

GRZEGORZ M. KOWALSKI
Uniwersytet Jagielloński

KONSTITUCJONALIZM RUMUŃSKI W DWUDZIESTOLECIU MIĘDZYWOJENNYM (1923–1940)*

I. Wstęp

Zmiany ustrojowe dokonujące się w Rumunii budziły żywe zainteresowanie w międzywojennej Polsce. Konstytucjonalizmu rumuński był szeroko znany i analizowany w środowisku naukowym, między innymi w ramach prac Towarzystwa Polsko-Rumuńskiego i Porozumienia Prawniczego Polsko-Rumuńskiego, działającego pod przewodnictwem wybitnego prawnika, uczonego i polityka Wacława Makowskiego¹. Zainteresowanie to jest zrozumiałe, gdyż ewolucja systemu politycznego oraz wydarzenia dokonujące się na scenie politycznej kraju sąsiadującego z Rzeczpospolitą rzutowały bezpośrednio na stosunki bilateralne między oboma państwami oraz na położenie międzynarodowe Polski.

W nowej sytuacji geopolitycznej, która nastąpiła w Europie po drugiej wojnie światowej, stosunki polsko-rumuńskie zmieniły się diametralnie – zarówno ze względu na znalezienie się obu krajów w strefie wpływów Związku Sowieckiego i nowy reżim polityczny, jak i z uwagi na zmianę granic obu państw. Zabrakło odtąd różnorodnych bliskich stosunków, łączących państwa mające wspólną granicę. Rzutowało to także na podejmowane w Polsce badania naukowe nad ustrojem przedwojennej Rumunii. W okresie socjalistycznym było ich niewiele, co spowodowało, że międzywojenny konstytucjonalizm rumuński jest do tej chwili w Polsce stosunkowo mało znany.

Niemniej publikacje naukowe ostatnich lat dowodzą coraz większego zainteresowania badaczy historią Rumunii w pierwszej połowie XX w., również jej systemem politycznym. Nie pretendując do wyczerpania zagadnienia, należy wymienić tutaj prace powstałe w ośrodku krakowskim, w tym monograficzne rozprawy autorstwa Ireny Stawowy-Kawki²,

* Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją referatu wygłoszonego na posiedzeniu Komisji Środkowoeuropejskiej PAU dnia 21 października 2014 r.

¹ Por. *Wstęp*, [w:] *Wacław Makowski o państwie społecznym*, wstęp, wybór i opr. W. T. Kulesza, Warszawa 1998, s. 22.

² I. Stawowy-Kawka, *Ekspansja gospodarcza Trzeciej Rzeszy w Jugosławii i Rumunii (1929–1939)*, Kraków 1993.

Agnieszki Kastory³, Mariana Zgórnika⁴. W ośrodku łódzkim nurt badań nad systemem politycznym Rumunii, głównie systemem partyjnym, reprezentuje Andrzej Dubicki⁵. Problematyce związków polsko-rumuńskich w okresie od XIX do XX w., ze szczególnym uwzględnieniem drugiej wojny światowej oraz polskiego uchodźstwa, poświęcone są rozprawy Krzysztofa Dacha⁶, Tadeusza Dubickiego⁷ oraz innych historyków⁸.

Jeśli chodzi o badania nad historią rumuńskiego konstytucjonalizmu, okresu międzywojennego dotyczą fragmenty większych prac. W tłumaczeniu konstytucji rumuńskiej uchwalonej w 1991 r. autorem obszernego wstępu, zawierającego elementy historyczne, jest Witold Brodziński⁹. Jest on także autorem opracowania zarysu systemu konstytucyjnego Rumunii, z uwzględnieniem jego historii¹⁰. We wstępie do polskiego tłumaczenia konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z 1965 r. znajduje się również rozdział na temat dziejów konstytucjonalizmu¹¹. W innych pracach powstałych w okresie socjalistycznym autorzy skupiali swą uwagę najczęściej na okresie od 1944 r.¹² Natomiast w węzłowym ujęciu całości historii Rumunii pióra Juliusza Demela autor niewiele miejsca poświęcił konstytucjonalizmowi¹³. Więcej informacji na ten temat odnaleźć można w książce Małgorzaty Willaume pod tytułem *Rumunia*, wydanej w serii „Historia Państw Świata w XX wieku”¹⁴.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie w zarysie ewolucji, która zaszła w rumuńskim konstytucjonalizmie w dwudziestolecie międzywojennym. Podstawą rozważań są wybrane przepisy dwóch ustaw zasadniczych obowiązujących w Rumunii we wspomnianym okresie, to jest konstytucji uchwalonych w latach 1923¹⁵ i 1938¹⁶. Akty te stworzy-

³ A. Kastory, *Rozbiór Rumunii w 1940 roku*, Warszawa 2002. W tej obszernej książce szczegółowo omówione zostały okoliczności zmian granic Rumunii, które nastąpiły w 1940 r. Mowa jest także o podstawach systemu politycznego, w tym o konstytucjach z lat 1923 i 1938 (s. 40–46).

⁴ M. Zgórnika, *Sytuacja polityczno-strategiczna Rumunii i państw bałkańskich w ocenach najwyższych władz wojskowych Francji 1939–1940*, [w:] *Ku zjednoczonej Europie. Studia nad Europą Środkową i Południowo-Wschodnią w XIX i XX wieku*, red. I. Stawowy-Kawka, W. Rojek, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Historyczne” z. 124, „Studia Polono-Dunabiana et Balcanica”, Kraków 1997, s. 227–233.

⁵ A. Dubicki, *System partyjny Królestwa Rumunii. Uwarunkowania i funkcjonowanie*, Łódź 2013.

⁶ Np.: K. Dach, *Polsko-rumuńskie stosunki polityczne w XIX wieku*, Warszawa 1999.

⁷ Np.: T. Dubicki, *Wojsko polskie w Rumunii w latach 1939–1941*, Warszawa 1994.

⁸ Zob. m.in.: *Druga wojna światowa na tle stosunków polsko-rumuńskich. Materiały z sympozjum*. Suceava 2000. Zawiera rozprawy: W. Rojka, T. Dubickiego, M. Căruntu, J. Bujaka, E. Istrățescu, M. Petraru, I. Agrigoroaiei, A. Dubickiego. Publikacja w językach polskim i rumuńskim; C. Păunescu, D. Matei, *Jak ocalono polskie złoto*, Bukareszt 2013; *Stosunki polsko-rumuńskie w XX wieku*, red. M. Patelski, M. Białokur, Toruń–Opole 2012.

⁹ *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, tłum. A. Cosma, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996.

¹⁰ W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.

¹¹ *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, tłum. S. Gebethner, wstęp W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 16–24. W dalszej części wstępu autorzy omawiają powojenny ustrój państwa, w tym akty rangi konstytucyjnej.

¹² Zob. *Rumunia*, [w:] *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, zbiór tekstów pod red. A. Burdy, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 233–243. Autorem uwag wstępnych poprzedzających tekst konstytucji jest S. Gebert.

¹³ J. Demel, *Historia Rumunii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986, s. 381, 385–386.

¹⁴ M. Willaume, *Rumunia*, Warszawa 2004, s. 101–102, 124–125 i in.

¹⁵ Tekst konstytucji zamieszczony w: I. Mamina, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedia politică. 1866–1938*, București 2000, s. 39–54. Polskie tłumaczenie: *Konstytucja Rumunii*, przeł. Z. Litauerówna, [w:] *Nowe konstytucje*, przeł. pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925, s. 319–358.

¹⁶ Tekst konstytucji zamieszczony na oficjalnej stronie rumuńskiej Izby Deputowanych: www.cdep.ro [dostęp: 20 III 2015 r.]. Polskie tłumaczenie: *Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 r. oraz Dekret*

ły fundamenty zgoła odmiennych systemów politycznych – demokracji parlamentarnej (parlamentarno-gabinetowy system rządów) i autorytaryzmu (zerwanie z zasadą podziału władzy państwowej na rzecz skupienia całości władzy w rękach jednego organu, to jest monarchy). Można stwierdzić, że pomimo dużych rozbieżności oba te modele mieściły się w ramach konstytucjonalizmu, a więc systemu, w którym najwyższe władze państwowe podporządkowane są konstytucji¹⁷.

