

ADMINISTRAȚIA ROMÂNEASCĂ ÎN TERITORIILE VREMELNIC AFLATE SUB DOMINAȚIA STRĂINĂ (TRANSILVANIA, BUCOVINA, BASARABIA, BANATUL ȘI DOBROGEA)

Constantin Cloșcă

Organizarea administrativă, administrația în general are un „limbaj” etno-statal, juridic, național, care contribuie la afirmarea conștiinței de sine a oricărui popor. Prin organizarea administrativ-teritorială și politică, omenirea a făcut un pas decisiv spre înalta civilizație.

Perceperea elementului administrativ a constituit hotarul trecerii comunităților umane de la barbarie la civilizație. Altfel spus, organizarea administrativă, cu particularitățile ei specifice fiecărei comunități teritoriale, este o componentă esențială a culturii și civilizației omenirii. Trecerea de la comunitatea gentilică la aceea teritorial-tribală a însemnat un pas important în direcția autogovernării conștiente. Începând cu acea perioadă, oamenii au reușit să se identifice cu teritoriul pe care-l locuiau, pe care trebuiau să-l muncească (să-l administreze și să-l apere de cuceritori).

Din toate timpurile și pretutindeni a existat un adevărat cult al teritoriului locuit și gospodărit de comunități umane.

Organizarea administrativă definește ca entitate politico-statală orice comunitate, fie ea mare sau mică. Nu întâmplător omenirea, structurată pe entități statale, a păstrat până în zilele noastre ceea ce numim organizare administrativă. Și nu numai că a păstrat-o, dar a existat o preocupare constantă de perfectare a ei până la cotele cele mai înalte ale eficienței. O dovadă în acest sens este și faptul că administrația în general a căpătat statut de **știință**, cu norme și obiective bine conturate. Importanța social-istorică a administrației unui stat rezultă și din aceea că în constituțiile popoarelor moderne acest capitol (administrativul) ocupă un loc de primă importanță.

Referindu-ne la caracterul istorico-formativ al administrației, în latura ei teritorial-autohtonă, observăm că administrativul se situează alături de limbă, religie, conștiință de sine etc. în procesul de sedimentare a popoarelor și națiunilor. Principiul teritorial a fost și a rămas un principiu foarte puternic; la fel de puternic precum cel etnic sau lingvistic¹ în delimitarea spațiului etno-geografic al oricărei comunități.

Una din manifestările concrete ale organizării administrative este aceea a rezistenței împotriva dominatorului sau cuceritorului. Este un lucru știut faptul că pretutindeni cuceritorii au urmărit asimilarea popoarelor cucerite prin a le impune limba, normele de drept, organizarea administrativă etc. Așa au procedat persanii care, în teritoriile cucerite, au introdus sistemele administrative proprii, cum erau satrapiile; Alexandru Macedon a promovat aceeași politică; romanii la fel; tot așa turcii, rușii, austriecii și așa mai departe.

În interesul lor vădit de a schimba administrația autohtonă, cuceritorii au mers

¹ În procesul de etnogeneză românească, administrația romană în Provincia Dacia și în Dobrogea a jucat un rol esențial în propagarea limbii latine, limbă ce avea să definească istoricește apartenența poporului roman la romanitate.

până acolo încât au schimbat denumirile teritoriilor ocupate. Edificatoare în acest sens este denumirea dată de austrieci nordului Moldovei, după 1775. O dată cu introducerea noii administrații, teritoriul ocupat a primit o altă denumire, mai întâi aceea de Moldova Austriacă, iar mai pe urmă, pe aceea de Bucovina.

La fel a procedat Imperiul Țarist, care, ocupând în anul 1812 teritoriul dintre Prut și Nistru ce aparținea Moldovei, i-a dat denumirea de Basarabia. Prin schimbarea denumirii administrative se urmărea deturnarea ideii de apartenență a acelor teritorii la comunitatea românească, luându-se în calcul faptul că generațiile următoare își vor însuși noua destinație a teritoriului cucerit prin forță și mașinațiuni internaționale.

Nu în ultimul rând este de exemplificat acțiunea maghiarilor în Transilvania, pe care au denumit-o Erdely. Lucru și mai grav, maghiarii au recurs la schimbarea numelor de localități. În acest ultim caz remarcăm nu atât traducerea în limba maghiară a unor denumiri de așezări românești, cât mai ales politica de a da multor localități românești nume ungurești ce nu aveau nici o legătură cu denumirile păstrate din vechime.

Din exemplele de mai sus este de observat faptul că, începând cu dacii, cuceriri temporar și parțial de romani, precum și în epocile ce au urmat, românii, în condiții de ocupație sau dominație străină, nu au abandonat organizarea și normele administrative tradiționale autohtone. Dimpotrivă, au făcut din aceste elemente un scut de apărare a românității.

Începutul unei atari manifestări de conservare a tradițiilor de organizare administrativă s-a înregistrat clar după retragerea romană din Dacia. Este bine cunoscut faptul că, în timpul stăpânirii romane asupra unei părți din Dacia, a fost introdusă administrația (organizarea administrativă) de tip roman, respectiv *provincia*, *subprovincia*, *colonia*, *municipiul*, *pagusul* și așa mai departe.

După retragerea din anii 271-275 a armatei și a administrației romane, autohtonii daci, acceptând procesul lingvistic de romanizare, nu au acceptat și sistemul administrativ, revenind, astfel, la formele tradiționale de dinaintea cuceririi romane, adică la obștea teritorială, formă de organizare administrativă caracteristică pentru daci. Aceasta în pofida faptului că începuse derularea aceluși proces de romanizare care va defini poporul român mai târziu.

Pe de altă parte, trebuie știut că elementul autohton dac nu a renunțat la administrația sa tradițională nici în timpul ocupației și stăpânirii romane, conservând-o mai ales în mediul rural.

În secolele ce au urmat retragerii de care am amintit, poporul daco-roman, cum a fost denumit un timp, în procesul de consolidare a limbii și culturii latine, a cunoscut vreme de câteva secole urgiile migrațiilor barbare. Peste aceste locuri au trecut numeroase populații războinice, aflate într-un stadiu primitiv al evoluției lor. În asemenea condiții dezintegratoare, băstinașii „*nu au abandonat modul lor de organizare teritorială și de administrare, pentru a-l adopta pe acela al străinilor, trecători pe aceste meleaguri*”. Așa se explică puternicul simțământ de păstrare a tradițiilor proprii, un conservatorism benefic la vremea aceea. Autohtonii au observat disfuncționalitățile elementului migrator, care distruge, nu creează².

Un alt exemplu edificator privitor la caracterul formativ-istoric al organizării administrative este acela din perioada dominației regale maghiare în Transilvania. În pofida

² Ion Toderașcu, *Unitatea românească medievală*, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1988, p. 45.

presiunilor administrative, politice și religioase cunoscute, exercitate de către dominator, românii (majoritatea) n-au putut fi determinați să renunțe la formele lor de administrație. Astfel, în plan central s-a menținut multă vreme voievodatul, înlocuit apoi, după 1541, cu principatul. De asemenea, în administrația locală, districtul românesc a dus o luptă îndârjită cu comitatul și scaunele³, ce defineau comunitățile maghiare, respectiv sașii și secuii.

