

UNIFICAREA LEGISLATIVĂ A ROMÂNIEI ÎNTREGITE. CURENTE, DEZBATERI, OPINII

Nicolae-Cristian Ursulescu

În anul 1918 s-a desăvârșit „un fapt istoric de cea mai covârșitoare importanță, care va constitui creștătura cea mai adâncă în răbojul nostru național”¹: unirea tuturor provinciilor istorice „într-un singur stat al tuturor românilor”, așa cum îl visa Nicolae Bălcescu încă din anul 1847². Marea Unire a fost rezultatul normal al evoluției societății românești, favorizat și de condițiile existente în Europa după primul război mondial, de mutațiile produse la nivelul Puterilor Centrale și Antantei. „Înțelegerea corectă a raportului social-național trebuie completată cu aceea a raportului intern-extern, printr-o încadrare atentă, fără exagerări dintr-o parte sau alta, într-un context mai larg, central și sud-est european, european și universal. Așa cum nu poate exista o linie de demarcație netă între social și național, tot așa nu se pot separa factorii interni de cei externi. Și aceasta cu atât mai mult cu cât lupta de eliberare a românilor aflați sub dominația străină se intensificase în măsură direct proporțională cu procesul de modernizare a statului român”³.

Dar, după trecerea euforiei momentului, românii s-au aflat în fața unei opere cruciale și titanice de îndeplinit, pentru consolidarea României întregite: instituirea cadrului juridic unitar, absolut necesar desfășurării vieții publice normale într-un stat suveran. În valorosul său studiu, **Unificarea legislativă**, consilierul Curții de Casație și viitorul ministru al Justiției, eminentul jurist Andrei Rădulescu, susținea că, „pentru ca indivizii și reuniturile lor, grupările sociale să poată conviețui, să se poată dezvolta și progresa, trebuie să fie cărmuiți de aceleași reguli, de aceleași norme. Este elementar că nu mai poate fi normă de Drept, când fiecare individ ar pretinde că are norma sa specială, după care se conduce și căreia înțelege să i se supună; iar în ceea ce privește grupările sociale, ele nici nu pot dăinui dacă n-au aceleași reguli de conducere. Ceea ce este adevărat pentru un grup social, cât de redus este, și pentru formele mai mari ale acestora. [...] Cu cât este mai mare uniformitatea regulilor de Drept, cu atât viața se desfășoară mai cu ușurință, raporturile de tot felul se înmulțesc, siguranța crește, activitățile individuale sporesc, totul progresează”⁴.

Perioada imediat următoare Marii Uniri a fost una de transformări, de confruntări având drept scop identificarea celui mai bun sistem care să permită dezvoltarea statului național unitar român. „Unificarea legislativă instituțională –

¹ **DAD**, ședința din 30 decembrie 1919, în *MO*, nr. 23, 24 ianuarie 1920, p. 310.

² Cornelia Bodea, **1848 la români. O istorie în date și mărturii**, vol. I, București, 1982, p. 319.

³ I. Agrigoroaiei, **România interbelică**, vol. I, Iași, 2001, p. 10.

⁴ Andrei Rădulescu, **Unificarea legislativă**, în *AARMSI*, seria III, tom VII, mem. 12, 1927, p. 2.

apreciază istoricul Gh. Iancu – avea și menirea de a contribui la eliminarea particularităților administrativ-instituționale regionale și trebuia să devină o pârghe puternică, menită să impulsioneze procesul de refacere economică a țării și apoi a celui de dezvoltare ascendentă și de modernizare a structurilor economice, politice și culturale ale României întregite”⁵. În toate domeniile de activitate, diferențele dintre situația existentă în Vechiul Regat și provinciile unite se resimțeau în mod acut și invocau necesitatea uniformizării, ca o condiție esențială a progresului. Reputatul jurist și politician Mircea Djuvara constata, la cinci ani de la reîntregirea țării că, „din nefericire, dominațiile străine au lăsat însă pecetea lor asupra mai mult de jumătate din pământul nostru. Opera care se impune azi nouă și este în plină dezvoltare stă astfel înaintea de toate în a șterge urmările triste ale unui trecut vitreg, pregătind un viitor mai luminos. Casa noastră comună, o întregă gospodărie materială și, în multe privințe, morală e de refăcut”⁶. Acestui unic țel i s-au circumscris toate activitățile factorilor de decizie și reprezentanților națiunii (oameni politici, juriști, istorici etc.), care s-au văzut în situația de a gestiona și o criză generată de urmările războiului, pe lângă problemele pe care le presupunea guvernarea noului stat unitar. Unificarea legislativă era privită și ca un puternic mijloc de desăvârșire *de facto* a Unirii din 1918, iar tergiversarea ei se considera că aducea grave prejudicii acestui deziderat. „Unificarea legislativă – preciza Andrei Rădulescu – este necesară pentru a desăvârși unitatea sufltească a neamului, pentru a întări cât mai mult conștiința națională. Cum vrem ca frații din noile teritorii să se creadă definitiv uniți cu noi și cum să nu se socotească minoritarii că nu sunt membri ai Statului român, când tot vechile legi îi guvernează? Cum vrem să nu creadă și unii și alții – mai ales cei din urmă – că forma Statului nostru este un provizorat, când de peste opt ani de abia ne mișcăm și parcă n-avem curaj să atacăm serios problema unificării? Cum vrem să nu se spună încă: «la noi și la voi»? Cum vrem să se desăvârșească unitatea sufltească când vechile granițe există încă în lumea dreptului?”⁷.