Należy mocno podkreślić, że przepisy konstytucji stanowią pewne ramy, które treścią wypełnia praktyka polityczna, mająca znaczenie zasadnicze zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i życia obywateli. Wszelako do badań nad historią polityczną państwa konstytucyjnego punktem wyjścia jest zawsze analiza przepisów konstytucji. Z tego względu w niniejszym tekście skupiam się głównie na stanie prawnym (ustawy zasadnicze z lat 1923 i 1938), pozostawiając na uboczu wydarzenia z życia politycznego Rumunii. W uzupełnieniu krótko przedstawiam podstawy prawne systemu politycznego Rumunii po 1940 r., ze szczególnym uwzględnieniem ustawodawstwa konstytucyjnego. Szerzej do kwestii praktyki władz państwowych (zwłaszcza po 1938 r.) z perspektywy zasad rządów konstytucyjnych odnoszę się w podsumowaniu.

II. Konstytucja z 29 marca 1923 r.

W rezultacie pierwszej wojny światowej Rumunia znacznie powiększyła swe terytorium. W państwie zaszło także wiele zmian na scenie politycznej. W napiętej sytuacji wewnętrznej ukonstytuował się parlament, w którym podjęto prace nad przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej¹⁸. Jej uchwalenie miało być zwieńczeniem procesu integracji terytorialnej kraju. Celem było także ustabilizowanie sytuacji politycznej poprzez wprowadzenie pewnych nowych rozwiązań prawnych, charakterystycznych zarówno dla nowoczesnego systemu monarchii konstytucyjnej, jak również demokracji parlamentarnej, powszechnej w Europie po pierwszej wojnie światowej. Projekty konstytucji opracowywane były w Rumunii od początku lat 20.¹⁹ Nowa konstytucja uchwalona została w dniach 26 i 27 marca 1923 r. w Zgromadzeniu Deputowanych i w Senacie²⁰, następnego dnia

królewski o mniejszościach z dnia 3 sierpnia 1938 r., przeł. H. Gorazdowski, G. Chițulescu, słowo wstępne R. Franassovici, W. Makowski, Warszawa 1938.

¹⁷ Por. S. Grodzicki, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 321.

¹⁸ Obowiązująca dotychczas ustawa zasadnicza z 1 lipca 1866 r. (Monitorul Oficial nr 142) wprowadzała w państwie ustrój monarchii konstytucyjnej. Była ona kilkakrotnie nowelizowana. Szerzej zob. E. Focșeneanu, *Istoria constituțională a României 1859–1991*, București 1998, s. 26–55. Po pierwszej wojnie światowej pomimo, że Rumunia pozostała monarchią konstytucyjną, ostatecznie zwyciężyła koncepcja, iż państwu niezbędna jest nowa ustawa zasadnicza, gdyż nowelizacja konstytucji z 1866 r. nie wystarczy. Ibidem, s. 56–58.

Tekst konstytucji z 1866 r. zamieszczony w: I. Mamina, op. cit., s. 16–27. W wydawnictwie tym znajdują się także teksty nowelizacji: z 13 października 1879 r. (Monitorul Oficial nr 232), 8 czerwca 1884 r. (Monitorul Oficial nr 51), 20 lipca 1917 r. (Monitorul Oficial nr 93). Ibidem, s. 28–37.

¹⁹ M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului Românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, București 1995, s. 271.

²⁰ Według danych zawartych w cytowanym wyżej (zob. przyp. 15) wydawnictwie *Nowe konstytucje*, w Narodowym Zgromadzeniu Konstytucyjnym Deputowanych oddano 246 głosów „za”, 8 „przeciw” przy 2 „wstrzymujących się”. Natomiast w Zgromadzeniu Konstytucyjnym Senatu: 137 głosów „za”, 2 „przeciw” i 2 „wstrzymujące się”. Ibidem, s. 357.

tekst promulgował król Ferdynand I, a ogłoszenie ustawy zasadniczej nastąpiło 29 marca w dzienniku urzędowym²¹.

Pod względem systematyki konstytucja składała się ze 138 artykułów zawartych w ośmiu następujących tytułach: I. *O terytorium Rumunii*; II. *O prawach Rumunów*; III. *O władzach państwa*; IV. *O finansach*; V. *O sile zbrojnej*; VI. *Przepisy ogólne*; VII. *O zmianie konstytucji*; VIII. *Przepisy przejściowe i dodatkowe*. Niektóre tytuły dzieliły się na rozdziały, a te na sekcje. Należy zauważyć, że w tytule III przepisy umieszczone zostały w sekwencji: rozdział I. *O Przedstawicielstwie Narodowym*; rozdział II. *O królu i ministrach*; rozdział III. *O ministrach*; rozdział IV. *O władzy sądowniczej*; rozdział V. *O instytucjach departamentowych i gminnych*. Jak widać, przepisy dotyczące parlamentu znalazły się w systematyce konstytucji wyżej niż przepisy odnoszące się do organów władzy wykonawczej w państwie.

Przepis art. 1 konstytucji z 1923 r. stanowił, że Rumunia jest państwem narodowym, jednolitym i niepodzielnym. Terytorium Rumunii było niezbywalne, a zmiana granic mogła nastąpić tylko na mocy ustawy (art. 2). Rumunia nie mogła być kolonizowana (zasiedlana) przez ludzi obcej narodowości (art. 3)²².

Co typowe dla konstytucjonalizmu państw demokracji liberalnej, obszerny tytuł II (28 artykułów) dotyczący praw i wolności człowieka i obywatela umieszczony został na czele systematyki konstytucji. W tytule tym znalazły się także przepisy określające obowiązki obywatelskie, które jednak nie zostały w żaden sposób wyodrębnione. W ustawie zasadniczej zamieszczony został klasyczny katalog praw i wolności, jak: równość wobec prawa (art. 8), gwarancja wolności osobistej (art. 11), nietykalność mieszkania (art. 13), prawo własności (art. 17), wolność sumienia (art. 22), wolność nauczania (art. 24), wolność słowa, wraz z zakazem cenzury (art. 25), tajemnica korespondencji (art. 27), wolność zgromadzeń (art. 28), wolność stowarzyszeń (art. 29), prawo składania petycji do władz (art. 30) i inne. Jeśli chodzi o gwarancje wymiaru sprawiedliwości, konstytucja deklarowała zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* (art. 14). Aresztowanie mogło nastąpić tylko na podstawie nakazu sądowego, który musiał być przedstawiony najpóźniej w ciągu 24 godzin (także w wypadku zatrzymania na gorącym uczynku; art. 11). Konstytucja zakazywała przywrócenia kary śmierci, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w wojskowym kodeksie karnym w czasie wojny (art. 16). Zakazana była także kara konfiskaty majątku (art. 15).

Konstytucja nie ustanawiała praw wyborczych dla kobiet. Deklarowała jedynie, że ustawy szczególne, uchwalone większością 2/3 głosów, określają warunki, po spełnieniu których kobiety będą mogły korzystać z praw politycznych²³. Prawa cywilne kobiet miały być stanowione na podstawie zupełnej równości płci (art. 6 *in fine*).

²¹ Monitorul Oficial nr 282. Na temat konstytucji zob. E. Focșeneanu, op. cit., s. 56–71; M.T. Oroveanu, op. cit., s. 270–292; E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, București 2001, s. 250–254; C. Voicu, I.T. Amuza, B. Stanciu, *Istoria statului și dreptului românesc*, București 2001, s. 358–359.

²² Materie konstytucyjne, jak określenie flagi państwowej, siedziby rządu (znajdowała się w stolicy), języka urzędowego (którym był język rumuński), zawarte były w tytule VI ustawy zasadniczej. W tytule tym określono także, że wszelka przysięga może być nakazana tylko na mocy ustawy, która określała również jej formułę (art. 127). Stanem nadzwyczajnym przewidzianym w konstytucji był stan oblężenia, który mógł być ogłoszony na obszarze całego państwa lub na części jego terytorium (art. 128, zd. 2).

²³ Wyborczy cenzus płci utrzymał się w Rumunii do 1939 r., kiedy na mocy ordynacji kobiety otrzymały prawo głosu (por. A. Kasty, op. cit., s. 44). Natomiast ustawa zasadnicza z 1923 r. dopuszczała udział kobiet pełnoletnich jako tzw. członków kooptowanych (*membri cooptați*) w radach departamentowych i gminnych (art. 108 *in fine*).

Stanowisko Kościołów w państwie określał obszerny art. 22. Przy akceptacji zasady wolności wyznania i opieki państwa nad wszelkimi wyznaniem, Kościół prawosławny oraz Kościół grekokatolicki otrzymały statut Kościołów rumuńskich (państwowych). Kościół prawosławny określony został jako Kościół panujący w państwie (*biserica dominantă în statul român*), natomiast Kościół grekokatolicki miał pierwszeństwo przed innymi wyznaniem. Ustrojodawca regulował przy tym kwestie dogmatyczne wiary, stanowiąc, że autokefaliczny rumuński Kościół prawosławny miał zachować jedność dogmatów wiary z ekumenicznym Kościołem wschodnim.

