo podwójnego, a nawet potrójnego: (zwycięstwo w wyborach, ważne referendum, pozytywna odpowiedź na propozycję prezydencką) sukcesu prezydenta wyniki referendum nie zostały do dnia dzisiejszego wprowadzone w życie, z uwagi na brak większości konstytucyjnej, która miałaby wolę polityczną zaaplikowania i dopilnowania wykonania wymaganych przez rezultat referendum reform<sup>29</sup>. Nie była to jednak jedyna inicjatywa Băsescu zmierzająca do ograniczenia możliwości działania przez parlament. Kolejną, zgłoszoną niewątpliwie pod wrażeniem referendum z 2007 roku, była próba wprowadzenia zasady mówiącej, że w razie przeprowadzenia głosowania nad odsunięciem prezydenta i „obrony” głowy państwa przez elektorat, wówczas następowałoby autorozwiązanie parlamentu, co istotnie wzmocniłoby pozycję głowy państwa wobec władzy ustawodawczej. Kwestią niewątpliwie sporną w razie przyjęcia takich rozwiązań byłaby niewątpliwie kwestia ważności takiego głosowania, jak klauzula miałaby funkcjonować w razie „pata”, czyli wyrażenia żądania odejścia prezydenta przez większość biorących udział w głosowaniu, jednak przy niewystarczającej frekwencji, tak jak antycypując przebieg wypadków miało

26 D. Dragoman, Schimbăm..., *op. cit.*, s. 98.

27 Wynik referendum oznaczał poparcie dla inicjatywy Băsescu, bowiem przy urnach zjawilo się prawie 51% uprawnionych do głosowania (50,95%), co uczyniło referendum ważnym; do tego na pierwsze pytanie o likwidację Senatu twierdząco odpowiedziało 77,78% głosujących, a na drugie o redukcji liczby deputowanych do 300 aż 88,84% głosujących. <http://www.bec2009p.ro/Documente%20PDF/Rezultate/Rezultate%20provizorii%20finale/Date%20provizorii%20PU.pdf> (data dostępu: 14.09.2015 r.); <http://www.bec2009p.ro/Documente%20PDF/Rezultate/Rezultate%20provizorii%20finale/Date%20provizorii%20RP.pdf> (data dostępu: 14.09.2015 r.).

28 Np. sondaż z 29 listopada 2009 roku przewidywał, że Geoana otrzyma 54% głosów; [https://en.wikipedia.org/wiki/Romanian\\_presidential\\_election,\\_2009](https://en.wikipedia.org/wiki/Romanian_presidential_election,_2009) (data dostępu: 5.09.2015 r.); A. Burakowski, M. Stan, Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku, Warszawa 2012, s. 250.

29 D. Dragoman, Schimbăm..., *op. cit.*, s. 98.

miejsce w 2012 roku. W 2011 roku urzędujący prezydent odniósł dość istotny sukces w dużym stopniu wzmacniający jego pozycję, mianowicie Trybunał Konstytucyjny ogłosił wówczas, że w referendum ds. odwołania prezydenta bezwzględnie wymagana jest przynajmniej 50% frekwencja<sup>30</sup>. Umożliwiło to głowie państwa zmianę strategii w wypadku referendum, bowiem od tego momentu można było prowadzić kampanię negatywną zachęcając swych zwolenników do pozostania w domu, tak aby referendum nie było ważne, choć oczywiście z punktu widzenia standardów rozwijania demokracji jest to wątpliwe. Zgoda na wprowadzenie tego zapisu może być postrzegana jako element kompromisu politycznego z głową państwa, tak aby Băseescu zrezygnował z promowania swej inicjatywy „bata na parlament”. Ortodoksyjni konstytucjonaliści wskazują tu także pewną dysproporcję pomiędzy metodą wyboru prezydenta a jego odwołania, bowiem prezydent jest wybierany większością zwykłą, bez względu na frekwencję, natomiast odwoływany większością specjalną, przy frekwencji powyżej 50%.