Elementele autentice românești de organizare administrativă și de administrație publică s-au menținut sub diferite aspecte. Altfel spus, administrația românească nu a fost distrusă, înăbușită complet în condițiile dominației sau ocupației străine. Și aceasta datorită numai și numai elementului autohton românesc, care nu a renunțat la simțămintele administrației proprii, așa cum nu au renunțat la credință, limbă și tradiții etc.

În epoca modernă, vom vedea, în condițiile unor măsuri represive folosite de administrația străină în spațiul românesc, românii, aflați în faza afirmării conștiinței naționale, au menținut anevoie elementele de administrație străvechi, dar le-au menținut. Adoptând instituții și practici noi corespunzătoare epocii moderne, românii au reușit să păstreze unele instituții și obiceiuri ce-i defineau, între care instituția districtuală (Transilvania), denumiri de funcții și instituții ce-i defineau ca români în spațiul lor istoric.

Dintre cele trei Țări Românești feudale, constituite ca state centralizate în secolele XII-XIV, Transilvania a cunoscut cea mai fluctuantă administrație, fenomen cauzat de dominațiile străine care s-au succedat aici, și anume: maghiară, otomană și austriacă. Cu excepția faptului că voievodatul Transilvaniei și-a căpătat denumirea de *principat*, organizarea administrativă impusă de regatul maghiar a fost menținută de către noii dominatori, turcii. Este știut faptul că, în urma războiului și a victoriei turcilor de la Mohacs (din anul 1526), statul maghiar a dispărut, fiind împărțit între Austria și Turcia (Pașalâcul de la Buda). În aceste condiții, Imperiul Otoman a devenit suzeran inclusiv asupra Transilvaniei.

La sfârșitul secolului al XVII-lea, dominația otomană a fost înlocuită cu administrația habsburgică, care a adus modificări succesive în organizarea Transilvaniei. Mai întâi s-a atribuit acestei provincii românești titulatura de Mare Principat, care se bucura și de o anumită autonomie, apoi, prin reforme succesive, determinate și de evoluția Europei spre modernitate, Austria a structurat și restructurat în mai multe rânduri administrația din provincia vestică a țării, urmărind eficientizarea acesteia.

Românii erau supuși unei duble opresiuni și anume: maghiară și austriacă, fapt reflectat și în administrație. O atare situație a determinat Curtea de la Viena să adopte măsuri politico-administrative care să țină seama pe de o parte, de interesele proprii, iar pe de alta, să ia în calcul și realitatea istorică, impusă de românismul majoritar, dar nici să supere nobilimea maghiară din Transilvania, autoproclamată clasă politică. De aceea, reformele administrative au avut aici un anumit specific, determinat de trei tendințe ce se înfruntau, și anume: a) administrația austriacă la vârf; b) nobilimea maghiară care gestiona structurile politico-administrative teritoriale; c) majoritatea românească, încurajată de iluminismul și liberalismul european, care lupta pentru aducerea în prim-plan a doleanțelor îndreptățite privind drepturile administrației românești.

³ Scaunul, formă administrativă săsească și secuiască, era de tradiție românească, „venind” de la scaunul de judecată; acest termen și l-au însușit, din punct de vedere administrativ, secuii și sașii.

Și în epoca modernă lupta pentru supremație în administrație a continuat. Maghiarii urmăreau să-și impună comitatele lor, iar românii încercau să mențină și să extindă forma districtului și participarea la actul de administrație proporțional cu procentul demografic.

Deși autoritățile austriece au dus o politică de deromânizare prin numeroasele reorganizări administrative, se constată faptul că administrația autohtonă tradițională nu a dispărut. Adesea, autoritățile puterii dominante au fost nevoite să ia în calcul anumite realități administrative românești. Districtul nu a putut fi îndepărtat, ci a fost menținut alături de comitate și scaune.

Spre exemplu, s-au păstrat districtele Făgărași, Brașov, Bistrița. Adesea, formele de concepere a organizării administrative locale au căpătat expresii ciudate, cum ar fi, de pildă, districtul săsesc al Brașovului sau districtul săsesc al Bistriței, deși în acele zone se afla o populație majoritar românească.

Explicația constă în aceea că, din punct de vedere social, se estima doar nobilimea care forma acel *Unio Trium Nationum*, românii fiind socotiți tolerați în propria lor țară, deși erau majoritari. Într-un alt caz întâlnim districtul Făgărași, în componența căruia intrau comitatele Făgărași, Odorhei și Trei Scaune. Reținem, însă, existența districtului. În cadrul acestei problematice amintim și menținerea unor practici administrative tradiționale românești în sate – cum era, de exemplu, alegerea judeului de către obște⁴.

În tratatul de istorie a românilor se stipulează faptul că „populația românească numeroasă pe aceste locuri și-a păstrat propriile structuri administrative”⁵, sau se menționează despre populația românească majoritară (neinclusă în rândul celor trei națiuni privilegiate), că se regăsește pe teritoriul tuturor formelor de organizare administrativă: comitate, scaun, districte... Românii au reușit ca, pe tot parcursul secolului al XVII-lea, să-și păstreze formele specifice de organizare administrativă, precum districtele, dezvoltate în special în jurul unor cetăți de margine⁶. Atribuțiile militare ale cetăților au îngăduit perpetuarea specificului administrativ românesc.

În cele din urmă s-a menținut o formă de compromis, maghiarii acceptând până în anul 1867 coexistența, destul de confuză, a celor două denumiri și forme de organizare, la care se adăugau și scaunele. Maghiarii vor reuși, pentru scurt timp, să generalizeze comitatul în dauna districtelor și a scaunelor⁷. Aceasta în cadrul dualismului austro-ungar.

Premergător Revoluției de la 1848, Transilvania era organizată din punct de vedere administrativ-teritorial în mai multe entități cu instituții specifice. S-au menținut doar 4 districte (Bistrița, Brașov, Chioar și Făgăraș), în comparație cu 11 comitate, 5 scaune secuiești și 9 scaune săsești. De asemenea, existau 11 orașe în care era concentrat elementul maghiar sas și secuiesc⁸.

Revoluția de la 1848 din Transilvania a determinat o atitudine reformatoare din partea absolutismului austriac „biruitor” în revoluție. Curtea de la Viena va accepta

⁴ Pe larg, în: Virgil Cândea (coord.), *Istoria românilor*, vol. V, București, Editura Enciclopedică, 2003, p. 376-404.

⁵ *Ibidem*, p. 736.

⁶ *Ibidem*, p. 737-738.

⁷ Pe larg, Ioan Silviu Nistor, *Comuna și Județul – evoluție istorică*, Cluj-Napoca, Editura „Dacia”, 2000, p. 88.

⁸ *Istoria românilor* (tratat), vol. VII/1, p. 167.

schimbări ori îmbunătățiri în anumite domenii ca: economic, politic, cultură-învățământ, biserică, și nu în ultimul rând în administrație. De altfel, întreaga politică europeană era orientată către liberalismul burghez⁹.