Obowiązki obywatelskie zamieszczone w konstytucji to przede wszystkim obowiązek płacenia podatków²⁴ i ponoszenia kosztów ciężarów publicznych (art. 8, zd. 2) oraz obowiązek wojskowy (art. 119)²⁵.

Konstytucja rumuńska z 1923 r. opierała się na naczelnej zasadzie suwerenności narodu, zgodnie z którą wszelkie władze państwowe pochodziły od narodu (art. 33)²⁶. Naród wykonywał władzę suwerenną poprzez reprezentantów²⁷. Mandat członków parlamentu był wolny – reprezentowali oni naród (*Membrii Adunării reprezentantă națiunea*, art. 42). Członkom izb przysługiwał immunitet (art. 54 i 55).

Kolejną z fundamentalnych zasad rumuńskiego konstytucjonalizmu była zasada trójpodziału władzy. Władza ustawodawcza składała się z trzech gałęzi: króla i dwuizbowego parlamentu – Przedstawicielstwa Narodowego (*Reprezentatiunea Națională*; art. 34)²⁸. Władza wykonawcza powierzona została królowi (art. 39), a sprawował ją – w imieniu monarchy – rząd (art. 92). Natomiast władza sądownicza wykonywana była przez sądy, które orzekały z mocy prawa, a wykonywały orzeczenia w imieniu króla (art. 40). Wspomnieć także należy o ważnej i nowoczesnej zasadzie generalnej decentralizacji administracji w państwie (art. 108, zd. 2).

Przedstawicielstwo Narodowe składało się ze Zgromadzenia Deputowanych (*Adunarea Deputaților*) i Senatu. Organami izb byli: prezydent, wiceprezydenci i członkowie prezydium (art. 47). Każda z izb miała prawo przeprowadzania śledztw (powoływania komisji śledczych; art. 50).

Głosowanie w izbach odbywało się nad każdym poszczególnym artykułem projektu (art. 49, zd. 2)²⁹. Decyzje co do zasady zapadały bezwzględną większością głosów, chyba że konstytucja, ustawa lub regulamin izby wymagały większości kwalifikowanej (art. 48, zd. 1)³⁰. Kadencja obu izb wynosiła cztery lata (art. 62). Szczegółowe normy odnośnie do organizacji prac izb znajdowały się w regulaminach³¹.

²⁴ Podatki mogły być ustalane i pobierane jedynie na mocy ustawy, z przeznaczeniem na rzecz państwa, jednostek terytorialnych i instytucji publicznych wypełniających czynności państwowe (art. 109 i 110).

²⁵ Zgodnie z systemem kontyngentowym stan liczebny armii uchwalany był corocznie przez parlament (art. 121).

²⁶ *Toate puterile statului emană de la națiune* [...]. Por. niżej, przyp. 52.

²⁷ System konstytucyjny Rumunii nie przewidywał form demokracji bezpośredniej, w tym referendum.

²⁸ Konstytucja stanowiła, że władza ustawodawcza wykonywana jest wspólnie przez króla i Przedstawicielstwo Narodowe. Ulegnie to zmianie w ustawie zasadniczej z 1938 r. Zob. niżej, przyp. 53.

²⁹ Interesujący był sposób głosowania. Polegał on na wstawaniu i siadaniu (art. 49, zd. 1).

³⁰ Przykładowo, większość dwóch trzecich głosów wymagana była w procedurze zmiany konstytucji (art. 129), o czym niżej.

³¹ Regulamin Zgromadzenia Deputowanych z 18 grudnia 1920 r. *Regulamentul interior al Adunării Deputaților*, edițiune oficială, București 1924, [w:] I. M a m i n a, op. cit., s. 73–95. Regulamin Senatu z 29 stycznia 1925 r. *Regulamentul interior al Senatului*, București 1926, [w:] ibidem, s. 96–116.

Czynne prawo wyborcze do Zgromadzenia Deputowanych przysługiwało pełnoletnim obywatelom rumuńskim (art. 64). Warunki biernego prawa wyborczego były następujące (art. 66): a) posiadanie obywatelstwa rumuńskiego; b) korzystanie z pełni praw cywilnych i politycznych; c) ukończenie 25 lat; d) zamieszkiwanie na terytorium Rumunii. Wybory były powszechne, równe, bezpośrednie, obowiązkowe i tajne (art. 64).

Senat składał się z senatorów z wyboru (*senatori aleși*) i senatorów z prawa (*senatori de drept*, art. 67). Warunki biernego prawa wyborczego były takie same, jak w wypadku Zgromadzenia Deputowanych, z wyjątkiem cenzusu wieku, który wynosił 40 lat (art. 75). Wybory były równe, bezpośrednie (z wyjątkami), tajne i obowiązkowe (art. 68, zd. 1)³². Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom po ukończeniu 40 roku życia.

Senatorami wirylistami byli (art. 72): a) następca tronu z chwilą ukończenia 18 roku życia (prawo głosu uzyskiwał dopiero po ukończeniu 25 lat); b) metropolici krajowi; c) biskupi prawosławni i grekokatolicy, jeżeli zostali wybrani zgodnie z prawem krajowym; d) zwierzchnicy uznanych przez państwo wyznań, jeżeli zostali wybrani zgodnie z prawem krajowym i reprezentują ponad 200 tysięcy wiernych; e) zwierzchnik religijny muzułmanów; f) prezes Akademii Rumuńskiej. Senatorowie ci tracili mandat senatora z chwilą utraty określonej godności lub stanowiska (art. 72 *in fine*). Ponadto z mocy prawa senatorami stawali się (art. 73): a) byli prezesi Rady Ministrów (jeżeli piastowali to stanowisko co najmniej cztery lata); b) byli ministrowie (jeżeli pełnili tę funkcję przynajmniej sześć lat, w jednym lub kilku rządach); c) byli prezydenci Ciał Ustawodawczych (jeżeli sprawowali tę funkcję co najmniej przez osiem sesji zwyczajnych); d) byli senatorowie i deputowani wybierani co najmniej do dziesięciu legislatur; e) byli pierwsi prezesi Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości (którzy sprawowali te funkcje pięć lat); f) generałowie rezerwy i emerytowani, przy spełnieniu określonych warunków; g) byli prezesi Zgromadzeń Narodowych w Kiszyniowie, Czerniowcach i Alba Iulia³³. Senatorowie wiryliści powinni spełniać także warunki biernego prawa wyborczego do Senatu, z wyjątkiem wieku (art. 75 *in fine*).

Parlament obradował w sesjach. Sesje zwyczajne rozpoczynały się rokrocznie 15 października (chyba że król zwołał je wcześniej) i trwały pięć miesięcy (art. 90, zd. 1 i 2). Sesje otwierał orędnikiem i zamykał król (art. 90, zd. 3 i 4). Sesje nadzwyczajne miał prawo zwoływać monarcha (art. 90, zd. 5).

Specjalnym ciałem była Rada Legislacyjna, powołana do współdziałania z innymi organami w przygotowywaniu projektów ustaw i rozporządzeń (art. 76). Zasięganie jej opinii było obowiązkowe przy wszystkich wnoszonych projektach ustaw (poza ustawami dotyczącymi kredytów budżetowych). Istniało domniemanie pozytywnej opinii Rady³⁴.

Jeżeli chodzi o władzę królewską, konstytucja stanowiła, że jest ona dziedziczna w linii zstępnej Karola I Hohenzollern Sigmaringen na zasadzie primogenitury, z wieczystym

³² Procedura wyborcza przewidziana w konstytucji była dość skomplikowana. Przewidziane było m.in. głosowanie pośrednie (art. 69), głosowanie w kuriach (art. 70). Ponadto każdy z uniwersytetów wybierał jednego senatora z grona profesorów (art. 71).

³³ Jak widać, konstytucja przewidywała wiele kategorii senatorów wirylistów. Z tego względu istniała specjalna komisja powołana do weryfikacji warunków, które powinni byli oni spełniać. Komisja złożona była z prezesów wydziałów Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości i pracowała pod przewodnictwem pierwszego prezesa tegoż sądu. Podejmowała działania z urzędu, na wniosek prezydenta Senatu lub osób uprawnionych (art. 74).

³⁴ Jeżeli w przewidzianym ustawowo terminie Rada Legislacyjna nie wypowiedziała się, można było przystąpić do prac w izbach (art. 76, zd. 2).

wyłączeniem kobiet i ich potomstwa (art. 77, zd. 1). Ustawa zasadnicza regulowała zagadnienia bezkrólewia (art. 79), procedury podejmowanej przez parlament w razie śmierci monarchy (art. 80) lub niemożności panowania (art. 84) oraz regencji (art. 83)³⁵.

