

Małgorzata Podolak¹ Sabina Grabowska²

Głosowania referendalne w Rumunii – sukces czy porażka demokracji bezpośredniej?

Słowa kluczowe: Rumunia, referendum, demokracja bezpośrednia

Keywords: Romania, referendum, direct democracy

Streszczenie

W państwach Europy Środkowo-Wschodniej instytucja referendum jest najbardziej popularnym narzędziem demokracji bezpośredniej wykorzystywanym w procesie podejmowania decyzji. Możemy dostrzec rozszerzenie zakresu spraw, które zostają poddane pod głosowanie, oprócz tradycyjnych kwestii przedmiotem referendum stają się sprawy silnie polaryzujące opinię społeczną i wywołujące znaczne emocje.

W artykule przedstawiono praktykę polityczną głosowań referendalnych w Rumunii. W latach 1991–2019 odbyło się osiem głosowań, które dotyczyły najważniejszych kwestii życia publicznego, w tym dwukrotnie odwołania Prezydenta państwa Traiana Băsescu. Sprawy poddawane pod głosowanie w dużej mierze są efektem istniejących konfliktów w obozie władzy, pomiędzy prezydenta, a rządem i parlamentem, a także rywalizacji partyjnej i preferowanej problematyki zbieżnej z programami partii i oczekiwaniami społecznymi.

¹ ORCID ID: 0000-0002-6250-4170, doktor habilitowany, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: malgorzata.podolak@mail.umcs.pl.

² ORCID ID: 0000-0003-0530-708X, doktor habilitowany, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: sgrabowska@ur.edu.pl.

Abstract**Referendum Votes in Romania – Success or Failure of Direct Democracy?**

In the countries of Central and Eastern Europe, the institution of a referendum is the most popular tool of direct democracy used in the decision-making process. We can see the extension of the scope of issues that are put to the vote, in addition to traditional issues, the subject of a referendum are issues that strongly polarize public opinion and evoke significant emotions.

The article presents the political practice of referendum votes in Romania. In the years 1991–2019, eight votes were held on the most important issues of public life, including the recall of the president twice Traiana Băsescu. The matters put to the vote to a large extent result from the existing conflicts in the ruling camp, between the president and the government and parliament, as well as from party rivalry and preferred issues consistent with the party's programs and social expectations.

✱

I. Wstęp

W Rumunii, po obaleniu w wyniku krwawej rewolucji w grudniu 1989 r. dyktatury Nicolae Ceaușescu, przywrócono system wielopartyjny, rozpoczęto przekształcanie gospodarki i zrezygnowano z nazwy Socjalistyczna Republika Rumunii³. Proces przemian hamowały kilkakrotnie protesty społeczne (m.in. górników). Główną siłą polityczną państwa stał się Front Ocalenia Narodowego, skupiający część działaczy rozwiązanej w styczniu 1990 r. Rumuńskiej Partii Komunistycznej oraz przedstawiciele innych nurtów politycznych. W 2004 r. Rumunia została członkiem NATO, 2005 r. podpisała traktat akcesyjny z Unią Europejską – z datą przystąpienia 2007 r.⁴

³ A. Burakowski, M. Stan, *Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 15–123.

⁴ M. Podolak, *Systemy polityczne w regionie – między autorytaryzmem a demokracją*, [w:] *Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich*, red. W. Paruch, A. Mironowicz, T. Wicha, t. 1, *Balkany: Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość*, red. M. Podolak, Lublin 2013, s. 235.

Członkostwo Rumunii i Bułgarii w Unii Europejskiej stało się faktem w 2007 r. i traktowane było jako ukoronowanie trwającego niespełna dwadzieścia lat procesu, w ramach którego oba państwa musiały spełnić niełatwe wymagania, jakie postawiła przed nimi Wspólnota. Wymagania te były tym trudniejsze do zrealizowania, że zmuszały Bukareszt i Sofię do wprowadzenia ostrych reform gospodarczo-społecznych i zmian politycznych, które miały doprowadzić do przekształcenia dwóch postkomunistycznych republik w demokracje parlamentarne z dobrze funkcjonującym wolnym rynkiem⁵.

Współczesny system ustroju społeczno-politycznego Rumunii jest zagwarantowany przepisami konstytucji, uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne 21 listopada 1991 r. i przyjętej w referendum 8 grudnia 1991 r. Zawiera ona m.in. fundamenty trójpodziału władzy. Profile trzech filarów władzy państwa jedynie w szczegółach różnią się od większości systemów stosowanych w państwach europejskich. System samorządu terytorialnego i swobód obywatelskich odpowiada powszechnym rozwiązaniom w Europie⁶. Jednym z nich jest możliwość przeprowadzenia głosowania referendalnego. W art. 2 konstytucji wymieniono sytuacje, w których referendum ogólnopaństwowe może zostać zarządzone: zmiana konstytucji, ustąpienie prezydenta oraz sprawy o ważnym znaczeniu dla państwa.