Pentru români, noul absolutism a însemnat și o mai largă posibilitate de manifestare, față de perioada anterioară Revoluției. A fost posibilă crearea de instituții românești; economia a cunoscut un substanțial avânt; în domeniile cultură-învățământ și viață confesională, s-au înregistrat, de asemenea, progrese, și mai multă toleranță¹⁰. Cu toate acestea, erau încă multe de făcut. Astfel, românii din Transilvania acuzau la 1848 faptul că se ducea o politică discriminatorie împotriva lor, și ca atare, revendicau dreptul firesc de a li se recunoaște teritoriile naționale strămoșești, aceasta însemnând și administrarea lor de către români. În **Manifestul românilor din Transilvania**, redactat în martie 1848, cuprinzând 12 puncte, se cerea, între altele: să se declare „șterse toate trei constituțiuni ale nemeșilor [unguri], secuilor și sașilor... toate diplomele¹¹ lor să fie arse”... și că „noi nu mai recunoaștem decât transilvani patrioți cu drepturi egale”¹²; „toate numirile de comitate, scaune și districturi se vor șterge, se va face o nouă împărțire și rotunjire a ținuturilor, care pe viitor se vor numi **cantoane**”¹³.

Cu privire la dimensionarea cantoanelor se cerea să se „facă potrivit numărului de locuitori (câte 80-100 de mii de suflete într-un canton, conceput pe naționalitățile genetice¹⁴)”. Cantoanele trebuiau să fie în așa fel configurate încât într-un canton să intre câte o naționalitate, „pentru ca administrația internă a cantoanelor să fie de tot independentă, ca în America de Nord și Elveția, ținându-și limba oficială, limba genetică proprie”¹⁵.

După înăbușirea Revoluției de la 1848, Transilvania a fost încorporată Imperiului austriac și inclusă într-un nou mod administrativ, nefavorabil românilor, care, în timpul revoluției se organizaseră într-o „Țară Românească”.

Supusă și mai multor reforme de organizare teritorial-administrativă, Transilvania a fost împărțită (1850) în șase districte (Sibiu, Alba-Iulia, Cluj, Odorhei, Reteag și Făgăraș)¹⁶, conduse de ofițeri superiori imperiali. Chiar dacă politica imperială a promovat o centralizare excesivă, este de reținut că districtele românești nu numai că s-au menținut, dar au sporit ca număr. Districtele au fost structurate pe subunități administrative numite cercuri și subcercuri, comparabile cu plasa, respectiv comuna de mai târziu.

Prin noile organizări, imperialii, care își consolidaseră dominația (după înăbușirea revoluției) în spațiul transilvan, au menținut și înăsprit centralizarea „excesivă a administrației și puterii politice”¹⁷, fapt ce a afectat tendința spre autonomie și descentralizare.

În memoriile lor, românii respingeau împărțirea administrativă care ignora

⁹ *Ibidem*, p. 714.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Acte cu valoare decizională.

¹² Referire la legile discriminatorii la adresa românilor.

¹³ *** **Revoluția de la 1848-1849 din Transilvania. Documente**. Vol. I, București, 1977, p. 230.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, vezi și I.S. Nistor, **op. cit.** pp. 95, 96.

¹⁶ **Istoria dreptului românesc**, București, Editura Academiei, 1984, vol. II/1, p. 160.

¹⁷ *Ibidem*, p. 160.

principiul național băștinaș; ca și practica de numire a funcționarilor străini, adică unguri, sași sau secui. Într-unul din memorii se cerea numirea de funcționari români proporțional cu ponderea populației românești, **folosirea limbii române în administrație** (subl. mea C.Cl.). De asemenea, era denunțată nedreapta arondare a districtelor care îi separau pe români.

O pondere importantă au avut-o problemele școlare și culturale, solicitându-se susținerea acestora din fonduri publice. Se cerea totodată organizarea învățământului superior pentru români, între care înființarea unei facultăți juridice la Cluj¹⁸. Toate acestea, ca și multe altele, au fost cuprinse în cele 27 de memorii înaintate Curții vieneze de către fruntașii românilor ardeleni.

O nouă organizare administrativ-teritorială a Transilvaniei a avut loc în anul 1851. De data aceasta, au fost create doar cinci districte în loc de șase, divizate în 36 de căpitănate. În 1852 a avut loc o altă împărțire, de data aceasta în prefecturi și preturi, înlăturându-se sistemul cu cercuri și subcercuri. Transilvania a fost structurată pe șase prefecturi (Bistrița, Brașov, Cluj, Orăștie, Sibiu și Tîrgu-Mureș), iar acestea erau subîmpărțite în 79 de preturi (plăși) și magistraturi orășenești. Proiectul a fost aprobat prin rezoluția imperială din 17 februarie 1854, modificată apoi prin creșterea numărului prefecturilor de la șase la zece (Alba, Bistrița, Brașov, Cluj, Dej, Odorhei, Orăștie, Sălaj, Sibiu, Tg. Mureș). În această situație a avut loc și o redistribuire a preturilor.¹⁹

În ianuarie 1861 a avut loc la Sibiu Conferința națională a românilor din Transilvania, cu scopul de a se „consulta împreună asupra problemelor națiunii”.²⁰ Cu acel prilej, reprezentanții românilor s-au pronunțat pentru menținerea statutului de autonomie a Transilvaniei, pentru reprezentarea proporțională sau cel puțin paritară în administrația centrală și locală. „Suntem cei mai mulți, două treimi din populația Transilvaniei; stăpânim și muncim cea mai mare parte a pământului; ținem Țara cu dările și recruții noștri; ne-am jertfit viețile și averile pentru apărarea ei...” – argumentau cu temei românii ardeleni –; „voim, așadar, să nu se mai hotărască «despre noi fără de noi»; voim să influențăm destinele statului în ansamblu și în părțile sale; voim să ne fie recunoscut acest drept”.²¹

În pofida cererilor îndreptățite ale românilor transilvăneni, puterea imperială a acționat, în cea mai mare parte, potrivit intereselor acestora. În Transilvania s-a menținut privilegiul celor „trei națiuni”, reflectat și în administrație, practicându-se pe mai departe discriminarea românilor.

În anul 1861, contrar așteptărilor, s-a procedat la reînființarea fostelor comitate, scaune și districte concepute de maghiari, și desființate în condițiile revoluției de la 1848, ca urmare a cererii românilor. Era o măsură socotită ca realitate imediată în Transilvania. Au avut loc dezbateri pe teme administrative, multiplicare la nivelul tuturor unităților teritoriale. S-au constituit consilii comitatens – organisme nobiliare ale puterii locale completate cu români –; s-a procedat la alegeri de funcționari publici; s-a admis folosirea în administrație a celor trei limbi ca instrument al comunicării oficiale (maghiară, germană și română)²². Toate aceste măsuri,

¹⁸ Pe larg în *Istoria românilor*, VII/ 1 p. 712.

¹⁹ Pe larg, I.S. Nistor, *op.cit.*, p. 96.

²⁰ *Foaie pentru minte, inimă și literatură*, din 28 dec. 1860; Ap. *Istoria românilor*, vol II/1, p. 729.

²¹ Pe larg, *Istoria românilor*, vol. VII/1, p. 733.

²² *Ibidem*.

cu părțile lor bune și mai puțin bune, au fost considerate de români ca o restaurare a metodelor de dinainte de revoluția pașoptistă.

Evaluând situația administrației, raportată la românii din Transilvania, se constată că în condițiile dominației habsburgice s-au înregistrat și prezențe românești. În anul 1863 existau 19 dregători români, iar la Universitas Xaxonum din Sibiu au fost admiși, pentru prima oară, și patru români²³. Cifre neînsemnate, în comparație cu faptul că românii erau majoritari. Totuși, acest fapt se constituie într-o dovadă că elementul autohton românesc a reușit să asceadă în structurile administrației, remarcându-se prin atitudinea lui activă.