Procesul unificării legislative a constituit o problemă care a dat naștere unei dezbatere atât teoretice, cât și politice, preocupând întreaga elită (clasa politică și cercurile de specialiști) a României Mari, care s-a angajat, prin intermediul unor reviste de specialitate, prin presă, dezbatere parlamentară, la un dialog despre cea mai potrivită cale pentru atingerea scopului urmărit. Două mari curente au marcat aceste dezbateri. Primul dintre acestea, susținut mai ales de reprezentanții Vechiului Regat, a reprezentat ecoul marilor prefaceri istorice rezultate din unirea tuturor provinciilor românești și cerea imperios crearea imediată a unui stat puternic în interiorul noilor

⁵ Gh. Iancu, **Unificarea legislativă. Sistemul administrativ al României (1919-1939)**, în vol. **Dezvoltare și modernizare în România interbelică 1919-1939. Culegere de studii** (coordonatori Vasile Pușcaș și Vasile Vesa), București, 1988, p. 41.

⁶ Mircea Djuvara, **Doctrinile și practicile partidelor noastre politice. Discurs rostit cu prilejul discuțiunii asupra proiectului de răspuns la mesajul Tronului în ședința din 2 decembrie 1924 a Camerei Deputaților**, București, 1925, p. 3.

⁷ Andrei Rădulescu, **op.cit.**, p. 6-7.

sale granițe. Ori, evident, acest fapt nu se putea realiza decât prin extinderea legiurilor existente în Vechiul Regat în provinciile unite. Avantajul pe care îl prezenta această opinie era incontestabil: odată uniformizarea realizată, diferențele economico-sociale ar fi fost eliminate, iar statul unitar își putea începe viața. „O întreagă operă – preciza Mircea Djuvara – este de înfăptuit, așadar, spre a da acestor provincii caracterul românesc care se cuvine și în această privință și a sistematiza organizarea lor politică și economică în așa fel, încât la vârf să nu fie interese străine, ci interesele neamului românesc”⁸. În fapt, purtați de entuziasmul dat de actul Unirii, susținătorii ideii cereau implementarea tuturor instituțiilor și sistemelor ce au guvernat societatea românească în Vechiul Regat și desconsiderarea sistemelor străine, în toate provinciile reîntoarse la patria-mamă. Ei invocau o reparație istorică, acreditând relansarea spiritului național, fără a lua în calcul faptul că vechile reguli, de tradiție românească, urmau să se aplice unei populații neomogene.

Dar, la momentul respectiv, în România Mare se regăseau, ca „o consecință a evoluției politice separate impuse românilor de marile imperii, legi și instituții specifice provinciilor care se uniseră cu România. Deoarece la elaborarea sau la constituirea lor, românii nu fuseseră chemați să participe, ele erau deci străine de spiritul, mentalitatea și aspirațiile românești”⁹. Acest fapt îngreuna vizibil încercările de aplicare a acestei metode și îi scotea în evidență și riscurile pe care le prezenta, întrucât transpunerea ei în practică ar fi însemnat, în mod direct proporțional, ignorarea tradițiilor împământenite în provinciile unite, iar impunerea unor reguli noi, care nu ar fi valorificat și aceste tradiții, ar fi putut conduce la grave convulsii sociale. Neajunsurile metodei aveau să fie constatate, mai târziu, de George Petrescu Docan, care afirma: „Cum însă munca de elaborare întârzia prea mult, legiuitorul a folosit alte procedee mai grabnice: a abrogat în întregime sau în parte unele legi provinciale, a extins în noile provincii numeroase legi ale Vechiului Regat și a alcătuit o serie de legi noi, fie speciale unei provincii, fie generale, de unificare, valabile pe întreg cuprinsul regatului. Peste legislația moștenită, s-a suprapus deci, în spațiu și în timp, legislația Regatului întregit, care a atins astfel toate ramurile dreptului local. Din nefericire, această mișcare de învăluire și de supunere a dreptului provincial s-a făcut adesea în mod pripit, fără a fi studiată îndeajuns. Deoarece noul legiuitor n-a pus prea mare grijă în opera de unificare, promulgând legile fără să le îmbine cu legislația locală, neajunsurile acestei lipse de metodă au turburat profund dreptul provinciilor alipite și ele au dat mult de lucru instanțelor judecătorești”¹⁰.