Rumunia jest państwem, w którym władze korzystają z możliwości jaką dają narzędzia demokracji bezpośredniej. Dotychczas odbyło się osiem głosowań referendalnych: 1991 r. – przyjęcie konstytucji, 2003 r. – nowelizacja konstytucji, 2007 r. – zmiana systemu wyborczego, 2009 r. – zmiana struktury parlamentu i liczby deputowanych, 2018 r. – zmiana konstytucji, 2019 r. – reforma systemu sprawiedliwości oraz dwukrotnie podjęto próbę odwołania Prezydenta Traiana Băsescu w 2007 i 2012 r.

Celem artykułu jest analiza głosowań referendalnych przeprowadzonych od 1991 r. w Rumunii oraz próba odpowiedzi na pytanie o przyczyny niepowodze-

⁵ J. Ciesielska-Klinkowska, *Rumunia i Bułgaria na drodze do Unii Europejskiej (1990–2007) – perspektywa Niemiec i Francji*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 211.

⁶ Zob. A. Jarosz, *System polityczny Rumunii*, <http://www.psz.pl/117-polityka/system-polityczny-rumunii> (20.04.2022); B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta, *System polityczny Rumunii*, [w:] *Systemy polityczne państw bałkańskich*, red. T. Bichta, M. Podolak, Lublin 2012, s. 321–349; W. Bryndas, *Rumunia*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice 2005, s. 295–323.

nia większości z nich. Główna hipoteza sprowadza się do stwierdzenia, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej nie mamy jeszcze do czynienia z tzw. społeczeństwem obywatelskim, co przejawia się w niskiej frekwencji wyborczej.

W artykule zastosowano adekwatne metody badawcze takie jak: analiza porównawcza oraz metoda instytucjonalno-prawna. Podstawę dla prowadzonych badań stanowiły głównie akty prawne (konstytucja i ustawa), monografie oraz źródła internetowe.

II. Podstawy konstytucyjne przeprowadzania referendum

W Konstytucji Rumunii przewidziano trzy sytuacje, w których możliwe jest przeprowadzenie referendum. Po pierwsze – referendum obligatoryjne związane ze zmianą konstytucji. Zmiana konstytucji może zostać zainicjowana przez Prezydenta Rumunii na wniosek rządu, a także przez co najmniej 1/4 deputowanych lub senatorów, jak również przez co najmniej 500 tys. obywateli uprawnionych do głosowania (art. 150). Procedura zmiany została usankcjonowana w art. 151. Projekt zmiany wymaga przyjęcia przez Izbę Deputowanych i Senat większością głosów co najmniej 2/3 głosów członków każdej z izb. Jeżeli w procedurze mediacyjnej nie osiągnięto porozumienia, Izba Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu, decydują większością co najmniej 3/4 głosów deputowanych i senatorów. Zmiana staje się ostateczna po zatwierdzeniu jej w drodze referendum, przeprowadzonym najpóźniej w ciągu 30 dni od daty przyjęcia projektu zmiany. Decyzja o zarządzeniu referendum jest podejmowana z mocy prawa i dotyczy wszystkich zmian konstytucji. Artykuł 152 Konstytucji wprowadza katalog przepisów, które nie mogą być przedmiotem zmian. Są to: kwestie dotyczące narodowego, niepodległego, jednolitego i niepodzielonego charakteru państwa rumuńskiego, republikańskiej formy rządów, integralności terytorialnej, niezawisłości sądownictwa, pluralizmu politycznego oraz języka urzędowego, podstawowe prawa i wolności obywatelskich lub ich gwarancji. Konstytucja nie może być zmieniana w czasie trwania stanu obłączenia lub stanu wyjątkowego ani też w czasie wojny⁷.

⁷ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 196–197, 211–212.

Po drugie – referendum fakultatywne zostało uregulowane w art. 90, Prezydent Rumunii, po zasięgnięciu opinii parlamentu, może zwrócić się do narodu o wyrażenie w referendum woli dotyczącej sprawy o znaczeniu ogólnokrajowym.

Po trzecie – art. 95 reguluje kwestię zawieszenia w czynnościach prezydenta w związku z postawieniem go w stan oskarżenia. W przypadku popełnienia czynów poważnie naruszających postanowienia konstytucji, Prezydent Rumunii może zostać zawieszony w swej funkcji przez Izbę Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu, głosami większości deputowanych i senatorów, po zasięgnięciu opinii Sądu Konstytucyjnego⁸. Prezydent może udzielić parlamentowi wyjaśnień w sprawie zarzucanych mu czynów. Wniosek o zawieszenie może zostać wniesiony przez co najmniej 1/3 ustawowej liczby deputowanych i senatorów, i jest niezwłocznie przekazany do wiadomości prezydentowi. Jeżeli wniosek o zawieszenie zostaje zaaprobowany, w ciągu najwyżej 30 dni przeprowadzone zostaje referendum w sprawie odwołania prezydenta⁹.