Należy zadać sobie pytanie, jak właściwie zakwalifikować prezydenturę rumuńską. Dość często można odnaleźć opinię głoszącą, że należy ją klasyfikować jako system semiprezydencki<sup>31</sup>, niemniej jednak przy dokładniejszej analizie zagadnienia zwłaszcza w oparciu o wyznaczniki tego typu prezydentury proponowane np. przez G. Sartoriego można mieć wątpliwości, czy tak jest w rzeczywistości. Sam wspomniany autor włoski określił ją jako specyficzną<sup>32</sup> – gdzie intencją ustrojodawcy było stworzenie stanowiska potencjalnie dość silnego, ale nie ograniczającego zbyt wiele uprawnień obu izb parlamentu. Jest to więc prezydentura arbitrażowa – stosowna dla reżimów parlamentarnych. Według Sartoriego, prezydentura rumuńska nie ma przesłanek semiprezydencjalizmu z uwagi na brak instytucji *veta*<sup>33</sup>. Przesłanek do powstania takiego układu, który można określić jako wyjątkowy semiprezydencjalizm można poszukiwać w wydarzeniach z przełomu 1989 i 1990 roku<sup>34</sup>. Wprowadzenie w owym czasie pełnego systemu prezydenckiego nie wydawało się możliwe z uwagi na oczekiwania Zachodu wobec kolejnych zachodzących w Rumunii wydarzeń, bowiem przyjęcie systemu silnej władzy prezydenckiej *de facto* nic nie zmieniłoby w rumuńskim układzie władzy. Mimo to można spotkać opinie wskazujące, że Rumunia przed rokiem 1996 była faktycznie krajem o silnej władzy prezydenckiej (choć we wspomnianym już układzie z podporządkowanym prezydentowi premierem). W dyskusji na temat stosowania konkretnego modelu sprawowania władzy prezydenckiej należy zwrócić uwagę na fakt, iż realnie właściwość tego systemu

30 *Ibidem*, s. 99.

31 J. Šedo, P. Bršťáková, Pozice rumunského..., *op. cit.*, s. 41; por. też uwagi M. Kubát, M. Brunlík, Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů, „Central European Political Studies Review” 2014 nr 2/3, s. 120-122.

32 G. Sartori, *Ingenieria costituzionale comparata*, București 2008, s. 141.

33 *Ibidem*.

34 Niemniej jednak prezydentura rumuńska przynajmniej w pewnym stopniu wyczerpuje kryteria *semiprezydencjalizmu*, z uwagi choćby na częsty konflikt pomiędzy prezydentem a premierem, który włoski naukowiec uznaje za element charakterystyczny tego modelu. *Idem*, *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha 2011, s. 130.

ujawnia się dopiero w momencie kohabitacji, a w przypadku rumuńskim trzeba mieć na uwadze, że raczej nie przewidywano takiego rozwoju sytuacji w 1991 roku, montując zabezpieczenie w postaci wspólnych wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Można co prawda uznać za krótki moment kohabitacji stosunki pomiędzy Iliescu a P. Romanem, jednak sytuacja została wówczas opanowana przez prezydenta bardzo szybko, choć z użyciem metod pozaparlamentarnych (pierwsza mineriada). Sam Iliescu został z tego powodu oskarżony w roku 2005, niemniej jednak oskarżenie zostało zamknięte w dwa lata później<sup>35</sup>.

Ważnym elementem rumuńskiego systemu politycznego są podejmowane niemal cyklicznie próby pozbawienia go urzędu przed terminem, czego doświadczyli bez mała wszyscy dotychczasowi prezydenci Rumunii. Po raz pierwszy parlamentarzyści próbowali odsunąć od władzy Iliescu w roku 1995, niemniej wówczas parlament nie wyraził na to zgody.