Królowi przysługiwały takie prerogatywy i uprawnienia, jak (art. 88): a) mianowanie i odwoływanie ministrów; b) sankcjonowanie i promulgowanie ustaw; c) odmowa sankcjonowania ustaw³⁶; d) udzielanie amnestii w sprawach politycznych; e) prawo łaski (jednak nie w stosunku do ministrów)³⁷; f) wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw; g) sprawowanie władzy nad wojskiem; h) nadawanie stopni wojskowych; i) nadawanie odznaczeń; j) bicie monety; k) zawieranie traktatów międzynarodowych (sprawy handlu, żeglugi i inne), zatwierdzonych przez legislaturę. Ma mocy art. 90, zd. 6–8 król mógł rozwiązać cały parlament lub tylko jedną izbę (wtedy wybory musiały się odbyć w ciągu trzech miesięcy) oraz na przeciąg miesiąca odroczyć obrady.

Zgodnie z zasadami monarchii konstytucyjnej „król nie może czynić źle” i „król nie może działać sam”, każdy akt królewski wymagał kontrasygnaty właściwego ministra (art. 87, zd. 2). Osoba króla była nietykalna, odpowiedzialni byli „jego” ministrowie (art. 87, zd. 1).

Ministrowie tworzyli radę ministrów działającą pod przewodnictwem premiera (art. 93). Misję tworzenia rządu określono ministrowi powierzał monarcha. Rząd sprawował władzę wykonawczą w państwie w imieniu króla i zgodnie z zasadami konstytucyjnymi (art. 92). Ministrowie podlegali odpowiedzialności przed Najwyższym Sądem Kasacyjnym i Sprawiedliwości, na wniosek króla lub dwóch trzecich obecnych członków każdej z izb (art. 98). W artykule tym określona została podejmowana w tej sytuacji procedura.

Zgodnie z art. 99 każda osoba, która czuła się poszkodowana przez dekret lub rozporządzenie podpisane lub kontrasygnowane przez ministra, a sprzeciwiające się konstytucji lub ustawie, miała prawo żądać od państwa odszkodowania pieniężnego za poniesioną szkodę (art. 99, zd. 1).

Sądy tworzone być mogły tylko na podstawie ustawy (art. 101, zd. 1). Zakazane było ustanawianie trybunałów nadzwyczajnych (art. 101, zd. 2). Dla wszystkich spraw karnych oraz przestępstw politycznych i prasowych (poza wypadkami wymienionymi w konstytucji) ustanowione zostały sądy przysięgłych (*jurii*; art. 105). Sędziowie byli nieusuwalni (art. 104).

Konstytucja rumuńska ustanawiała procedurę sądownictwa konstytucyjnego (art. 103). Sąd Kasacyjny w pełnym składzie mógł orzec o konstytucyjności ustawy lub o niestosowaniu ustawy sprzecznej z konstytucją. Orzeczenie takie miało moc tylko w rozpatrywanej sprawie³⁸. Sąd Kasacyjny rozpatrywał również spory kompetencyjne.

³⁵ Król stawał się pełnoletni z chwilą ukończenia 18 lat. Wstępując na tron, składał przysięgę o treści: „Przysięgam strzec konstytucji i ustaw narodu rumuńskiego, zachowywać jego prawa narodowe i integralność terytorialną” (art. 82).

³⁶ Por. niżej, przyp. 55.

³⁷ W art. 97 konstytucja stanowiła, że na podstawie rozkazu królewskiego (ustnego lub pisemnego) nie może nastąpić zwolnienie ministra od podlegania odpowiedzialności. Ponadto ustawa zasadnicza zakazywała monarche jakiegokolwiek ingerencji w wymiar sprawiedliwości, w tym zawieszania dochodzeń lub wykonania wyroków (art. 88, zd. 6).

³⁸ Ustawa zasadnicza nie przewidywała natomiast odrębnego sądownictwa administracyjnego. O bezprawności aktu organu administracji orzekały sądy powszechne, które miały prawo zasądzać ewentualne odszkodowania (art. 107).

Konstytucja nie mogła zostać zawieszona ani w całości, ani w części (art. 128, zd. 1). Jeśli chodzi o procedurę nowelizacji, rumuńska ustawa zasadnicza zaliczona być może do konstytucji sztywnych (art. 129 i 130)³⁹. Prawo inicjatywy zmiany konstytucji przysługiwało królowi oraz każdej z izb ustawodawczych. Kolejnym krokiem było głosowanie w izbach nad pytaniem, czy ma nastąpić nowelizacja konstytucji. Wymagana tu była bezwzględna większość głosów. Jeżeli w głosowaniu obie izby wypowiedziały się za nowelizacją, powoływana zostawała komisja mieszana do ustalenia, jakie przepisy ustawy zasadniczej powinny zostać zmienione. Sprawozdanie powyższej komisji odczytywane było dwukrotnie w każdej izbie (z piętnastodniową przerwą). Następnie obie izby w połączonym składzie głosowały nad projektem nowelizacji. Wymagane było kworum dwóch trzecich liczby członków. Do przyjęcia projektu konieczna była większość kwalifikowana dwóch trzecich głosów „za”. Jednak rewizja konstytucji jeszcze nie następowała, gdyż skutkiem podjęcia takiej uchwały było rozwiązanie parlamentu z mocy prawa. Dopiero nowo wybrane izby „w porozumieniu z królem” dokonywały zmian konstytucji poprzez kolejne głosowanie osobno w każdej z nich (wymagane kworum oraz większość głosów jak wyżej)⁴⁰.

Ustawa zasadnicza z 1923 r. była aktem nowoczesnym, w zamierzeniu jej twórców gwarantującym stabilność władzy przy zachowaniu szerokiego wachlarza praw człowieka i obywatela. W literaturze rumuńskiej wskazuje się, że naczelnymi zasadami konstytucji były⁴¹: a) uwydatnienie idei demokracji; b) próba stworzenia z Senatu ciała technicznego poprzez wprowadzenie instytucji senatorów z prawa; c) transformacja idei „świętej i niaruszalnej” własności poprzez uwypuklenie jej „funkcji społecznej”⁴²; d) zwiększenie zainteresowania państwa problemami socjalnymi, w tym zwłaszcza dotyczącymi pracy; e) ustanowienie idei praworządności jako podstawy funkcjonowania państwa. To ostatnie starano się zrealizować przede wszystkim poprzez: a) kontrolę konstytucyjności prawa, powierzoną władzy sądowniczej; b) kontrolę legalności aktów administracyjnych, wykonywaną również przez władzę sądowniczą; c) wprowadzenie do porządku konstytucyjnego prawa do kasacji⁴³; d) nieusuwalność sędziów⁴⁴.

III. Konstytucja z 27 lutego 1938 r.

W latach 30. XX w. w Rumunii, podobnie jak w wielu innych krajach europejskich, nasiliły się procesy zmierzające do centralizacji władzy państwowej oraz wzmocnienia egzekutywy kosztem parlamentu. Przybierały one mniej lub bardziej skrajne formy⁴⁵.

³⁹ Zgodnie z art. 85 zmiana konstytucji nie mogła nastąpić w czasie trwania regencji.

⁴⁰ W tytule VIII konstytucji znajdowały się przepisy przechodnie i dodatkowe, dotyczące m.in. ustaw agrarnych (*legile agrare*), które uznane zostały za część składową konstytucji. Tym samym dla ich zmiany konieczna była procedura przewidziana dla nowelizacji ustawy zasadniczej.

⁴¹ M. T. Oroveanu, op. cit., s. 272–273.

⁴² Por. art. 17, w którym zostały uregulowane zasady wyłączenia na cele użyteczności publicznej, za odszkodowaniem ustalonym przez sąd.

⁴³ Zgodnie z art. 103 *in fine* (*Dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional*).

⁴⁴ Szerzej na temat rumuńskiego systemu politycznego w latach 1918–1938 zob. I. Mamina, I. Scurtu, *Guverne și guvernări (1916–1938)*, București 1996; I. Scurtu, *Sistemul politic din România în anii 1918–1938*, [w:] I. Scurtu, G. Buzatu, *Istoria Românilor în secolul XX (1918–1948)*, București 1999, s. 101–112.