III. Praktyka polityczna

Rumunia jest pierwszym państwem spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej, w którym przeprowadzono referendum konstytucyjne. Zmiana reżimu politycznego miała przebieg niezwykle dramatyczny i dokonała się w wyniku masowego wystąpienia ludności przeciwko dyktaturze N. Ceausecu¹⁰. W 1989 r. rozpoczął się trudny proces przechodzenia od totalitaryzmu do demokracji i od omnipotencji państwa rozdzielającego dobra do normalnej gospodarki rynkowej¹¹. W marcu 1990 r. Tymczasowa Rada Jedności Na-

⁸ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, ss. 292–297.

⁹ J. Šedo, P. Bršťáková, *Pozice rumunského prezidenta v ústave a v praxi po roce 1989*, „Politologická revue” 2009, nr 2, s. 23–47, S. Grabowska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Rumunii*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, ss. 260–280.

¹⁰ W. Brodziński, *Republika Rumunii*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czech, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź 1996, s. 102.

¹¹ *Konstytucja Rumunii*, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996, s. 6.

rodowej uchwaliła ordynację wyborczą określającą tryb wyboru parlamentu i prezydenta¹², przy czym parlament ten stanowił zarazem konstytuante. Jego podstawowym zadaniem było uchwalenie w okresie 18 miesięcy nowej konstytucji¹³.

Na wspólnym posiedzeniu przyjęto regulamin obrad Zgromadzenia Konstytucyjnego. Powołano także komisje redakcyjną, której zadaniem było opracowanie ogólnych zasad i wewnętrznej systematyki konstytucji. Ostateczne głosowanie nad projektem miało charakter imienny, z możliwością głosowania korespondencyjnego. Do przyjęcia projektu niezbędna była kwalifikowana większość 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia. Głosowanie takie przeprowadzono 21 listopada 1991 r. Spośród 510 deputowanych i senatorów w głosowaniu uczestniczyło 371 deputowanych i 105 senatorów, za przyjęciem konstytucji opowiedziało się 414 członków Zgromadzenia, przeciwko 95¹⁴.

Następnie konstytucja została poddana referendum, które odbyło się 8 grudnia 1991 r. Do jego przeprowadzenia zostało powołane Centralne Biuro Wyborcze, składające się z siedmiu sędziów i dziesięciu delegatów partii politycznych reprezentowanych w parlamencie. W referendum wzięło udział niemal 11 milionów obywateli Rumunii, „tak” odpowiedziało 77,3% (8 464 624 osoby), „nie” 20,4% (2 235 085), głosów nieważnych oddano 2,3%. Zgodnie z art. 29 ust 2 ustawy z 1991 r. o referendum, konstytucję uważa się za przyjętą, jeżeli za jej zatwierdzeniem głosowała ponad połowa obywateli Rumunii biorących udział w głosowaniu¹⁵. Na uwagę zasługuje bardzo niska frekwencja w głosowaniu 34% w porównaniu z frekwencją w wyborach 1990 r. (86,2%) była wynikiem mniej lub bardziej *implicite* zalecanej taktyki politycznej partii politycznych, które opowiadały się przeciwko przepisom konstytucji¹⁶.

Kolejne referendum zostało zorganizowane w 2003 r. i dotyczyło zmian w konstytucji związanych z przystąpieniem państwa do UE, tak aby parla-

¹² J. Šedo, P. Bršťáková, op.cit., s. 25–26; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 77–88.

¹³ W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 157.

¹⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny Rumunii*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 436.

¹⁵ *Konstytucja Rumunii*, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996, s. 10.

¹⁶ I. Culic, *Romania*, [w:] *Direct democracy: The Eastern and Central Experience*, red. A. Auer, A. Bützer, Sydney 2001, s. 145.

ment mógł podjąć decyzję o przystąpieniu do UE większością 2/3 głosów. W Rumunii nie odbyło się referendum akcesyjne, tak jak w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 r.¹⁷ Referendum odbyło się w dniach 18–19 października, prawie 90% społeczeństwa opowiedziało się za zmianami w konstytucji, umożliwiającymi wprowadzenie republiki do Wspólnoty. Reformy podkreślały nadrzędność *acquis* nad prawem państwowym, miały umożliwić udział obywateli Rumunii w pracach Parlamentu Europejskiego, przyznając prawo cudzoziemcom do ubiegania się o funkcje publiczne w rumuńskiej administracji lokalnej i prawo do kupowania ziemi¹⁸.

W dniu 23 października 2007 r. Prezydent Traian Băsescu podpisał dekret ogłaszający przeprowadzenie referendum w sprawie ordynacji wyborczej do parlamentu¹⁹. Prezydent proponował przekształcenie dwuizbowego parlamentu w jednoizbowy (likwidacja Senatu), przy jednoczesnym zmniejszeniu jego liczebności do co najwyżej 300 deputowanych²⁰. Zaproponował także wprowadzenie większościowej ordynacji wyborczej w miejsce obowiązującej ordynacji mieszanej. Argumentował, że mniejszy i jednoizbowy parlament będzie bardziej efektywny oraz przyniesie państwu znaczące oszczędności (jeden deputowany ma kosztować państwo 10 tys. euro miesięcznie).