Prezydentura Emila Constantinescu różniła się istotnie od kadencji jego poprzednika. Większość skandali, jakie wówczas pojawiły się w Rumunii, nie było związanych z prezydentem, a co najwyżej z jego otoczeniem bądź współpracownikami politycznymi. Z wyjątkiem Klausa Iohannisa, który sprawował swój urząd niecały rok, był to prezydent, który piastował swój urząd w sposób najbardziej zgodny z ustawą zasadniczą, choć i tak w 1998 roku opozycyjni socjaldemokraci (PDSR) próbowali doprowadzić do jego zawieszenia. Powodem takiego kroku było podjęcie przez Constantinescu prób walki z korupcją, które co zrozumiałe w największym stopniu uderzały w otoczenie polityczne byłej głowy państwa. Drugim również bardzo kontrowersyjnym powodem działań podjętych przez członków partii socjaldemokratycznej było stwierdzenie urzędującego prezydenta, że Rumunia nie wnosi pretensji terytorialnych do Ukrainy, lewica paradoksalnie uznała to za zdradę stanu. Niemniej jednak parlament, w którym zwolennicy Constantinescu mieli wyraźną przewagę nie dopuścił do procedowania wniosku<sup>36</sup>. Generalnie rzecz biorąc prezydenturę Constantinescu określa się jako silną, co wynikało przede wszystkim ze stosunkowo dużego poparcia, jakim cieszyła się jego opcja polityczna w parlamencie; ponadto należy zauważyć, że właśnie wtedy Sąd Konstytucyjny przyznał prezydentowi prawo odwołania premiera, z czego Constantinescu dwukrotnie skwapliwie skorzystał.

W porównaniu do Iona Iliescu, styl sprawowania władzy przez Traiana Băseşcu, jego następcy właściwie w ogóle się nie różnił. Obaj bardzo często byli oskarżani przez opozycję o nadinterpretację Ustawy zasadniczej. Obaj jednak z reguły mieli silny mandat udzielony przez obywateli – zdecydowane zwycięstwo Iliescu w roku 1990 (gdy osiągnął ponad 84% głosów) oraz dwukrotna obrona prezydenta Băseşcu w referendum przez obywateli.

35 J. Šedo, P. Bršťáková, Pozice rumunského..., *op. cit.*, s. 32.

36 *Ibidem*, s. 36.

W swej prezydenturze obaj, czyli zarówno Iliescu, jak i Băsescu, bardzo często starali się ingerować w poszczególne, często pomniejsze kampanie wyborcze, np. w 2008 roku urzędujący prezydent brał (choć oczywiście nieformalnie) udział w kampanii samorządowej, gdy nie do końca skutecznie wspierał kandydatów swej partii – PLD<sup>37</sup>. Jeżeli chodzi o podobne działania Iliescu, to warto choćby wspomnieć jego ingerencję w kampanię prezydencką Adriana Năstase w roku 2004. Co ciekawe, w obu przypadkach poparcie udzielone przez urzędującą głowę państwa było „niedźwiedzią przysługą”, bowiem zarówno Năstase, jak i wspierany przez Băsescu kandydat na mera Bukaresztu nie odnieśli sukcesu w wyborach. Mógł na to wpływać w sposób oczywisty spadek popularności głowy państwa, co szczególnie może zastanawiać w przypadku Băsescu. Należy bowiem pamiętać, że rok wcześniej (czyli w 2007) wygrał on *de facto* dwa referenda. Niemniej jednak w tym wypadku chyba najlepiej widać, jaki skutek miała akcesja Rumunii do Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 roku, kiedy jednak pozytywne emocje opadły i co najważniejsze opadł entuzjazm rumuńskiej klasy politycznej do przeprowadzania reform elektorat pokazał, że nie zadowolony się połowicznymi rozwiązaniami. W przypadku Băsescu stanowiło to z pewnością orzeźwiający prysznic, który zmusił prezydenta do dalszego aktywnego działania<sup>38</sup>.

Część konstytucjonalistów uznaje obecnie status rumuńskiego prezydenta jako względnie słaby. We wspomnianych już analizach semiprezydenccjalizmu trudno wskazywać elementy upodabniające Rumunię do modelowego przykładu Francji. Czasem zalicza się Rumunię do systemów tzw. podwójnego kierownictwa<sup>39</sup>. Wydaje się, że najbardziej adekwatne są spostrzeżenia rumuńskich analityków wskazujących, że w tym wypadku, zwłaszcza po 2003 roku bardzo wiele zależy od aktualnego składu rumuńskiego parlamentu, co przesądza o tym, czy egzekutywa jest politycznie jednolita czy nie?