În tot acest timp, în Transilvania s-a menținut privilegiul celor „trei națiuni”, reflectat și în administrație, practicându-se pe mai departe discriminarea românilor. Pe de altă parte, s-a atentat la unitatea teritorială a principatului Transilvania. Spre exemplu, printr-o rezoluție imperială din martie 1861, reîntra în vigoare vechea împărțire administrativ-teritorială a Transilvaniei. Urmare a acestei decizii, patru jurisdicții românești din Transilvania au fost încorporate la Ungaria, respectiv Chioaru, Crasna, Solnocul Mijlociu și Zarandul²⁴.

În anii 1863, 1864, a avut loc „reorganizarea guvernului, prin numirea unor noi căpetenii locale”²⁵. Aceasta în baza unor instrucțiuni imperiale privind organizarea unităților administrative. Astfel, se dădea un nou curs vieții publice a Transilvaniei²⁶.

În anul 1863 au fost înaintate Dietei de la Sibiu 11 proiecte de legi cu tentă național-românească. În cadrul dezbaterilor pe marginea acestora, s-a pledat pentru delimitarea unui teritoriu național-românesc în Transilvania, care să aibă conducere proprie (deci, românească), „cu un cap” [căpetenie] național, o administrație proprie, precum și o universitate românească, după exemplul Universității Săsești²⁷. În propunerile legislative amintite se stipula revendicarea privitoare la egalitatea celor trei limbi „ale țării” (maghiara, germana și româna), precum și posibilitatea nelimitată a cetățenilor de a se adresa forurilor administrative și juridice „în limba sa”; dreptul neîngrădit al comunităților urbane și rurale de a-și stabili ele însele limba lor oficială²⁸.

Guvernul Transilvaniei, în schimb, care nu era românesc, a înaintat Dietei (1864) un proiect de reorganizare administrativă în care se propunea desființarea a 4 comitate din cele 12, respectiv Alba Superioară, Cetatea de Baltă, Dăbâca și Turda. Se opta pentru înființarea unui singur, cel al Reghinului. Observăm rezonanța istorică românească a comitatelor propuse spre deființare și diversiunea de a constitui unul singur cu centrul în zona maghiarimii Reghin-Covasna-Mureș. S-a propus, totodată, principiul de a se aronda comitatele la municipiile ce-și exercitau o anume forță gravitațională. Potrivit acestei propuneri, Transilvania urma să fie organizată astfel din punct de vedere teritorial-administrativ.

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| 1. Municipiul Alba-Iulia | 1. Comitatul Alba |
| 2. Municipiul Cluj | 2. Comitatul Cluj |
| 3. Municipiul Dej | 3. Comitatul Solnoc |

²³ *Ibidem*, pp. 734, 735.

²⁴ I.S. Nistor, *op. cit.*, p. 97.

²⁵ *Istoria românilor*, VII/1, p. 735.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 735.

²⁸ *Ibidem*, p. 740.

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 4. Municipiul Deva | 4. Comitatul Hunedoara |
| 5. Municipiul Odorhei | 5. Comitatul Odorhei |
| 6. Municipiul Reghin | 6. Comitatul Reghin |
| 7. Municipiul Sibiu | 7. Comitatul Sibiu |
| 8. Municipiul Făgăraș | 8. Districtul Făgăraș |
| 9. Municipiul Năsăud | 9. Districtul Năsăud. |

Constituie în felul acesta, comitatele și districtele urmau să se împartă în cercuri (vicecomitate, vicecăpitanate, scaune, scaune-filale)²⁹.

Când în România se derula o profundă reformă administrativă (1864), promovată de domnitorul A.I.I. Cuza, în Transilvania, Ilarion Pușcariu, cunosător al realităților din acest teritoriu, și animat de dorința implementării unei administrații moderne care să fi răspuns luptei pentru emancipare generală, a făcut unele propuneri și anume:

- Gruparea în jurul centrelor urbane puternice a activităților administrative;
- O administrație coerentă, bazată pe elemente de naționalitate omogenă;
- Structurarea administrației teritoriale pe criterii de judiciozitate și realism, pornind de la comuna rurală, cercurile submunicipale și municipii³⁰.

Cărturarul român (transilvănean) acorda un rol preponderent instituției municipale, care întrunea virtuți culturale și economice, fapt care viza lupta românilor pentru emancipare națională.

Ilarion Pușcariu era referent al **Comisiei (Dietei) românești a Transilvaniei de la Sibiu pentru proiectul împărțirii administrativ-teritoriale**. În această calitate, el aprecia că în situația de atunci a administrației Ardealului, trebuia renunțat la vechea tendință de a se promova practica „preponderenței unei naționalități cu stricarea celeilalte, și a unui municipiu cu deranjarea celuilalt”³¹.

Pe bună dreptate, Pușcariu socotea că într-o administrație era „esențial să se țină seama de realitatea locală, de diversitatea etnografică a locuitorilor, care imprima o direcție de apropiere în jurul unui centru natural ce exercită și întreține o acțiune de comunicare, de grupare, de consolidare și de întărire a dorinței rămânerii laolaltă”³².

Un moment de grea încercare pentru românii din Transilvania l-a constituit încheierea acordului dualist austro-ungar din februarie 1867, prin care a luat ființă Imperiul cu același nume. Prin efectele amintitului acord, Transilvania își pierde orice urmă de autonomie, fiind încorporată statului maghiar. În consecință, teritoriul Transilvaniei – vatră de formare a poporului român, devenea spațiu unguresc, prin abuz grosolan. Populația românească, cum s-a mai arătat, majoritară, a fost obligată să respecte legislația maghiară și să suporte organizarea administrativă ungurească. Începea astfel, pentru românii de aici, cea mai grea perioadă (până la 1918) de existență sub raportul vieții naționale, caracterizată printr-o politică de accentuată deznaționalizare și asimilare forțată, practică de guvernării unguri³³.

Noul sistem politic (dualismul) recunoștea existența Ungariei ca entitate politică de sine stătătoare. Șeful statului era regele Ungariei, care avea guvern propriu și un

²⁹ I.S. Pușcariu, **Diserțiune despre împărțirea politică a Ardealului**, Sibiu, 1864, p. 42.

³⁰ Ap. I.S. Nistor, **op. cit.**, p. 100.

³¹ **Ibidem.**

³² **Ibidem.**

³³ Pa larg, **Ibidem.**

Parlament bicameral, format din Camera Magnaților și din Camera Deputaților.

Organizarea administrativă a Ungariei, reglementată prin legile din 1870 și 1876, a făcut ca Transilvania să fie integrată, și din acest punct de vedere, structurilor Regatului maghiar. Astfel, vechile comitate, districte și scaune au fost înlocuite prin noile comitate, organizate unitar și având ca subdiviziuni plasele. Comitatele au devenit deopotrivă unități administrativ-teritoriale și politice, prin intermediul lor exercitându-se puterea executivă în plan local. Acestea aveau în subautoritatea lor comunele urbane și rurale³⁴.