Propozycji organizacji referendum sprzeciwiły się trzy opozycyjne partie: Partia Socjalistyczna (PSD), Partia Narodowo-Liberalna (PNL) oraz Węgierska Unia Demokratyczna (UDMR). Parlament 21 października 2009 r. głosami dysponującej większością opozycji, opowiedział się przeciw organizacji referendum. Jego uchwała miała jednak tylko charakter konsultacyjny.

Według oficjalnych wyników, 77,8% głosujących poparło plan likwidacji Senatu, a 88,8% opowiedziało się za redukcją liczby parlamentarzystów. Referendum zostało uznane za ważne, jako że wzięło w nim udział ponad 50% uprawnionych do głosowania. Jednak wyniki referendum nie zostały do dnia

¹⁷ Zob. M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014, s. 241–294.

¹⁸ Euroentuzjizm w Rumunii, „Rzeczpospolita”, <https://archiwum.rp.pl/artukul/465141-Euroentuzjizm-w-Rumunii.html> (16.12.2003).

¹⁹ 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. 7–18.

²⁰ 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.

dzisiejszego wprowadzone w życie, z uwagi na brak większości konstytucyjnej, która miałaby wolę polityczną zaaplikowania i dopilnowania wykonania wymaganych przez rezultat referendum reform²¹.

Dwukrotnie w Rumunii podjęto próbę odwołania Prezydenta T. Băsescu, w 2007 i 2012 r. Według przepisów Konstytucji Rumunii prezydent może zostać zawieszony w obowiązkach przez parlament, jeśli „dopuszcza się poważnego naruszenia konstytucji”.

W 2007 r. w wyniku postawienia zarzutów prezydent został zawieszony w sprawowaniu funkcji od 19 kwietnia do czasu wyjaśnienia sytuacji przez głosowanie w referendum²². Zarzuty sformułowane przez przeciwników prezydenta dotyczyły naruszenia przepisów konstytucji²³. Według ordynacji wyborczej do pozytywnego wyniku referendum dymisyjnego wymagana była bezwzględna większość głosów wszystkich mieszkańców Rumunii posiadających prawo głosowania. Oznaczało to, że prawie 9 milionów obywateli musiałyby głosować przeciwko prezydentowi. Dnia 19 maja 2007 r. odbyło się głosowanie, w którym za postawieniem w stan oskarżenia prezydenta opowiedziało się 24,75% głosujących, natomiast zdecydowana większość 74,48% chciało utrzymać go na stanowisku. Frekwencja wyniosła 44,45%²⁴. Należy zauważyć, że T. Băsescu jest pierwszym prezydentem w historii Rumunii, który został oficjalnie zawieszony²⁵. W sytuacji odwołania prezydenta w drodze referendum zarządzane są przedterminowe wybory.

Drugie referendum w sprawie postawienia w stan oskarżenia Prezydenta Traiana Băsescu odbyło się w Rumunii 29 lipca 2012 r. Było ono efektem konfliktu między obozem premiera i prezydenta trwającego od początku maja 2012 r., czyli od wyborów parlamentarnych, w których władzę utracili konserwatyści z Partii Demokratyczno-Liberalnej (PD-L), związanej z T. Băsescu,

²¹ Ibidem, s. 98.

²² *Romania's Mps suspend president*, BBC News, 19 april 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6572003.stm> (19.06.2022).

²³ S. Grabowska, *Odpowiedzialność karna głowy państwa na przykładzie Prezydenta Rumunii*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego, Zagadnienia współczesnego konstytucjonalizmu państw europejskich” 2010, nr 1, ss. 127–136.

²⁴ Biroul Electoral Central, <https://becreferendum2007.ro> (19.06.2022).

²⁵ Zob. S. Demian. *Romania. A blow for Băsescu*, Transitions Online, 07/01/2008, 1–4. (15.06.2022).

a do władzy doszła socjalistyczno-liberalna koalicja Ponty, Unia Społeczno-Liberalna (USL). Według USL Basescu przypisywał sobie uprawnienia zarezerwowane dla premiera oraz popierał działania oszczędnościowe, które doprowadziły do zubożenia ludności. Aby referendum zostało uznane za ważne, frekwencja musiała przekroczyć 50%.

Zawieszony Prezydent Basescu uznał działania rządu za kontynuację zamachu stanu i przyrównał działania rządu Victora Ponty do fałszerstw wyborczych, którymi posłużyli się komuniści w 1946 r. Zarzucił rządowi chęć przejścia kontroli nad wymiarem sprawiedliwości i wszystkimi niezależnymi instytucjami władzy.

Dnia 21 sierpnia rumuński Sąd Konstytucyjny wydał wyrok o niewiążącym charakterze lipcowego referendum w sprawie odwołania prezydenta²⁶. W referendum zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za odwołaniem prezydenta (87,5%), ale frekwencja (46,2%) nie osiągnęła wymaganego progu 50%.