Potrivit celui de-al doilea curent, uniformizarea societății românești în noile granițe urma să se realizeze treptat, prin aprecierea tuturor valorilor identificate de o

⁸ Mircea Djuvara, **op.cit.**, p. 3. Vezi și Virgil Anghelovici, **Problema unificării legislațiunii**, în *Curierul Judiciar*, XXVI, 1919, nr. 5, p. 45-47.

⁹ Gh. Iancu, **op.cit.**, p. 42.

¹⁰ G.P. Docan, **Interdependența legilor provinciale și de unificare**, în *Pandectele române*, partea a IV-a, 1943, p. 7.

parte și de alta, prin descoperirea elementelor esențiale care reglementau existența cotidiană și crearea unor sisteme noi, care să îmbine în mod armonios aceste elemente. „Unificarea administrativă și instituțională – constată istoricul Silviu Ioan Nistor – trebuia să îndeplinească dezideratele timpului, să prezinte, atât cât era posibil, o sinteză a celor patru sisteme administrative în vigoare, preluând de la fiecare elementele avansate, evaluate, superioare, în concordanță cu principiile de drept constituțional și administrativ modern”¹¹. Această variantă prezenta avantajul eliminării discrepanțelor dintre valorile diferite ce guvernau provinciile aflate până la 1918 sub stăpâniri diferite. Susținătorii ideii, printre care se regăseau cei mai mulți juriști și oameni politici ardeleni, care își doreau o participare activă la procesul de uniformizare a legislației, apreciau, astfel, că dezvoltarea logică, obiectivă a societății românești impunea dispariția cât mai grăbnică a oricăror obstacole din calea uniformizării statale¹². Marele dezavantaj l-a constituit factorul *timp*; în preajma celei de-a doua conflagrații mondiale rămăseseră încă multe probleme nerezolvate în domeniul legislației, datorită aplicării neunitare a anumitor legi în întreg spațiul românesc. „Complexitatea fenomenului – apreciază Gh. Iancu – generată de căutările în vederea stabilirii principiilor, a elaborării soluțiilor adecvate de realizare, care să țină seama de particularitățile locale, de armonizarea intereselor fundamentale ale statului cu ale cetățenilor, de disputele teoretice și practice cu tentă politică, au făcut ca acest proces să se desfășoare, cu puține excepții, într-un interval de timp destul de mare”¹³.

Adoptarea acestei metode permitea evaluarea tuturor sistemelor existente, fapt ce conducea, în mod firesc, și la îmbunătățirea lor substanțială; formele finale ale multor acte normative au reprezentat adevărate „opere de căpătâi” ale marilor juriști ai vremii¹⁴. Se poate constata, astăzi, că unificarea legislativă nu ar fi fost posibilă fără truda apreciabilă a unor oameni de o valoare incontestabilă, care au crezut cu adevărat în finalitatea și reușita ideii, fiind convinși că nu există altă posibilitate de progres,

¹¹ Silviu Ioan Nistor, **Sistemul instituțional și administrativ al României întregite**, în *Tribuna*, nr. 18, 1998, p. 13.

¹² Gh. Iancu, **op.cit.**, p. 42. Vezi și Titu Onișor, **Opera legislativă a Consiliului Dirigent**, București, 1937.

¹³ **Ibidem**.