Lupta pe tema națională, implicit a administrației românești din Transilvania va continua, un moment de referință constituindu-l **Mișcarea memorandistă** (1892-1894). Partidul Național Român din Transilvania a întocmit în 1892 un Memorandum, în numele și cu consimțământul românilor din Ungaria și Transilvania, pe care l-a depus la Curtea imperială din Viena. În acel memoriu se arată, între altele, că „în Transilvania trăiesc abia vreo 200.000 de maghiari, risipiți prin fostele comitate, prin [printre] o poporațiune română de peste 1.500.000 de români; legiuitorii purtând de grijă să asigure acestei infime minorități maghiare majoritatea voturilor la urnă....”³⁵. Memorandumul mai arată că în comitatele „cu populația română, un deputat cade pe 50-60 de mii de locuitori, în timp ce secuimea trimitea în Parlament câte un deputat pentru 4-5 mii de locuitori”³⁶.

Românii și-au manifestat interesul de a participa la actul administrativ în scopul bunului mers al acestuia. Prin puținii reprezentanți „acceptați” în Dietă sau în aparatul administrativ central și local, românii nu au putut desfășura o activitate relevantă în domeniul de care ne ocupăm. În schimb, au acționat prin diverse mijloace și metode pentru a determina autoritățile imperiale să ia în calcul realitatea etno-majoritară românească și să i se permită participarea la actul politico-administrativ potrivit procentului demografic și al dreptului istoric.

Unirea de la 1918 a Transilvaniei cu România a dat un alt curs organizării administrative, un curs firesc, înscris în coordonatele adevărului istoric și a dorinței tuturor românilor. Păstrând în intimitatea sufletului lor tradiția românească de organizare și administrare, transilvănenii au venit cu elemente meritorii, contribuind la „noua” organizare administrativă a României întregită și circumscrisă normelor europene.

*

* *

O altă provincie românească, nevoită să suporte dominația străină, a fost nordul Moldovei (**Bucovina**), care din 1775 până în anul 1918 a stat sub stăpânire austriacă. Și aici actul administrativ-autohton românesc a fost supus normelor stăpânitorului străin.

În anul 1775, nordul Moldovei, inclusiv Suceava, a fost ocupat de către austrieci, cu largul concurs al conducătorilor Imperiului otoman, care se angajase prin tratate să apere integritatea teritorială a Moldovei. În pofida rezistenței românilor și a domnitorului de atunci, Grigore III Ghica³⁷, nordul Moldovei a trecut sub administrație

³⁴ Pe larg, **Istoria românilor**, VII/1, p. 751.

³⁵ Ap, I.S. Nistor, **op. cit.**, p. 106.

³⁶ **Ibidem**.

³⁷ Domnitorul Grigore III Ghica a fost asasinat de către turci, întrucât opoziția sa vehementă strica socotelile diplomatice și politice ale acestora.

austriacă. Teritoriul anexat de către Austria cuprindea o suprafață de 10.441 km², cu 75.000 de locuitori ai orașelor Cernăuți, Siret, Suceava și satele din jurul acestora, 225 la număr³⁸. Teritoriul la care ne referim a primit o nouă denumire, mai întâi de „Moldova austriacă”, apoi, nu mult după aceea, de „Bucovina”. Prin schimbarea denumirii s-a urmărit deturnarea ideii de apartenență a acelui teritoriu la comunitatea românească, luându-se în calcul faptul că generațiile următoare își vor însuși noua destinație a teritoriului, cucerit prin forță și mașinațiuni internaționale.

În momentul cuceririi, nordul Moldovei era organizat în două ținuturi și anume: Cernăuți și Suceava, conduse fiecare de câte un ispravnic (instituție moldovenească). Aceștia aveau în subordine câte trei logofeți fiecare. Orașele erau conduse de șoltuzi și pârgari, așa cum era în toată Moldova³⁹. Deși stăpânirea habsburgică a promis la început că va păstra statutul tradițional de organizare administrativă, în realitate „statu-quo-ul” promis a fost violat⁴⁰, practicându-se metoda uzurpării instituțiilor tradiționale românești. S-au întocmit și pus în aplicare planuri de reorganizare administrativă a provinciei pe criterii străine românilor.

Istoricii disting trei etape în încercarea Austriei de deturnare a procesului administrativ-autohton:

- Perioada administrației militare, 1775-1786, când la conducerea așa-zisei „Moldove austriece” s-a aflat un guvernator militar, având calitatea de comisar imperial, iar Bucovina era unitate administrativă distinctă, subordonată direct Consiliului aulic din Viena;
- Perioada administrației civile galițiene, 1786-1848, și 1850-1862, timp în care nordul Moldovei, devenit Bucovina, a fost organizat sub formă de cerc administrativ, fiind condus de un căpitan districtual;
- Perioada ducatului, când Bucovina a obținut statut de autonomie provincială (1862-1918). În acest răstimp, Bucovina a avut Dietă proprie ca organ legislativ; avea, de asemenea, un Comitet al Țării Bucovinei, condus de un președinte sau mareșal. Statutul de autonomie le-a dat românilor posibilitatea de a încerca să-și organizeze o viață politică proprie⁴¹, fapt semnificativ și pentru actul administrativ.

În cadrul perioadelor enunțate mai sus, s-au înregistrat și alte evenimente ce interesează problematica acestui subcapitol. Astfel, în anul 1786, Bucovina era organizată teritorial în cinci districte, și anume: Suceava, Siret, Cernăuți, Câmpulung Moldovenesc, Câmpulung pe Ceremuș. Această măsură avea loc în cea de-a doua perioadă, în care Bucovina a fost încorporată regiunii Galiția, componentă de asemenea, a Imperiului austriac.

Supusă unor masive implantări de alte populații din afară, această provincie românească, Nordul Moldovei, „botezată” de austrieci Bucovina, arăta în secolul al XIX-lea ca un conglomerat multietnic, multilingvistic și multifuncțional, însă, și în asemenea condiții, a continuat să graviteze spre Moldova și să mențină o seamă de trăsături și obiceiuri caracteristice în raport cu celelalte provincii ale imperiului⁴².

³⁸ Vintilă Barbu, în *Revista România Mare*, 15 dec. 2006, p. 9.

³⁹ I.S. Nistor, *op.cit.*, p. 110.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Mihai Iacobescu, *Din istoria Bucovinei*, 1993, vol. I, p. 115.

⁴² Pe larg, *Istoria românilor*, vol. VII/1, p. 199-200.

În cadrul reformelor imperiale, comuna rurală în Bucovina s-a bucurat de o largă autonomie, ca și în Transilvania. Administrația provinciei intra în competența Dietei cu sediul la Cernăuți. Comuna avea o dublă ipostază și anume aceea de unitate administrativă locală, cât și aceea de organism al statului. Potrivit Constituției Bucovinei din 1860, această provincie românească a devenit o entitate aparte în sistemul politic imperial, aflată sub conducerea directă a guvernului de la Viena.

Organizarea administrației comunale din Bucovina era reglementată de Regulamentul comunal și de Regulamentul electoral comunal pentru Ducatul Bucovinei. Comunele erau împărțite în: comune locale, comune asociate, teritorii domeniiale, și orașe cu statut propriu. Facem precizarea că atât constituția Bucovinei, cât și legea din august 1908 nu făceau deosebire între comunele rurale și cele urbane.