Tryb impeachmentu prezydenta i kontrowersje po przeprowadzonym referendum poważnie osłabiły reputację polityków USL za granicą. W trakcie kryzysu politycznego Komisja Europejska, część państw UE oraz USA wyrażały zaniepokojenie respektowaniem standardów państwa prawa i trójpodziału władzy. Kontrowersje wzbudziły ograniczenie kompetencji Sądu Konstytucyjnego i skandale związane z kwestionowaniem wyniku głosowania. Kontrowersyjne posunięcia odbiły się także na popularności USL²⁷.

W 2018 r. odbył się kolejne referendum dotyczące zmiany konstytucji a konkretnie art. 48, który jest poświęcony rodzinie: Rodzina oparta jest na związku małżeńskim, swobodnie zawieranym między małżonkami, na zasadzie ich równości, jak też na prawie i obowiązku rodziców zapewnienia wychowania, wykształcenia i nauczania dzieci.

W 2015 r. Koalicja dla Rodziny (*Coalitia pentru Familie*) w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zebrała 3,1 mln podpisów pod propozycją nowelizacji konstytucji w celu jednoznacznego potwierdzenia tożsamości

²⁶ S. Grabowska, *Immunitet parlamentarny w Rumunii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017, ss. 231–239.

²⁷ T. Dąbrowski, *Rumunia: powrót wrogiej kohabitacji*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-08-22/rumunia-powrot-wrogiej-kohabitacji> (19.06.2022).

małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny²⁸. Była to pierwsza obywatelska inicjatywa ustawodawcza dotycząca zmiany konstytucji w Rumunii. Za wpisaniem konstytucyjnego zakazu „homomałżeństw” opowiadali się rządzący socjaliści. Tak zwani rumuńscy konserwatyści byli temu przeciwni. Presję na rząd wywierał amerykański ambasador mianowany jeszcze przez Baracka Obamę, który sprzeciwiał się zakazowi.

Niewielu polityków otwarcie popierało partnerstwa cywilne lub małżeństwa osób tej samej płci w Rumunii. Wyjątkiem był m.in. centrystyczno-liberalny Prezydent Klaus Iohannis, etniczny Niemiec (*Transylvanian Saxon*), który powiedział, że jako członek mniejszości etnicznej i religijnej popiera tolerancję i otwartość na innych, którzy odrzucają religijny fanatyzm i ultimatum²⁹ Opozycyjna Unia Ratownictwa Rumuńskiego (USR) również przeprowadziła głosowanie wewnętrzne w tej sprawie i postanowiła sprzeciwić się referendum. Ruch „Razem Rumunia”, na czele z byłym premierem Dacianem Cioloisedem, poradził swoim zwolennikom, aby nie brali udziału w referendum, twierdząc, że ograniczy to prawa i wolności.

Za zmianą konstytucji oddano 93,4% ważnie oddanych głosów. Frekwencja wyniosła 21,1%. By wyniki referendum był wiążący i zmiana konstytucji została zatwierdzona, wymagane było spełnienie dwóch warunków: 30% frekwencja oraz oddanie ważnych głosów przez co najmniej 25% uprawnionych do głosowania. Oba nie zostały spełnione, co oznacza, iż Konstytucja Rumunii nie została zmieniona.

Wielu komentatorów uznało wyniki referendum za zwycięstwo przeciwników lidera PSD Liviu Dragnea. Przywódcy Unii Save Romania – grupy, która przewodziła ruchowi bojkotu – twierdzili, że wynik referendum stanowił dowód, że Rumuni opowiadają się za dalszą integracją w ramach Unii Europejskiej, stwierdzając, że Rumunia to pokazała „jest tolerancyjnym i nowoczesnym narodem, który odmówił w ciągu tych dwóch ostatnich dni cofnięcia się”³⁰.

²⁸ I. Marica, *Romanian SocDem leader: Referendum for family redefinition to be organized this fall*, <https://www.romania-insider.com/referendum-family-redefinition-romania> (23.02.2022).

²⁹ A. Alexandru, AP, *Romania leader advises 'mature approach' after marriage vote*, <https://nationalpost.com/pmn/news-pmn/romania-leader-calls-for-dialogue-after-marriage-referendum> (23.06.2022).

³⁰ A. Gurzu, *Romania's marriage referendum fails due to low turnout*, <https://www.politico.eu/article/romania-same-sex-marriage-referendum-fails-due-to-low-turnout> (10.06.2022).

Porażka rumuńskich obrońców małżeństwa i rodziny była dość niespodziewana. Przyczyną mogła być m.in. krótka i mało intensywna kampania przedreferendalna, bowiem od uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję do dnia referendum nie może upłynąć więcej niż 30 dni. Dochodzi do tego trwający lata proces legislacyjny, który mógł być dużo szybszy. Wymienia się tu również wzywanie do bojkotu przez niektóre partie opozycyjne czy niedoinformowanie społeczeństwa³¹.