⁴⁵ Poza gronem państw konstytucyjnych, do których zaliczyć należy również państwa o ustroju autorytarnym (m.in. Polska pod rządami konstytucji kwietniowej), znalazły się państwa totalitarne. Mimo formalnego

W Rumunii osobą, wokół której skupiało się środowisko polityczne zwolenników silnej (autorytarnej) władzy, był monarcha Karol II. W lutym 1938 r. sprawujący władzę (od grudnia ubiegłego roku) gabinet Octaviana Gogi został obalony, a w jego miejsce król powołał nowy rząd, którego szefem został patriarcha Miron Cristea⁴⁶. Stworzyło to warunki do zmiany ustroju politycznego w państwie. Jego podstawą miała być nowa konstytucja, przyjęta 20 lutego 1938 r. Na mocy art. 100 konstytucji król ogłosił przeprowadzenie referendum konstytucyjnego⁴⁷, które odbyło się już cztery dni później, 24 lutego 1938 r. Według oficjalnych danych w referendum oddano 4 297 581 głosów „za” oraz 5 483 głosów „przeciw” (0,13%)⁴⁸. Wymogiem niweczącym zasadę wolności głosowania było to, że udział w nim określony został w dekreście jako obowiązkowy, przy jednoczesnym wprowadzeniu metody ustnego oddawania głosu w lokalu wyborczym. Ostatecznie nowa konstytucja promulgowana została przez Karola II i ogłoszona 27 lutego 1938 r.⁴⁹

Konstytucja z 1938 r. składała się ze stu artykułów ujętych w ośmiu tytułach (niektóre dzieliły się na rozdziały i sekcje). Pod względem liczby artykułów była zatem krótsza niż ustawa zasadnicza z 1923 r. Tytuł I – *O terytorium Rumunii* zawierał przepisy stanowiące, że Królestwo Rumunii jest państwem narodowym, jednolitym i niepodzielnym (art. 1), jego terytorium jest nienaruszalne (art. 2) i nie może być zasiedlane przez obcych (art. 3). Usunięty został obowiązujący w poprzedniej konstytucji przepis (art. 2 zd. 2), że zmiana granic państwa może nastąpić tylko w drodze ustawy⁵⁰.

Tytuł II poświęcony był obowiązkom i prawom Rumunów (art. 4–28). Znamienne jest, że tytuł ten podzielony został na dwa rozdziały, z których pierwszy nosił tytuł *O obowiązkach Rumunów*. Patetycznie określonymi obowiązkami obywatelskimi były m.in.: uznawanie ojczyzny za podstawową wartość w życiu, poświęcenie się dla obrony, niepodległości i godności kraju, praca nad moralnym wzrostem i gospodarczym rozwojem ojczyzny, wierne spełnianie obowiązków społecznych (art. 4). Zakazane zostało prowadzenie propagandy na rzecz zmiany formy rządów, podziału dóbr należących do innych, zwalniania od podatków i walki klas (art. 7), co zapobiegać miało agitacji komunistycznej. Duchownym zakazano prowadzenia propagandy politycznej (art. 8, zd. 1). Obywatel rumuński, który wstąpił do jakiegokolwiek służby obcego państwa, tracił z mocy prawa obywatelstwo (art. 9, zd. 1).

Drugi z rozdziałów w tytule II dotyczył praw i wolności obywatelskich. Zagwarantowano w nim m.in.: wolność sumienia, pracy, oświaty, prasy, zebrań, stowarzyszeń (art. 10),

obowiązki konstytucji, jak w Związku Sowieckim, ustrój totalitarny stanowi zaprzeczenie doktryny konstytucjonalizmu. Zjawisko legitymowania narzuconych, antydemokratycznych reżimów poprzez wprowadzanie w życie fasadowych konstytucji przybrało na sile po drugiej wojnie światowej w sowieckiej strefie wpływów i miało miejsce również w Rumunii, o czym niżej (pkt IV).

⁴⁶ M. Willaume, op. cit., s. 123–124.

⁴⁷ Monitorul Oficial nr 42.

⁴⁸ Takie dane podaje E. Focșeneanu (op. cit., s. 74). Natomiast I. Scurtu (*Regimul monarhiei autoritare (10 februarie 1938–6 septembrie 1940)*, [w:] I. Scurtu, G. Buzatu, op. cit., s. 345) zamieszcza tę samą liczbę głosów „za”, a 5 843 „przeciw”. Natomiast w polskim wydawnictwie *Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 r.* ... (s. 34) znajdują się dane: 4 283 396 „za” i 5 412 „przeciw”.

⁴⁹ Monitorul Oficial nr 48. Na temat konstytucji zob. E. Focșeneanu, op. cit., s. 72–78; M. T. Oroveanu, op. cit., s. 293; C. Voicu, I. T. Amuza, B. Stanciu, op. cit., s. 377–380; A. Dubicki, *System partyjny...*, s. 89–92.

⁵⁰ Zachowane zostały przepisy odnośnie do flagi państwowej, siedziby rządu, języka urzędowego, przysięgi, która mogła być nakazana tylko przez ustawę (tytuł VI, art. 92–95).

wolność osobistą (art. 12), nietykalność mieszkania (art. 14), nienaruszalność własności (art. 16), wolność wyznania (art. 19)⁵¹, wolność słowa (art. 22), tajemnicę korespondencji (art. 23), wolność zgromadzeń (art. 24). Interesujące jest, że zgodnie z art. 20 sporządzenie aktu cywilnego (w wypadku małżeństwa) miało poprzedzać ceremonię religijną. Jednocześnie była ona obowiązkowa dla wszystkich członków Kościołów i grup wyznaniowych.

Zmiany dotyczyły stosowania w państwie kary śmierci. Została ona dopuszczona w czasie wojny według norm kodeksu wojskowego (art. 15, zd. 1). Jednakże, zgodnie z przepisem art. 15, zd. 2, kara śmierci mogła być zastosowana także w czasie pokoju – na podstawie decyzji Rady Ministrów – w przypadkach: zamachu przeciwko królowi i członkom rodziny panującej, szefom obcych państw, dostojnikom państwowym oraz w przypadkach napadów połączonych z zabójstwem i mordów politycznych. Z uwagi na tak szerokie określenie czynów zagrożonych karą główną, jak również oddanie w ręce rządu decyzji odnośnie do dopuszczenia orzekania tej kary, można stwierdzić, że konstytucja w istocie dopuszczała stosowanie w państwie kary śmierci.

Konstytucja z 1938 r. deklarowała zasadę suwerenności narodu („wszelkie władze państwowe pochodzą od narodu rumuńskiego”; art. 29)⁵². Jeśli chodzi o system organów państwowych, ustawa zasadnicza formalnie nie zrywała z zasadą trójpodziału władzy, jednak pierwszoplanowe stanowisko zaczął zajmować król. Został on określony jako głowa państwa (*Regele este Capul Statului*, art. 30). Zmiana nastąpiła w sekwencji przepisów w tytule III. *O władzach państwa*. Otóż w przeciwieństwie do ustawy zasadniczej z 1923 r. rozdział I został poświęcony pozycji ustrojowej króla, a rozdział II dotyczył Przedstawicielstwa Narodowego. Dalsze rozdziały w tytule III były następujące: rozdział III. *O rządzie i ministrach*; rozdział IV. *O Radzie Legislacyjnej*; rozdział V. *O władzy sądowniczej*; rozdział VI. *O instytucjach departamentowych i gminnych*.

Jeśli chodzi o stanowisko monarchy, konstytucja – wbrew pozorom – nie wprowadzała wielu szczególnych przepisów wzmacniających jego pozycję. Zbliżone do wcześniej obowiązujących przepisy dotyczyły dziedziczności tronu, wakatów, regencji. Monarsze przysługiwał podobny zakres praw i prerogatyw, jak w poprzedniej ustawie zasadniczej. Ponadto wprowadzone zostały rozwiązania nowe, dające królowi pozycję pierwszoplanową w państwie, choć, jak wspomniano, nie dominowały one w nowej konstytucji. Co wydaje się szczególnie ważne, w ustawie zasadniczej z 1938 r. władza ustawodawcza wykonywana była przez króla, za pośrednictwem Przedstawicielstwa Narodowego⁵³. *Novum* stanowiło także prawo króla do wydawania dekretów z mocą ustawy (*decrete cu putere de lege*) w okresie, gdy parlament był rozwiązany lub w przerwach między sesjami. Dekrety te miały być złożone w izbach do zatwierdzenia na najbliższej sesji (art. 46, zd. 7).

⁵¹ Tak jak w ustawie zasadniczej z 1923 r. za Kościoły rumuńskie uznane zostały Kościoły prawosławny i grekokatolicki. Pierwszy z nich zajmować miał stanowisko naczelnego w państwie, a drugi posiadać miał pierwszeństwo przed innymi wyznaniem (art. 19, zd. 3 i 4). Zachowane zostały przepisy odnośnie do jednolitości dogmatów (art. 19, zd. 5).