Comuna, în Bucovina, administra averile și interesele sale. În atribuțiile ei intrau: siguranța persoanelor și a proprietăților din circumscripția teritorială respectivă, întreținerea școlilor, șoselelor, pădurilor, drumurilor, piețelor comunale, protecția săracilor etc.

Administrația comunei era încredințată unui organism deliberativ. Mai exact, Comitetului comunal și organului executiv numit **antistie**, în fruntea căruia se afla primarul. Atribuțiile Comitetului comunal erau: eliberarea de decizii în chestiuni de interes local, administrarea comunei, acordarea indigenatului; poliția locală; aprobarea bugetului; stabilirea impozitelor etc. Antistia comunală era aleasă de către Comitetul comunal și constituia organul executiv al comunei, prezidat de primar, care conducea de fapt administrația comunei, și supraveghea personalul din subordine⁴³.

Nu se poate nega faptul că situația economică prosperă, cum era aceea din imperiu, a fost consecința unei administrații pe măsură. Chiar dacă stăpânirea era străină, competenței și valorilor unei asemenea administrații a răspuns cu interes și populația românească, fără însă să se resemneze cu situația creată, prin dominația existentă, fie ea și austriacă.

În timpul Revoluției de la 1848 românii din Bucovina au militat pentru desprinderea de provincia Galiția și crearea organelor corespunzătoare românești pe plan legislativ, juridic, executiv și administrativ; deziderat înscris în programul principal al revoluționarilor români bucovineni, **Petiția țării**⁴⁴. În acel context s-au formulat unele revendicări și în plan administrativ, cu caracter național. Românii cereau „unirea tuturor teritoriilor românești din imperiul habsburgic (Transilvania, Banat, Crișana, Maramureș, Bucovina) într-un mare ducat autonom al românilor, cu organisme proprii de ordin executiv, legislativ și juridic...”⁴⁵.

În perioada ducatului (1862-1918), când Bucovina a beneficiat de autonomie în cadrul Imperiului austriac, au fost promovați și români în posturi administrative superioare sau locale⁴⁶, între care amintim pentru anii 1864-1874, pe Eudoxiu Hurmuzachi⁴⁷, numit căpitanul Țării. Ducatul avea un președinte al Țării, care era de fapt și de drept, guvernatorul provinciei, și avea atribuția de coordonator al tuturor

⁴³ I.S. Nistor, **op.cit.**, pp. 48-49.

⁴⁴ **Istoria românilor**, vol. VII, p. 209.

⁴⁵ I.S. Nistor, **op. cit.**, p. 111.

⁴⁶ **Ibidem**.

⁴⁷ Om politic și istoric român.

autorităților civile. Acesta era numit de către împărat. Pe de altă parte exista autoritatea, Căpitanul Țării – șeful tuturor autorităților locale –, confirmat și el de către împărat. Exista, în același timp, un organism executiv numit **Delegația permanentă** a Dietei, cunoscut sub numele de Comitetul Țării⁴⁸. Statutul de autonomie le-a dat românilor moldoveni din nord posibilitatea de a încerca să-și organizeze viața politică și administrativă proprie⁴⁹.

Important în demersul românilor din nordul Moldovei (Bucovina) a fost faptul că, deși supuși multor adversități politico-administrative menite să zdruncine conștiința națională, aceștia (românii) nu au renunțat la tradiția românească. Faptul că în perioada 1775-1918 s-au succedat trei generații, suportând transplantul masiv de populație străină (germani, polonezi, ucraineni ș.a.) românii s-au socotit la ei acasă păstrând ceea ce era mai de preț din tradiția strămoșească. Așa se explică faptul că, o dată eliberați de sub administrația străină prin unirea cu patria-mamă, România, în 1918; „bucovinenii” au îmbrățișat imediat sistemul administrativ românesc, integrându-se, așa cum era firesc, în structura națională de după 1918. În perioada interbelică, România întregită a cunoscut alte reforme administrative concepute pe principiul unității statal-naționale. Valorificând elementele pozitive aduse de provinciile surori, ce împărtășiseră trista experiență a unor stăpâniri străine, Statul Român va pune bazele unei administrații cu adevărat moderne, în concordanță cu spiritul european, perfectibilă însă în raport cu mersul transformărilor generale.

*
* *

Basarabia (teritoriul Moldovei dintre Prut și Nistru), ocupată de Rusia țaristă în anul 1812, a fost ruptă din contextul istoric românesc al Moldovei, dându-i-se în mod deliberat o organizare administrativă rusească. La început s-a ținut seama, un timp, de vechile instituții românești, pentru ca apoi să se procedeze la transplantarea unei organizări de tip rusec. Teritoriul respectiv a devenit **oblastie** (regiune, în limba rusă), condusă inițial de un guvernator român (Scarlat Sturdza), iar după aceea de reprezentanți ruși.

În secolul al XVIII-lea, spațiul dintre Prut și Nistru era organizat, în cadrul statului moldovean, având șase ținuturi, și anume: Iași, Soroca, Lăpușna-Chișinău, Codru, Greceni și Hotărniceni⁵⁰. În anul 1812, ca și după aceea un timp, teritoriul la care ne referim apare organizat potrivit „vechii împărțiri administrative” în 12 județe (ținuturi) moldovene, și anume: Hotin, Soroca, Iași⁵¹, Orhei, Lăpușna, Hotărniceni, Tighina, Cetatea Albă, Chilia, Ismail, Greceni și Codru. La rândul lor, aceste ținuturi erau divizate în ocoale sau plase, ce reuniau la rândul-le mai multe sate⁵².

Ținuturile erau conduse de ispravnici, selectați dintre boierii români (basarabeni) și numiți de către guvernator. Ispravnicii aveau în subordine pe ocolași (conducătorii de ocoale) și pe vornici sau staroști în cărmuirea satelor. Toți aceștia aveau atribuții

⁴⁸ I.S. Nistor **op.cit.**, p.111.

⁴⁹ M. Iacobescu, **op.cit.**, vol. I, 1993, p. 115.

⁵⁰ N. Dabija, **Calvarul Basarabiei**, în **O istorie a românilor de pretutindeni**, vol. II, București, 2005, p. 56.

⁵¹ Teritoriu din stânga Prutului ce aparținuse ținutului Iași.

⁵² **Istoria românilor**, vol. VI, p. 710.

administrative similare celor din Moldova din dreapta Prutului.⁵³

Câțiva ani mai târziu, în 1816, a fost emisă o reglementare administrativă prin care s-a constituit un Consiliu general al oblastei, condus de un general rus. În același timp, teritoriul dintre Prut și Nistru a fost organizat în **opt** ținuturi: Hotin, Orhei, Soroca, Iași, Bender, Codreni, Ismail și Grecești.⁵⁴

Puternica rezistență românească din Basarabia a determinat pe noii stăpâni să nu recurgă brusc la rusificarea administrației. S-a procedat în mod treptat la modificări, folosindu-se diversități dintre cele mai subtile. Astfel, în anul 1818 a fost promulgat de către țar, **Așezământul obrazovaniei Oblastei Basarabiei**, prin care se exprima intenția de a se respecta autonomia provinciei și guvernarea acesteia în conformitate cu obiceiurile vechi [românești]⁵⁵, intenție nerespectată. În această perioadă, capitala provinciei a fost mutată de la Tighina la Chișinău.