Ostatnie referendum, które przeprowadzono w Rumunii dotyczyło reformy sądownictwa, odbyło się w 2019 r. Po upadku reżimu komunistycznego 1989 r. Rumunia walczyła z korupcją i władze starały się o stworzenie dobrze funkcjonującego systemu sądownictwa. Od wejścia do UE Rumunia nieco poprawiła przejrzystość i odpowiedzialność w sektorze publicznym, ale Komisja Europejska uznała, że reforma rządu jest powolna i słaba. W 2012 r. Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie z powodu praworządności, wskazując na walkę o władzę między premierem Victorem Pontą a Prezydentem Traianem Băsescu, która doprowadziła do tak zwanego kryzysu politycznego w 2012 r. Komisja skrytykowała również Rumunię za to, że nie udało się wykorzystać korupcji w jej instytucjach państwowych³². Rok później Izba Poselska przyjęła bez debaty parlamentarnej kilka kontrowersyjnych zmian w Kodeksie karnym, m.in. prezydent państwa, senatorowie, członkowie izby niższej, a także prawnicy nie są już uważani za „funkcjonariuszy publicznych”³³. W rezultacie podmioty te mogą brać udział w nielegalnych interesach bez pociągania ich do odpowiedzialności za nadużycie stanowiska, przekupstwo, konflikty interesów i inne przestępstwa korupcyjne³⁴.

³¹ *Kolejne referendum w Rumunii w obronie tożsamości małżeństwa? Komentarz Ordo Iuris*, <https://www.ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/kolejne-referendum-w-rumunii-w-obronie-tozsamosci-malzenstwa-komentarz-ordo> (10.02.2022).

³² es/ng (dpa, Reuters) *EU slams Romania for not tackling corruption*, <https://www.dw.com/en/eu-slams-romania-for-not-tackling-corruption/a-50939440> (19.06.2022).

³³ L. Ilie, *Romania parliament boosts criminal immunity, may irk EU*, <https://www.reuters.com/article/us-romania-politics-idUSBRE90L0PG20130122> (19.06.2022).

³⁴ List of Romanian politicians convicted of crimes, https://pl.qaz.wiki/wiki/List_of_Romanian_politicians_convicted_of_crimes#Presidents (19.06.2022); EURACTIV.ro *Romania praised again in EU justice monitoring report but weaknesses remain*, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/thursromania-praised-again-by-monitoring-report-but-weaknesses-remain> (19.06.2022).

Poprawki zostały ostro skrytykowane przez rumuńskie partie opozycyjne i przywódców europejskich, a rumuński Trybunał Konstytucyjny sklasyfikował to posunięcie jako niekonstytucyjne³⁵. W 2014 r. Krajowa Dyrekcja Antykorupcyjna³⁶ postawiła zarzuty 1138 przedstawicielom władz. Byli wśród nich politycy, sędziowie i prokuratorzy oraz biznesmeni. W 2015 r. liczba wniesionych spraw przeciwko politykom wysokiego szczebla i biznesmenom, którzy dopuścili się czynów korupcyjnych, wzrosła o dodatkowe 1250 osób i wywarła istotny wpływ społeczny³⁷.

Referendum zostało zorganizowane z inicjatywy Prezydenta K. Iohannis-a i dotyczyło problematyki korupcyjnej, zaś głównym negatywnym bohaterem całego wydarzenia był przewodniczący Partii Socjaldemokratycznej (PSD) Liviu Dragnea³⁸. Polityk został uznany przez sąd winnym oszustw wyborczych podczas referendum w 2012 r. Najpierw skazano go na rok, a później podwyższono karę do 2 lat pozbawienia wolności – z warunkowym zawieszeniem jej wykonywania. Jeszcze w trakcie kampanii wyborczej w 2016 r. toczyło się przeciw niemu śledztwo o zatrudnianie w swych spółkach fikcyjnych osób. Z tego powodu już po zwycięstwie nie mógł zostać premierem, lecz musiał wysuwać na to stanowisko swych kolejnych współpracowników³⁹.

W 2017 r. rząd uchwalił dekrety wprowadzające zmiany do kodeksu karnego. Przede wszystkim uznał, że przestępstwa administracyjne, które przynoszą budżetowi państwa straty do 44 tysięcy euro, nie będą ścigane przez prawo. Chodziło o czyny, za które do tej pory groziła kara do 5 lat więzienia. De facto było to zalegalizowanie korupcji. Jednocześnie zdecydowano również o amnestii dla 2500 osób odbywających kary więzienia do 5 lat. Rząd, koalicja Partii Socjaldemokratycznej (PSD) i liberalnej

³⁵ *Corruption Perceptions Index 2020*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020> (19.06.2022).

³⁶ *Profiles: Romania, Anti-Corruption Authorities*, <https://www.aauthorities.org/country/ro> (19.06.2022).

³⁷ *Corruption in Romania*, https://pl.qaz.wiki/wiki/Corruption_in_Romania (19.06.2022).

³⁸ K. Całus, *Rumunia: lider obozu rządzącego w więzieniu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-05-29/rumunia-lider-obozu-rzadzacego-w-wiezieniu> (2.06.2022).

³⁹ T. Dąborowski, *Kolejna rekonstrukcja rządu w Rumunii*, <https://osw.waw.pl>, 17 stycznia 2018 (17.01.2022).

grupy ALDE, twierdzi, że środek ten ma rozwiązać problem przepełnienia więzień⁴⁰.