⁵² Nastąpiła tutaj drobna zmiana w stosunku do poprzedniej ustawy zasadniczej. W powyższym artykule po słowie „narodu” dodano słowo „rumuńskiego” (*Toate puterile Statului emană de la Națiunea Romană*. [...]).

⁵³ W konstytucji z 1923 r. w art. 34, zd. 1 ustrojodawca stanowił, że władza ustawodawcza jest wykonywana wspólnie przez króla i Przedstawicielstwo Narodowe (*Puterea legislativă se exercită colectiv* [podkr. GMK] *de către Rege și Reprezentațiunea Națională*). Natomiast w ustawie zasadniczej z 1938 r. przepis art. 31 zd. 1 brzmiał: *Puterea legislativă se exercită de Rege prin* [podkr. GMK] *Reprezentațiunea Națională* [...].

Monarsze przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 31, zd. 7)⁵⁴. Król zachował prawo do odmowy sankcji w procesie ustawodawczym, aczkolwiek trzeba zwrócić uwagę na inne miejsce tego przepisu w strukturach obu konstytucji⁵⁵. Konstytucja utrzymała zasadę nietykalności osoby króla oraz odpowiedzialności ministrów (art. 44). Kontrasygnaty ministerialnej nie wymagało mianowanie przez króla premiera. Wzmocnieniem stanowiska monarchy było to, że charakter konstytucyjny został nadany statutowi rodziny królewskiej. Mógł być on zatem zmieniony tylko zgodnie z procedurą nowelizacji konstytucji (art. 98 *in fine*).

Pozycja izb parlamentarnych uległa zmianie, choć niegruntownej. Zachowana została konstrukcja mandatu wolnego (art. 48). Istotne modyfikacje zaszły w zakresie czynnego prawa wyborczego do Zgromadzenia Deputowanych (art. 61). Cenzus wieku wynosił trzydzieści lat. Ponadto wyborcy winni wykonywać zawód należący do jednej z trzech kategorii: a) rolnictwo i rzemiosło; b) handel i przemysł; c) zajęcia umysłowe. Przy biernym prawie wyborczym podwyższono cenzus wieku do trzydziestu lat oraz wprowadzono taki sam cenzus wykonywanego zawodu, jak wyżej (art. 62). Okres trwania mandatu (taką formułą posługiwała się ustawa zasadnicza) wynosił sześć lat (art. 61 *in fine*).

Senat składał się w połowie z senatorów mianowanych i wirylistów oraz w połowie z wyłonionych w wyborach (art. 63, zd. 2). Do pierwszej kategorii należeli senatorowie mianowani przez króla oraz senatorowie z prawa⁵⁶. Istotne *novum* stanowiła natomiast likwidacja wyborów powszechnych do senatu. Odtąd wybory miały odbywać się tylko w pewnych ciałach ukonstytuowanych w państwie, stosownie do ordynacji wyborczej. Czas trwania mandatów senatorów wszystkich kategorii wynosił dziewięć lat, z tym, że co trzy lata odnawiana była jedna trzecia mandatów senatorów wybieranych (art. 64 *in fine*).

O ile według przepisów poprzedniej konstytucji parlament zbierał się bez zwoływania dorocznie określonego dnia w roku (15 października), teraz prawo zwoływania izb otrzymał król (art. 45, zd. 1). Winien on zwołać sesję co najmniej raz w roku (konstytucja nie określała daty). Posiadał on prawo odroczenia posiedzeń izb. W celu przeciwdziałania sytuacji, w której parlament nie mógłby obradować wskutek niezwołania przez króla, konstytucja stanowiła, że izby zbierają się z mocy prawa po upływie roku od daty odroczenia (jeżeli wcześniej nie zostały zwołane; art. 45 *in fine*).

Rząd składał się z ministrów i podsekretarzy stanu, którzy sprawowali władzę wykonawczą w imieniu króla na własną odpowiedzialność (art. 65, zd. 1 i 2). Konstytucja wyraźnie stanowiła, iż ministrowie są odpowiedzialni politycznie tylko przed monarchą (art. 65, zd. 3). Co do ministrów, ustawa zasadnicza wprowadzała wymóg, iż piastunem organu nie może być osoba, która nie jest Rumunem co najmniej od trzech pokoleń (poza osobami piastującymi urząd ministerialny uprzednio; art. 67). Pewnym ograniczeniem było, że funkcji ministra nie mogli pełnić członkowie rodziny królewskiej

⁵⁴ Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała każdej z obu izb parlamentu, z tym, że konstytucja zastrzegala tutaj, że inicjatywa taka dotyczyć ma „interesu publicznego państwa” (*interesul obștesc al Statului*; art. 31, zd. 8).

⁵⁵ W poprzedniej ustawie zasadniczej przepis ten znajdował się w art. 88. W konstytucji z 1938 r. przepisy stanowiące, że król zatwierdza oraz promulguje ustawy oraz że może odmówić sankcji, umieszczone zostały już w art. 31, zd. 4, a więc na czele części dotyczącej władz państwa.

⁵⁶ Lista organów, których piastunom przysługiwała funkcja senatorów z urzędu, nie uległa w zasadzie zmianie (art. 64). Prawo to uzyskali w konstytucji z 1938 r. wszyscy pełnoletni książęta należący do rodziny królewskiej.

(art. 68). Zachowane zostały przepisy odnośnie do odpowiedzialności ministrów (art. 70). Tak jak w poprzedniej ustawie zasadniczej, z wnioskiem o ściganie mógł wystąpić król lub każda z izb parlamentu (wymagana większość dwóch trzecich głosów obecnych członków izby).

Jeśli chodzi o władzę sądowniczą, zaszła tutaj ważna zmiana – na podstawie art. 73 *in fine* zniesione zostały sądy przysięgłych. Utrzymana została sądowa kontrola konstytucyjności prawa (art. 75)⁵⁷. Dla szczególnej ochrony majątku narodowego, w ustawie zasadniczej wprowadzono przepis, iż defraudacja pieniędzy publicznych jest kwalifikowana i karana jak zbrodnia (art. 87).

Zgodnie z art. 96, zd. 1 konstytucja nie mogła być zawieszona ani w całości, ani w części⁵⁸. Procedura zmiany konstytucji uległa złagodzeniu (art. 97). Inicjatywa w tej sprawie przysługiwała tylko królowi (poprzednio królowi lub jednej z izb), po zasięgnięciu opinii ciał ustawodawczych. Miała ona zostać wyrażona – po wygłoszeniu przez monarchę mowy – większością głosów dwóch trzecich członków połączonych izb i zakomunikowana królowi przez prezydentów obu izb i specjalną komisję. Rewizja konstytucji uchwalana była następnie osobno w każdej izbie, głosami dwóch trzecich członków, co wyczerpywało procedurę

W przepisach przechodnich i końcowych znajdował się przepis (art. 98, zd. 6), zgodnie z którym z dniem ogłoszenia konstytucji uchylona została ustawa zasadnicza z 28 marca 1923 r.⁵⁹

IV. Podstawy prawne systemu politycznego Rumunii po 1940 r.

W uzupełnieniu należy pokrótce przedstawić pozostałe akty rangi konstytucyjnej obowiązujące w Rumunii w XX w. W wyniku zmian terytorialnych, które nastąpiły w 1940 r. (w tym zwłaszcza tzw. „arbitraż” czy też „dyktat” wiedeński), Rumunia straciła około jedną trzecią swego terytorium oraz tyle samo ludności⁶⁰. W następstwie tych wydarzeń upadł całkowicie autorytet króla Karola II, który utracił poparcie zarówno elit politycznych, jak i ogółu społeczeństwa. W drugiej połowie 1940 r. nastąpiło w kraju przesilenie polityczne. Król powierzył tę premiera gen. Ionowi Antonescu, który skupił w swych

⁵⁷ Tak samo, jak w konstytucji z 1923 r., spory administracyjne podlegały jurysdykcji władzy sądowniczej (art. 78).

⁵⁸ Przepis ten został złamany już w dwa lata później, po przejściu władzy przez I. Antonescu (zob. niżej).