Începând din 1825 a fost impus în Basarabia un regim de aspre restricții politice, de opresiune și chiar de exterminare națională. În anul 1828, Așezământul amintit a fost abrogat, fiind înlocuit cu așa-zisul Regulament al lui Voronțov (1829). Drept urmare, autonomia Basarabiei, atâta cât rămăsese, a fost desființată; întreaga putere a trecut în mâna guvernatorului general. Totodată, deținerea slujbelor în administrație a fost condiționată de cunoașterea limbii ruse, limba română fiind înlăturată din actele publice, dar păstrată în vorbirea românilor moldoveni. Drept urmare, Basarabia va fi administrată, „la fel ca și guberniile ruse”.⁵⁶

Organul central de conducere, concentrând toată puterea, era acum guvernatorul militar. Autonomia locală a fost lichidată, iar Verhovnâi soviet a înlocuit Sfatul oblastei. Membrii acestui organism erau numiți de guvernator dintre apropiații săi. Nacialnicii⁵⁷ vor concentra în mâinile lor, începând din 1836, toată puterea (militară și civilă)⁵⁸.

Prin toate aceste măsuri, stăpânirea rusească a modificat organizarea administrativă, Basarabia fiind reorganizată în nouă ținuturi (Bălți, Cetatea Albă, Cahul, Chișinău, Hotin, Orhei, Soroca, Tighina și Ismail)⁵⁹. Modificări privind organizarea teritorială au mai avut loc după 1856, ca urmare a faptului că sudul Basarabiei a fost redobândit de Moldova românească, și iarăși după 1877-1878, același sud a fost reîncorporat Rusiei.

În condițiile intensificării procesului de rusificare a Basarabiei, în fiecare ținut s-a înființat câte o isprăvnice pentru coordonarea treburilor publice. Această instituție era condusă de un căpitan ispravnic și de patru consilieri sau comisari. Ținuturile erau împărțite în ocoale conduse de ocolași, cărora li se spuneau nacialnici.

Începând din anul 1864, în Rusia au fost introduse Zemstvele (Consiliile Județene) ca autorități locale. Acestea aveau ca atribuții rezolvarea problemelor locale. În Basarabia, această instituție a intrat în funcțiune în anii 1869/1870. Așadar, unitățile administrative erau: provincia – devenită **gubernie**, ținutul denumit **zemstve**, plasa și

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ *Istoria dreptului românesc*, vol. II/1, p. 162.

⁵⁵ I.S. Nistor, *op.cit.*, p. 51-52.

⁵⁶ *Istoria românilor*, VII/1, p. 210.

⁵⁷ Șef al unui serviciu sau instituții, conducător cu atribuții administrative.

⁵⁸ În larg, *Istoria dreptului românesc*, vol. VII/1, p. 162.

⁵⁹ I.S. Nistor, *op.cit.*, p. 107.

comuna numită **voloste**.

Despre organizarea comunală se știe că era condusă de un organ reprezentativ, care era Consiliul, și de un organ executiv condus de vornic sau staroste. Populația autohtonă, cea românească majoritară, atribuia instituțiilor administrative aceleași denumiri moștenite de la înaintași: **ținut, comună, sat**. Potrivit noilor organizări administrative impuse de organele rusești, volostea era o entitate teritorială administrativă ce trebuia să aibă cel puțin 30 de locuitori; gruparea locuitorilor avea caracter religios (comuna religioasă). Comuna rurală era condusă de adunarea comunală, care avea puteri deliberative. Între atribuțiile acestei adunări amintim: alegerea conducătorului local (starostele), votarea impozitului, executarea de lucrări publice, repartizarea anuală a pământurilor comunei (proprietatea obștii), etc. Starostele avea dublă calitate și anume, de reprezentant al intereselor locale, și aceea de agent al puterii centrale. Era ajutat de un sutaș și de un decimaș, ambii aleși.

Către sfârșitul secolului al XIX-lea, în Rusia s-a procedat la o centralizare accentuată a administrației, îngrădindu-se prin aceasta și mai mult drepturile și libertățile de acțiune ale organelor reprezentative, ceea ce a frânat considerabil posibilitatea de manifestare a autorităților locale.

În ceea ce privește stăruința guvernului rusesc de a asimila societatea basarabeană cu aceea a guberniilor ruse, istoricul Alexandru Boldur consemna că „toate silințele legiuitorului de a reforma viața după gustul său nu au dat rezultate. Mediul social s-a împotrivit”⁶⁰. Este vorba despre mediul social-românesc și puternica tradiție a dreptului acestui popor. Același autor mai arată că „guvernul Rusiei nu a putut să schimbe realmente structura socială a provinciei, parțial până în ultimele decenii ale secolului al XIX-lea, și în multe privințe chiar până la sfârșitul dominației rusești” (1918). Istoricul Boldur avea convingerea întemeiată potrivit căreia „Materia socială”⁶¹ care a fost turnată în tradiții și obiceiuri moldovenești nu se mai supunea normalizării juridice ruse”⁶².

Socotim că nu este lipsit de interes să subliniem faptul că tradiția locală basarabeană a constituit sub ruși „un prețios diamant istoric, o dovadă excelentă a provenienței unor norme de drept străvechi românești”, precum și a „caracterului etnic al provinciei”⁶³, incontestabil românesc. Dreptul civil local, care încorporează și norme administrative, a supraviețuit amintitei dominații, rămânând în vigoare până după Unirea din 1918, când, ca urmare a desăvârșirii unității național-statale românești, Codul civil al României a fost extins, în mod firesc, și asupra Basarabiei.

Păstrătoarea acestor tradiții juridico-administrative românești a fost întreaga populație românească dintre Prut și Nistru, îndeosebi țăranii au fost cei care, în pofida agresiunilor de tot felul, și-au păstrat identitatea. Aceștia au fost ajutați de preoți și dascăli (învățători) – spirite active în cultivarea simțământului etnic și a speranței⁶⁴. Este locul să subliniem că satul românesc din Basarabia și-a păstrat multă vreme, după 1812, structurile și practicile tradiționale, comparativ cu rusificarea orașelor și aducerea de coloniști din diverse părți ale

⁶⁰ Al. Boldur, **Istoria Basarabiei**, 1992, p. 484.

⁶¹ Autorul avea în vedere etnicul românesc.

⁶² Al. Boldur, **op.cit.**, p. 484.

⁶³ **Ibidem**, 485.

⁶⁴ **Istoria românilor**, vol. VII/1, p. 790.

Imperiului sau a Europei. Totodată, intelectualitatea românească din Basarabia, deși s-a format în școli rusești, învățând limba opresorului, a gândit, totuși, românește, acționând, în majoritatea ei, în același spirit, stimulat de limba strămoșească⁶⁵.

Ca și în cazurile Transilvaniei și a Bucovinei, basarabenii, deși ruși de realitățile istorice românești vreme de peste o sută de ani, Unirea cu România, în anul 1918, și reînnoarea tradițiilor administrative românești, au constituit o împlinire firească, ce nu a întâmpinat impedimente. Referindu-se la acest aspect, N. Iorga constata cu mult adevăr că „în provinciile românești care înconjurau Regatul României, satul românesc sta [se afla], ce-i drept, sub o administrație străină, dar avea, cu toate acestea, viață economică și culturală proprie”⁶⁶.