Po ogłoszeniu decyzji rządu, rozpoczęły się w Bukareszcie demonstracje, które poparł Prezydent Klaus Iohannis⁴¹. Od tamtego czasu zaczęła się twarda walka między nim, a rządzącą lewicą. Jednym z elementów konfliktu stało się rozpisane z jego inicjatywy referendum⁴². Zawierało ono dwa pytania. W pierwszym Rumuni mieli odpowiedzieć, czy godzą się na proponowaną przez socjaldemokratów amnestię dla osób zamieszanych w przestępstwa korupcyjne, w drugim zaś, czy opowiadają się za specjalnymi uprawnieniami pozwalającymi rządowi ingerować w działalność wymiaru sprawiedliwości w sprawach korupcyjnych⁴³.

Wyniki referendum okazało się niekorzystne dla obozu rządzącego. Przy 43,35% frekwencji, obywatele Rumunii wyrazili zdecydowany sprzeciw wobec zmian zaproponowanych przez koalicję rządową PSD-ALDE w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości⁴⁴. Udzielając odpowiedzi na dwa pytania dotyczące reform sądownictwa, 80,9% głosujących opowiedziało się za zakazem amnestii i ułaskawień za przestępstwa korupcyjne, a 81,1% biorących udział w referendum poparło zakaz wydawania przez rząd nadzwyczajnych rozporządzeń w odniesieniu do przestępstw, kar i organizacji systemu sprawiedliwości. Obawiając się niekorzystnego wyniku referendum, rządząca koalicja PSD-ALDE wezwała wyborców do bojkotu referendum, licząc na nieprzekroczenie progu ważności wynoszącego 30%⁴⁵. Sprawa referendum była ko-

⁴⁰ POLITICO, *Romanians protest government plan to commute sentences*, <https://www.politico.eu/article/romanians-protest-government-plan-to-commute-sentences> (13.06.2022).

⁴¹ *Romanian government under pressure as 500,000 protest*, News, AlJazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2017/2/6/romanian-government-under-pressure-as-500000-protest> (18.06.2022).

⁴² *Iohannis a anunțat cele două întrebări la care românii sunt chemați să răspundă la referendum*, <https://www.ziarulevenimentul.ro/stiri/politica/iohannis-a-anuntat-cele-doua-intrebări-la-care-romanii-sunt-chemati-sa-raspunda-la-referendum--217455802.html> (18.06.2022).

⁴³ G. Górny, *W Rumunii wielka kłeska lewicy: przegrane wybory i referendum, a szef partii w więzieniu*, <https://wpolityce.pl/swiat/449307-w-rumunii-wielka-kleska-lewicy> (22.03.2021).

⁴⁴ M. Kucharczyk, *Rumuni przeciwko ingerencji polityków w wymiar sprawiedliwości*, EURACTIV.pl, <https://www.euractiv.pl/section/all/news/rumuni-przeciwko-ingerencji-politykow-w-wymiar-sprawiedliwosci> (18.06.2022).

⁴⁵ K. Pawłowski, *Zmiany polityczne w Rumunii: kryzys w Partii Socjaldemokratycznej*, <https://ies.lublin.pl/komentarze/zmiany-polityczne-w-rumunii-kryzys-w-partii-socjaldemokratycznej> (18.06.2022).

lejną, w której Iohannis otwarcie wystąpił przeciwko propozycjom rządzących socjaldemokratów⁴⁶.

Spadek poparcia dla PSD jest konsekwencją afer korupcyjnych, jakie toczą rumuńską politykę. Głównymi negatywnymi bohaterami są przede wszystkim ludzie związani z socjaldemokracją⁴⁷.

Rumuńskie propozycje zmian w sądownictwie spotkały się z krytyką zarówno państw UE, jak i USA. Na dwa tygodnie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans przesłał do władz Rumunii oficjalny list, w którym Bruksela ostrzegła Bukareszt przed możliwością rozpoczęcia postępowania, w przypadku nie rozwiązania problemów z praworządnością – spowodowanych przez zmiany mające – zdaniem opozycji oraz KE – sparaliżować walkę z korupcją⁴⁸.

IV. Podsumowanie

Elity rządzące Rumunii dostrzegają wartość instytucji demokracji bezpośredniej i wzorem doświadczonych państw europejskich wprowadziły je do grona instytucji państwowych. Obywatele często uczestniczą w głosowaniach powszechnych, uwagę przyciąga jednak słaba frekwencja.

Rumunia wydaje się być państwem, w którym z jednej strony obywatele angażują się w działalność społeczno-polityczną państwa, z drugiej jednak słaba frekwencja w głosowaniach świadczyć może o braku zainteresowania sprawami państwa. Ogólnie można stwierdzić, że małe zaangażowanie obywateli z państw byłego bloku socjalistycznego w sprawy państwowe jest wynikiem przede wszystkim braku tradycji uczestniczenia w głosowaniach demokratycznych. Drugim ważnym czynnikiem determinującym poziom frekwencji w referendach jest małe zainteresowanie polityką. Dodatkowo nie bez znaczenia jest fakt, iż w wielu państwach jedną przyczyną absencji jest niezadowolenie z rządzących czy też prowadzonej przez nich polityki, co także możemy zauważyć

⁴⁶ B. Selejan-Gutan, *Living Democracy in Romania: From Protest to Referendum?*, <https://verfassungsblog.de/living-democracy-in-romania-from-protest-to-referendum> (30.06.2022).