⁵⁹ Ambasador Rumunii w Polsce Richard Franassovici (sprawował funkcję od 1 maja 1938 r. do 30 sierpnia 1939 r.) w ten sposób komentował wprowadzenie nowej ustawy zasadniczej: „Nowa Konstytucja Rumuńska [...] odzwierciedla stan społecznego i administracyjnego rozwoju, jaki osiągnął Naród Rumuński. Wprowadza Ona nowy i reformatorski duch w życie Państwa, nie zrywając związku z przeszłością rumuńską. Podstawowa zmiana polega na tym, że z jednej strony wpływ Monarchy na bieg spraw ogólnych staje się bardziej bezpośredni, z drugiej zaś strony na skutek nowego układu sił, który nastąpi w Parlamencie, życie publiczne zostaje zreorganizowane na podstawie szerszego spółdziałania klas pracujących i produkujących. Jednym słowem Nowa Konstytucja Rumuńska stanowi logiczny wynik wielorakich przemian, które zawdzięczamy mądrości J.K.M. Króla KAROLA II – naszego Monarchy. [...]”. *Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 r.* ..., s. 3 [pisownia oryginalna]. Na temat postaci R. Franassovici zob. I. M a m i n a, I. S c u r t u, op. cit., s. 172.

⁶⁰ A. K a s t o r y, op. cit., s. 265.

rękach całość władzy w państwie, stając się faktycznie dyktatorem⁶¹. Obowiązująca konstytucja z 1938 r. została zawieszona mocą dekretu królewskiego z 5 września 1940 r.⁶² Po abdykacji i wyjeździe z kraju Karola II na tronie zasiadł jego syn Michał. Podstawą prawną dalszych zmian w kierunku jedynowładztwa w państwie były kolejne dekryty z 6 i 7 września⁶³. Rumunia została przekształcona w tzw. „Narodowe Państwo Legionowe” (*Statul Național Legionar*) pod przewodnictwem jednostki – wodza państwa (*conducător al statului*), którym ogłosił się I. Antonescu. Pomimo rychłego odstąpienia od powyższej formuły państwa i rozbitcia ruchu legionowego, system polityczny Rumunii w okresie władzy I. Antonescu wyczerpywał znamiona totalitaryzmu.

Po upadku dyktatury w 1944 r. przywrócone zostało obowiązywanie konstytucji z 1866 roku, zmienionej konstytucją z 1923 roku⁶⁴. W miarę umacniania się w kraju wpływu partii komunistycznej system polityczny ponownie ewoluował w kierunku totalitaryzmu. Król Michał I abdykował. Dnia 30 grudnia 1947 r. na mocy ustawy nr 363 uchylono obowiązywanie konstytucji i proklamowano powstanie Rumuńskiej Republiki Ludowej⁶⁵. Nowy system polityczny ostatecznie utwierdziła konstytucja uchwalona 13 kwietnia 1948 r. i tegoż dnia ogłoszona⁶⁶. Określała ona państwo jako republikę ludową, powstałą „w wyniku walki ludu rumuńskiego z klasą robotniczą na czele przeciwko faszyzmowi, reakcji i imperializmowi” (art. 2)⁶⁷.

Wspomniana konstytucja rychło została zastąpiona nową, uchwaloną 24 września 1952 r.⁶⁸ Była ona jeszcze mocniej niż poprzednia wzorowana na sowieckiej konstytucji „stalinowskiej” z 1936 r. Kolejna ustawa zasadnicza – trzecia z kolei i ostatnia w okresie rządów komunistycznych – przyjęta została 21 sierpnia 1965 r.⁶⁹ Była to typowa konstytucja państwa tzw. „demokracji ludowej”, znajdującego się w strefie wpływów Związku Radzieckiego. Proklamowała ona powstanie państwa pod nazwą Socjalistyczna Republika Rumunii, będącego „suwerennym, niezawisłym i jednolitym państwem ludu pracującego miast i wsi” (art. 1, zd. 2). Podstawą władzy „ludowej” był „sojusz robotniczo-rolniczy” (art. 2, zd. 2). Kierowniczą siłą polityczną społeczeństwa była Rumuńska Partia Komunistyczna (art. 3). Na jej czele od 1965 r. stał Nicolae Ceaușescu. Przed 1989 r. konstytucja była kilkakrotnie nowelizowana. Spośród ustaw zmieniających konstytucję warto

⁶¹ Na temat postaci I. Antonescu zob. K. Da ch, T. Du b i c k i, *Marszałek Ion Antonescu. Biografia żołnierza i polityka*, Łódź 2003. Na temat wspomnianych wydarzeń politycznych z września 1940 r. zob. zwłaszcza ibidem, s. 54–58.

⁶² Dekret królewski 3052. Monitorul Oficial nr 205.

⁶³ Szerzej zob. E. Fo c ș e n e a n u, op. cit., s. 79–82.

⁶⁴ Dekret królewski z 31 sierpnia 1944 r. Monitorul Oficial nr 202 z 2 września 1944 r. Szerzej na temat wydarzeń politycznych w Rumunii w latach 1944–1947 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych zob. A. K o r y n, A. S o w i ń s k a - K r u p k a, *Geneza Rumuńskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 1987.

⁶⁵ Monitorul Oficial nr 300 bis. Szerzej zob. E. Fo c ș e n e a n u, op. cit., s. 109–110; C. Vo i c u, I. T. A m u z a, B. S t a n c i u, op. cit., s. 394. W okresie od uchylenia obowiązującej konstytucji do uchwalenia nowej państwo pozostawało formalnie bez ustawy zasadniczej.

⁶⁶ Monitorul Oficial nr 87 bis. Polskie tłumaczenie: *Nowe konstytucje państw europejskich*, red. i wstęp L. Gelberg, Warszawa 1949, s. 183–205.

⁶⁷ Interesujące jest, że wspomniana ustawa zasadnicza zrywała z konstrukcją mandatu wolnego: „Przedstawiciele ludu we wszystkich organach władzy państwowej są odpowiedzialni wobec ludu i mogą być odwołani wolą wyborców, zgodnie z warunkami określonymi ustawą” (art. 4). Przepis ten pozostał martwy.

⁶⁸ Buletinul Oficial nr 1, 24 września 1952 r.

⁶⁹ Buletinul Oficial nr 1, 21 sierpnia 1965 r. Polskie tłumaczenia – zob. wyżej, przyp. 11 i 12.

wymienić szóstą nowelizację, która miała miejsce w 1974 r. Na jej mocy wprowadzono do systemu organów państwowych nowy, nieznany dotąd w Rumunii organ – Prezydenta Socjalistycznej Republiki Rumunii⁷⁰. Był to kolejny spośród urzędów państwowych i partyjnych, którego piastunem został szef partii komunistycznej i dyktator, N. Ceaușescu.

Po rewolucyjnym obaleniu dyktatury w grudniu 1989 r. rozpoczęto wdrażanie reform zmierzających do wprowadzenia na powrót w Rumunii systemu konstytucyjnego opartego na zasadzie suwerenności narodu. Nazwa państwa została zmieniona na Rumunię dnia 27 grudnia 1989 r. Rychło też rozpoczęto prace nad nową konstytucją, co w krótkim czasie zostało uwieńczone sukcesem. Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza uchwalona została 21 listopada 1991 r. i przyjęta przez naród w referendum konstytucyjnym 8 grudnia tegoż roku. Nie nawiązuje ona jednakże bezpośrednio do dorobku konstytucjonalizmu rumuńskiego XIX wieku oraz okresu międzywojnia⁷¹.

V. Podsumowanie

W dwudziestoleciu międzywojennym ustrój Rumunii przeszedł głęboką przemianę. W warstwie konstytucyjnej ustawa zasadnicza z 1923 r., stojąca na gruncie demokracji parlamentarnej i parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, zastąpiona została przez nowy akt prawny, konstytucję z 1938 r., przekształcający Rumunię w kraj o ustroju autorytarnym. Ewolucja ta – od demokracji parlamentarnej do autorytaryzmu – była zjawiskiem powszechnym w ówczesnej Europie⁷².

Konstytucja z 1923 r. gwarantowała rozległy katalog praw i wolności obywatelskich. Spośród organów państwowych – przy zachowaniu zasady trójpodziału władzy – na czoło wysuwał się parlament. Ustawa zasadnicza z 1938 r. została wprowadzona w życie z naruszeniem zawartych w konstytucji z 1923 r. przepisów odnośnie do jej nowelizacji. Ogłoszone przez króla referendum konstytucyjne nie miało oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Symboliczne jest, że w konstytucji z 1938 r. w rozdziale II ustrojodawca wysunął na czoło obowiązki obywatelskie. Świadczy to o przesunięciu akcentów w stosunku do poprzedniej ustawy zasadniczej – tutaj pierwszorzędne stały się powinności obywatela, który winien przede wszystkim służyć wspólnocie. Na podstawie spełnianych obowiązków można było określić pozycję obywatela w państwie, czego przykładem był wymóg wykonywania określonej pracy zawodowej w czynnym prawie wyborczym. Ustrojodawca kładł mocny nacisk na rolę państwa jako czynnika integrującego obywateli. Wśród organów państwowych naczelne miejsce zajął organ jednoosobowy, nie pochodzący z wyborów, to jest król. Nie podlegał on żadnej odpowiedzialności. Jednocześnie, co interesujące, ustawa zasadnicza z 1938 r. była aktem o mniejszym stopniu sztywności niż

⁷⁰ *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii...*, s. 104.