¹⁴ Spre exemplu, Ioan Ionescu-Dolj își va dedica peste 15 ani din activitate elaborării Codului penal (rămas în istorie drept Codul penal Carol al II-lea), care va intra în vigoare la 1 ianuarie 1937. Despre munca sa prodigioasă, Ministrul Justiției, Valer Pop, cu ocazia dezbaterii proiectului de cod în Senat, avea să afirme că „*va rămâne neuitată atâta vreme cât va exista știința penală în Țara Românească și câtă vreme o legiuire penală va îndruma pașii și va îndruma societatea românească*” (Dezbaterile parlamentului. Senatul, ședința din 16 decembrie 1935, în *MO*, nr. 15, 19 ianuarie 1936, p. 453). **Legea pentru organizarea judecătorească și unificarea organizării Ministerului Public** din 25 iunie 1924 va fi cunoscută drept **Legea Mârzescu**. De numele marelui jurist și om politic ieșean se va lega și **Legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului legislativ** din 26 februarie 1925. „Făuritorul de legi” Constantin Hamangiu va propune dezbaterii Parlamentului, începând cu anul 1932, proiecte normative pentru modificarea tuturor legilor importante din domeniul organizării judecătorești, în vederea desăvârșirii unificării legislative în acest domeniu, întrucât considera că „a mai întârzia unificarea legislativă constituie, din punct de vedere al intereselor naționale, economice și morale, un adevărat pericol” (**Din opera legislativă a Ministerului de Justiție. Proiecte și ante-proiecte de legi cu expuneri de motive de C. Hamangiu, Ministrul Justiției**, București, 1932, p. 31).

întreaga dezvoltare ulterioară a statului unitar aflându-se în capacitatea lor decizională. Procesul a fost deosebit de anevoios și doar fermitatea și gândirea excepțională a unor specialiști (precum Dimitrie Alexandrescu, Constantin Dissescu, Andrei Rădulescu, Constantin Hamangiu, Ioan Ionescu-Dolj, George Petrescu Docan ș.a.), care au avut, încă de la început, reprezentarea finală a proiectului, au făcut posibilă înfăptuirea lui.

La momentul transpunerii în practică, unificarea legislativă s-a produs printr-o împlinire a principiilor și metodelor descrise, astfel că păstrarea pentru perioade determinate a unor norme cu aplicare teritorială limitată s-a juxtașpus cu extinderea unor legi ale Vechiului Regat, cu promulgarea legilor și codurilor de unificare. Deși nu a existat o delimitare cronologică a perioadelor acestor realizări, se poate accepta, ca punct de referință în studiul întreprins, momentul publicării Constituției din 29 martie 1923. De asemenea, se impune și delimitarea strictă între procesul unificării legislative, care a acoperit întreaga perioadă interbelică (fără a se definitiva, însă, complet, la finele acestei perioade, astfel încât s-a prelungit și în primii ani ai celui de-al cincilea deceniu) și exercitarea în mod unitar și deplin a autorității guvernului asupra tuturor regiunilor țării, proces ce a luat sfârșit o dată cu încetarea activității organismelor provinciale provizorii la începutul lunii aprilie 1920.

Concluzionând, se poate aprecia că eforturile depuse în perioada interbelică în direcția unificării legislative și, implicit, instituționale și rezultatele obținute evidențiază, o dată în plus, intrarea României într-o nouă etapă a evoluției sale, de modernizare mai accelerată și de încadrare mai amplă în plan european și universal. Pentru analistul obiectiv de astăzi apar, poate, în evidență, mult mai pregnant, și obiectivele neîndeplinite, abandonate complet după intervenția brutală a factorului extern la încheierea celui de al doilea război mondial. Cu toate acestea, opera de seamă înfăptuită de marii juriști ai țării, consacrată prin deciziile promovate de cercurile conducătoare, rămâne un punct de referință în istoria României, care a transformat semnificativ țara, în raport cu perioada anterioară Marii Uniri. Regimul instaurat la finele deceniului al cincilea a distrus „dintr-un condei” toată această operă, întronând în loc o legislație complet străină spiritului și valorilor românești.

Legislative unification of unified Romania. Currents, debates, opinions

Summary

On completion of the state unit on 1 December 1918, Romanians found themselves in front of a major challenge to strengthen the unified Romania: the legislative unification. The establishment of a unitary legal framework was absolutely necessary for the normal conduct of public life in a sovereign state. Two major currents marked the debates on the procedures to be adopted to achieve legislative unification. The first urgently required immediate creation of a powerful state within its new borders by extending the existing laws of the Old Kingdom in the united provinces. The proponents of the second current demanded that the uniformity of the Romanian society within its new borders should be gradual, by taking all the values identified on each side, by discovering the essential elements governing the daily life and by creating new systems that combine these elements harmoniously. Both had undeniable advantages, but also many disadvantages. Finally, legislators opted for a mixed system in which retention for specified periods of limited territorial application of rules was juxtaposed with the extension of laws of the Old Kingdom, with the promulgation of laws and codes of unification.