⁴⁷ K. Całus, *Rumunia: lider obozu rządzącego w więzieniu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-05-29/rumunia-lider-obozu-rzadzacego-w-wiezieniu> (18.06.2022).

⁴⁸ M. Kucharczyk, op.cit.

w przypadku Rumunii. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej, bierność obywatelska i absencja wyborcza stają się często sposobem wyrażania niezadowolonia ze sprzecznego z wyobrażeniami wyborców stanu rzeczy⁴⁹.

Pozytywnym aspektem jest fakt, że w 2018 r. przeprowadzono pierwszą inicjatywę referenalną, w której udało się zebrać ponad 3 miliony podpisów (wymaganych 500 tysięcy) przez wnioskodawców. Negatywnym zjawiskiem było uczynienie z referendum politycznej rywalizacji pomiędzy obozami polityków, którzy próbując polaryzować opinię społeczną wykorzystali głosowanie do własnych celów, a także odwrócili uwagę obywateli od narastających problemów związanych z funkcjonowaniem państwa.

Referendum dotyczące zachowania gwarancji prawa małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny było pierwszym jakie odbyło się w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Świadczy to o tym, że Rumunia wpisuje się w ogólnoeuropejski tren, w którym pary homoseksualne domagają się zwiększenia swoich praw. Jest to wynikiem postępowości i otwarciu elit politycznych, ale z drugiej strony mamy do czynienia z konserwatyzmem obywateli. O ile w większości państw istnieje akceptacja związków homoseksualnych, to zauważa się jednocześnie tradycyjne podejście w kwestii małżeństw homoseksualnych czy też adopcji i wychowania dzieci.

Referendum wzmacnia też pogląd, że obywatele w państwach Europy Środkowo-Wschodniej mają różne wartości.

Literatura

- Brodziński W., *Republika Rumunii*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czech, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź 1996.
- Bryndas W., *Rumunia*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice 2005.
- Burakowski A., Stan M., *Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Warszawa 2012.
- Całus K., *Rumunia: lider obozu rządzącego w więzieniu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-05-29/rumunia-lider-obozu-rzadzacego-w-wiezieniu>.

⁴⁹ M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 345.

- Ciesielska-Klinkowska J., *Rumunia i Bułgaria na drodze do Unii Europejskiej (1990–2007) – perspektywa Niemiec i Francji*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.
- Culic I., *Romania*, [w:] *Direct democracy: The Eastern and Central Experience*, red. A. Auer, A. Bützer, Sydney 2001.
- Dąborowski T. *Kolejna rekonstrukcja rządu w Rumunii*. osw.waw.pl, 17 stycznia 2018.
- Dąbrowski T., *Rumunia: powrót wrogiej koabitacji*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-08-22/rumunia-powrot-wrogiej-koabitacji>.
- Demian S.. *Romania. A blow for Băsescu*, Transitions Online, 07/01/2008.
- Dragoman D., *Schimbăm (doar) ca să câștigăm? Huliganismul politic și schimbarea regulilor electorale în România*, „Polis. Revista de Științe Politice” 2014, nr 4.
- Dziemidok-Olszewska B., Bichta T *System polityczny Rumunii*, [w:] *Systemy polityczne państw bałkańskich*, red. T. Bichta, M. Podolak, Lublin 2012.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny Rumunii*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Grabowska S., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Rumunii*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.
- Grabowska S., *Immunitet parlamentarny w Rumunii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Grabowska S., *Odpowiedzialność karna głowy państwa na przykładzie Prezydenta Rumunii*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Jarosz A., *System polityczny Rumunii*, <http://www.psz.pl/117-polityka/system-polityczny-rumunii>.
- Konstytucja Rumunii*, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996.
- Marian C.G., King R.F., *Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, „Communist and Post-Communist Studies” 2010, nr 43.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.
- Pawłowski K., *Zmiany polityczne w Rumunii: kryzys w Partii Socjaldemokratycznej*, <https://ies.lublin.pl/komentarze/zmiany-polityczne-w-rumunii-kryzys-w-partii-socjaldemokratycznej>.
- Podolak M., *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*, Lublin 2014.
- Podolak M., *Systemy polityczne w regionie – między autorytaryzmem a demokracją*, [w:] *Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich*, red. W. Paruch, A. Mironowicz,

T. Wicha, t. 1, *Bałkany: Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość*, red. M. Podolak, Lublin 2013.

Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

Šedo J., Bršťáková P., *Pozice rumunského prezidenta v ústavě a v praxi po roce 1989*, „Politologická revue” 2009, nr 2.

Skrzydło W., *Republika Rumunii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002.