⁷¹ E. Focșeneanu, op. cit., s. 156. Uwagę zwraca zwłaszcza brak rozbudowanej preambuły. Izba niższa rumuńskiego parlamentu nosi inną nazwę niż w okresie międzywojennym (*Camera Deputaților*; w konstytucjach z lat 1923 i 1938 *Adunarea Deputaților*).

⁷² Na temat rozwiązań rumuńskich w porównaniu z innymi państwami zob. A. Dubicki, *Konstytucja kwietniowa (1935) na tle konstytucji innych krajów uchwalonych w latach trzydziestych XX wieku*, [w:] *Między historią a prawem. Tom studiów dedykowanych pamięci profesora Bronisława Helczyńskiego (1890–1978)*, red. P. Leszczyński, R. Nir, M. Szczerbiński, Gorzów Wlkp. 2007, s. 212–213.

jej poprzedniczka. Ustrojodawca nie zabezpieczył trwałości konstytucji w sposób szczególnie mocny. Wydaje się, że monarcha i jego otoczenie nie obawiali się sytuacji, w której zmiana ustroju dokonana zostałaby bez woli i zgody pałacu królewskiego.

Należy podkreślić, że pomimo pewnych rozwiązań, które z dzisiejszej perspektywy określić można jako antydemokratyczne, system polityczny Rumunii wprowadzony przez ustawę zasadniczą w 1938 r. mieścił się w standardach państwa konstytucyjnego. Autorytaryzm rumuński nie miał tak silnej podstawy w normach konstytucji, jak było to w innych państwach realizujących ten model ustrojowy. Co innego praktyka sprawowania władzy. Już bowiem w kilka tygodni po wejściu w życie konstytucji (31 marca 1938 r.) zostały rozwiązane wszystkie partie polityczne. Trudno znaleźć argumenty na poparcie poglądu, iż państwo naruszające jeden z fundamentów konstytucjonalizmu, jakim jest zasada pluralizmu politycznego i swoboda zrzeszania się obywateli w partie polityczne, mogło nadal być postrzegane jako konstytucyjne. Tym bardziej, jeżeli w kraju dochodzi z polecenia władzy do mordów politycznych. Chodzi tu zwłaszcza o dokonane w listopadzie 1938 r. zabójstwo lidera Legionu św. Michała Archaniola Corneliu Zela Codreanu i jego współpracowników⁷³. Dyskusyjne jest zatem, jak zakwalifikować ustrój Rumunii w okresie 1938–1940. Wydaje się, że określenie „państwo autorytarne” jest tutaj najbardziej na miejscu⁷⁴. Bardzo problematyczne jest jednak, czy państwo to może zostać określone – pomimo formalnego obowiązywania ustawy zasadniczej – jako konstytucyjne⁷⁵.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że ogłoszona w 1940 r. przez gen. I. Antonescu dyktatura, wraz z zawieszeniem obowiązywania ustawy zasadniczej, zamknęła definitywnie okres konstytucyjny w Rumunii. Państwo przeobraziło się w kraj o ustroju totalitarnym. Pomimo prześladowań mniejszości narodowych i przeciwników politycznych był to wszakże totalitaryzm bliższy faszyzmowi niż narodowemu socjalizmowi. Późniejszy formalny okres monarchii parlamentarnej (od upadku I. Antonescu do 30 grudnia 1947 r.) był już czasem, w którym Rumunia znajdowała się w sowieckiej strefie wpływów. Można przyjąć zatem, że – pomimo usunięcia I. Antonescu i krótkotrwałego przywrócenia konstytucji z 1923 r. – Rumunia powróciła do grona państw konstytucyjnych dopiero po obaleniem reżimu komunistycznego w 1989 r.

Jak podkreślono na wstępie, w Drugiej Rzeczypospolitej z uwagą śledzono sytuację wewnętrzną Rumunii, w tym zwłaszcza przemiany ustroju konstytucyjnego państwa. Pomimo że Rumunia była krajem o ustroju monarchicznym, a Polska republiką, starano się dostrzegać podobieństwa w ewolucji systemów politycznych obu państw. W. Makowski, współtwórca polskiej ustawy zasadniczej z 1935 r. i zwolennik silnej władzy centralnej, we wstępie do polskiego wydania konstytucji rumuńskiej z 1938 r. pisał⁷⁶:

⁷³ A. Kastory, op. cit., s. 46. Szerzej na temat organizacji zob. T. Dubicki, K. Dach, *Żelazny Legion Michała Archaniola*, Warszawa 1996 oraz pracę zbiorową *Inszenierte Gegenmacht von rechts. Die „Legion Erzengel Michael” in Rumänien 1918–1938*, hrsg. A. Heinen, O. J. Schmitt, München 2013 i cyt. tam literaturę.

⁷⁴ Autorzy używają tutaj różnych określeń. J. Demel (op. cit., s. 385), M. Guillaume (op. cit., s. 124 i in.): posługują się terminem „dyktatura królewska”; W. Sokolewicz, J. Zakrzewska (op. cit., s. 23): „reżim antydemokratyczny, dyktatorski i faszystowski”.

⁷⁵ Należy zaznaczyć, że pomimo pewnych antydemokratycznych cech ustroju Drugiej Rzeczypospolitej po zamachu majowym w 1926 r. oraz działań władz państwowych wymierzonych w opozycję, jak również wprowadzenia ustroju autorytarnego przez konstytucję kwietniową z 1936 r., istnienie konstytucjonalizmu w Polsce międzywojennej wydaje się niepodważalne.

⁷⁶ *Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 r. ...*, s. 5.

Zagadnienia związane z organizacją życia politycznego są dzisiaj powszechnie bardzo aktualne. W toku odbywającej się przemiany pojęć i ustrojów życia zbiorowego wytwarza się także potrzeba innego ujęcia form konstytucyjnych. Państwa, które po wielkiej wojnie uległy przebudowie, musiały oczywiście dać temu wyraz w swoich ustawach konstytucyjnych. Ogólne teorie prawa państwowego stykały się przy tym z doświadczeniami życia praktycznego, którego zmienione i urozmaicone potrzeby nie zawsze znajdowały dostateczne zaspokojenie w dawnych formułach prawnych. Wśród szeregu prób, zmierzających do zadośćuczynienia ustrojowym potrzebom życia za pomocą ustawy konstytucyjnej, na uwagę zasługuje nowa Konstytucja Rumuńska z dn. 27 lutego 1938 roku [...]. Czytelnik polski, który w Konstytucji Rzeczypospolitej z dn. 23 kwietnia 1935 roku posiada ustawę ustrojową, odpowiadającą jego potrzebom narodowym i państwowym, stanowiącą podstawę harmonijnej współpracy obywatelskiej w ramach państwa i w oparciu o nie dla osiągnięcia dobra powszechnego i przyszłego rozwoju – zainteresuje się niewątpliwie także pytaniem, w jaki sposób cele te zamierza osiągnąć zaprzyjaźniony Naród Rumuński.

Grzegorz M. Kowalski

Constitutionalism in Romania in the Interwar Period (1923–1940)

Summary

The aim of the article is to show the transformation that took place in the Romanian constitutionalism in the interwar period. The basis for the author's considerations are selected provisions of the two fundamental laws in force in Romania during this period, that is, the constitutions adopted in 1923 and 1938. These acts have created the foundation for two entirely different political systems – a parliamentary democracy (a parliamentary-cabinet system of government) and authoritarianism (breaking with the principle of the separation of powers for the sake of concentrating all the power in the hands of one authority, that is, the monarch). The political evolution that took place in Romania is part of the broader phenomenon of the crisis of parliamentary democracy in interwar Europe. The dictatorship, proclaimed in 1940 by General Antonescu, with the suspension of the Fundamental Law, definitively ended the constitutional period in Romania. The state was transformed into a totalitarian country. In addition, the article also briefly presents the fundamental laws in force in Romania during the rule of the Communist Party. A broader reference to the practice of governance is made in the summary, in particular as regards the period after the Constitution of 1938 entered into force.

Key words: Romania, constitutionalism, authoritarianism, 1923 Constitution, 1938 Constitution.