## BIBLIOGRAFIA

- W. Brodziński. 2009, Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku, [w:] Dwie dekady zmian. Rumunia 1989-2009, Warszawa: Difin.
- A. Burakowski. 2008, Geniusz Karpát. Dyktatura Nicolae Ceauşescu 1965-1989, Warszawa: Trio.
- A. Burakowski. 2014, System polityczny współczesnej Rumunii, Warszawa-Kraków: Instytut Studiów Politycznych PAN; Ośrodek Myśli Politycznej.
- A. Burakowski, M. Stan. 2012, Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN; Trio.
- R. Carp. 2005, “Rule of law vs. Presidential Power: the case of exculpation decrees”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, (1) 2005: 131-141.

37 A. Burakowski, *System...*, *op. cit.*, s. 119.

38 S. Demian, Romania. A blow for Băsescu, „Transitions Online”, 07/01/2008, s. 2.

39 W. Brodziński, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 30.

- D. Cătănuș. 2011, "Întărirea centralismului absolut și tetania puterii absolute, 1987", *Arhivele totalitarismului*, (1-2) 2011: 215-222.
- S. Demian. 2008, "Romania. A blow for Băsescu", *Transitions Online*, 07/01/2008: 1-4.
- D. Dragoman. 2014, "Schimbăm (doar) ca să câștigăm? Huliganismul politic și schimbarea regulilor electorale în România", *Polis. Revista de Științe Politice*, (4) 2014: 87-105.
- Cr. Ghinea. 2003, "Noua Constituție prelungește lupta dintre palate", *Dilema*, 511/2003: 1.
- M. Kubát, M. Brunclík. 2014, "Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů", *Central European Political Studies Review*, (2-3) 2014: 120-122.
- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991, [tłum.] A. Cosma, [wstęp] W. Brodziński, Warszawa 1996.
- Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii, [tłum:] S. Gebethner, [wstęp] W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław – Warszawa 1978.
- C.G. Marian, R.F. King. 2010, "Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections", *Communist and Post-Communist Studies*, (43) 2010: 7-18.
- M. Neemes, Ion Iliescu. 2002, "The Political leadership style", *Studia Universitatis Babeș Bolyai Politica*, (1) 2002: 37-50.
- G. Sartori. 2008, *Ingenieria constituționala comparata*, București: Polirom.
- G. Sartori. 2011, *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha: Slon.
- J. Šedo, P. Bršťáková. 2009, "Pozice rumunského prezidenta v ústavě a v praxi po roce 1989", *Politologická revue*, (2) 2009: 23-47.
- H.A. Welsh. 1994, "Political Transition Processes in Central and Eastern Europe", *Comparative Politics*, (26), 4 (1994): 379-394.

## **POLITICAL EVOLUTION OF THE ROMANIAN PRESIDENCY**

In the Romanian political system the presidential office appeared for the first time in the year 1974, when Nicolae Ceaușescu finally consolidated his power and then created the uninominal office of the head of state. His power was very widely denominated to underline his real position – the leader of the party and of course of the state. After the Romanian revolution from December 1989, which ousted him and part of the communist party from power, the presidential office was maintained, but of course, only after necessary changes arising from the adoption of democratic principles had been implemented. After proclamation of the stable constitution from 1993, presidential powers were officially diminished but in reality the president still had the final word, e.g. during the process of creating the government. Until the amendment of the constitution in 2003, the president was undoubtedly considered as leader of the state, this resulting from the commonpresidential and parliamentary elections which were polled simultaneously. Due to the fact that the electoral campaign was common, it was almost natural that the president should be considered the stronger person in comparison to the prime minister. Also they were always from the same party. The aforementioned amendment of the constitution changed the situation. From 2004 the elections were held separately, thus leading to cohabitation between the president and the prime minister. This occurrence led to the development of a cold war between the political factions involved, who usually held entirely different views on relations of state. This became especially visible in 2009 and again between 2012 and 2015, even on two occasions leading, albeit unsuccessfully, to attempts at impeachment. Presently this conflict is at stalemate following the serious political crisis of November 2015. Romanian politics now awaits the local and parliamentary elections to be held in 2016.

Keywords: Romania, presidency, political system

Słowa kluczowe: Rumunia, prezydent, system polityczny