Deși legăturile basarabenilor cu moldovenii de peste Prut au fost anevoioase, din cauza cenzurii rusești, ele s-au menținut totuși, îndeosebi intelectualii au asigurat acele contacte. Spre sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul celui de-al XX-lea, Imperiul țarist a devenit tot mai șubred, slăbit de frământările politico-sociale din interior, precum și a scăderii puterii sale militare externe. În asemenea condiții, intelectualii români au intensificat lupta pentru afirmarea conștiinței naționale. Ei au cerut reintroducerea limbii române în administrație, în școli și în biserică. Un asemenea deziderat îndreptățit a fost respins cu brutalitate de administrația rusă⁶⁷, împlinirea lui realizându-se o dată cu Unirea din 1918.

În privința administrației publice în Basarabia s-au înregistrat puține fapte de reținut, în comparație cu Transilvania și Bucovina sau cu Principatele române (România după 1859). Spiritul de modernizare a societății era mult rămas în urmă în Rusia imperială, cu atât mai puțin au existat preocupări în Basarabia, neglijată complet față de alte provincii ale Imperiului (nici acestea prea avansate). Totuși, câteva realizări pot fi consemnate. Orașul Chișinău, devenit capitală a provinciei începând din anul 1818, a cunoscut unele transformări. În anul 1834 a fost întocmit un plan de dezvoltare a acestuia la dimensiunile unei capitale. Din punct de vedere edilitar, Chișinăul a căpătat aspectul unui oraș rusesc. Tot aici s-au pus bazele unui gimnaziu (1833), și au intrat în funcțiune o bibliotecă orășenească și o tipografie⁶⁸ etc.

*
* *

O altă provincie istorică românească aflată sub dominația străină a fost **Banatul**, care a cunoscut mai multe regimuri dominatoare. Circumscrișă voievodatului (apoi principatului) Transilvania, regiunea bănățeană evidențiază câteva particularități, motiv pentru care vom aborda și separat acest spațiu românesc. Banatul s-a aflat sub dominația maghiară începând cu secolul al XII-lea până la destrămarea statului ungar (1541), apoi a intrat sub dominația Imperiului Otoman, care a organizat în această provincie românească două pașalâcuri⁶⁹, unul cu reședință la Timișoara (structurat pe șase sangiacuri)⁷⁰, și pașalâcul de la Oradea. Transilvania era principat sub turci (după 1541),

⁶⁵ *Ibidem*, p. 792.

⁶⁶ N. Iorga, *Istoria poporului românesc*, București, Editura Științifică și enciclopedică, 1985, p. 736.

⁶⁷ *O istorie a românilor de pretutindeni*, București, 2005, p. 43.

⁶⁸ Viorel Roman, *Basarabia – expansiunea spre apus a Rusiei (1812-1918)*, în *O istorie a românilor de pretutindeni*, p. 33.

⁶⁹ Sistem administrativ otoman.

⁷⁰ Denumire turcească.

apoi Mare Principat sub austrieci.

Din anul 1718, Banatul a fost administrat timp de două secole de Imperiul habsburgic, respectiv până în anul 1918, când și acest teritoriu s-a unit cu România. După încorporarea la Austria, Banatul – care a păstrat o anumită autonomie în cadrul Imperiului, a fost împărțit pe districte (11), și anume: Timișoara, Cenad, Cioacova, Becicherec, Panciova, Vârșeț, Palanca Nouă, Lipova, Lugoj-Făget, Caransebeș, Orșova-Almaj. Aceste districte, la rândul lor au fost organizate în mai multe cercuri fiecare. Districtele erau conduse de câte un **administrator** ajutat de câțiva subadministrațori. Satele erau conduse de cnezi, veche instituție a satelor românești⁷¹.

Influența politico-administrativă maghiară a fost resimțită și aici. În 1779 exista o organizare teritorială a Banatului pe trei comitate, structurate, la rândul lor în cercuri și sate/cătune. Spre exemplu comitatul Caraș cuprindea 5 cercuri și 225 de sate; Timișoara – 4 cercuri și 174 de sate; Torontal – 4 cercuri și 122 de sate⁷².

În contextul revoluției pașoptiste, în cadrul celor două adunări (15 mai și 27 iunie 1848), românii au cerut încetarea politicii de maghiarizare, revendicând totodată recunoașterea limbii române ca oficială în administrație, acolo unde majoritatea locuitorilor erau români, precum și numirea de funcționari români în administrația din acele zone⁷³.

În anul 1849 teritoriul Banatului a fost organizat în districtele: Lugoj, Timișoara, Becicherec, Neoplanta și Zombar. La rândul lor, acestea au fost subdivizate în cercuri. Districtele la care facem referire erau conduse de membri ai guvernului provincial. Victor Neuman, referindu-se la Banat, scria că avea „o puternică și foarte bine pusă la punct administrație”⁷⁴.

Aflat la intersecția mai multor curenți de civilizație, dar în principal beneficiind de influența directă și benefică a Occidentului, Banatul a înregistrat o evoluție apreciată ca ascendentă. Românii bănățeni au dovedit virtuți emancipative, știind să absoarbă selectiv elemente de civilizație exogenă. Totodată, influențele externe s-au reflectat indubitabil și în administrație, fără să se înregistreze o îndepărtare de spiritul țării. Dimpreună cu complexul transilvănean, Banatul s-a unit în același mare entuziasm cu România în anul de grație 1918. Astfel, România întregită a avut în Banat un plus de experiență și animație gospodărească, resimțite benefice până în zilele noastre.

*

* *

Dobrogea, străvechi teritoriu românesc, situat între Dunăre și Marea Neagră, a fost acaparată de către Turcia la începutul secolului al XV-lea, și s-a aflat sub stăpânirea acesteia până în anul 1878. În urma Războiului de Independență câștigat de alianța româno-rusă, s-a recunoscut pe plan internațional dreptul istoric al României asupra Dobrogei.

În secolul al XVIII-lea structura administrativă a acestui teritoriu era una turcească și anume aceea de **eyalet**, înglobând și raialele de la nordul Dunării (Turnu, Giurgiu, Brăila, Ismail și Chilia). Eyaletul era condus de un seraskier, echivalent în rang

⁷¹ **Ist. dr. rom.**, vol. II/1, p. 161; v. și I.S. Nistor, **op. cit.**, p. 92.

⁷² **Ist. dr. rom.**, vol. II/1, p. 161.

⁷³ Ap. M. Guțan, **op. cit.**, p. 176.

⁷⁴ Victor Neuman, **Tentația lui homo-europaeus**, București, Editura Științifică, 1991, p. 228.

cu vizir cu trei tuiuri, și avea sediul la Silistra, un fel de capitală regională. Ulterior, reședința acestuia a fost mutată la Babadag, în centrul Dobrogei⁷⁵. Totodată, Dobrogea era organizată pe plan local în opt kazale (plase sau districte turcești, conduse de kadii). Aceste unități erau: Tulcea, Hârșova, Isaccea, Babadag, Karasu (Medgidia), Mangalia, Silistra și Constanța (Kustengel), organizare păstrată un timp și în secolul al XIX-lea⁷⁶.

La jumătatea secolului al XIX-lea, teritoriul la care ne referim apare structurat din punct de vedere administrativ în două sangiacuri, și anume: a) sangiacul Tulcei, care cuprindea kazalele Tulcea, Isaccea, Măcin, Hârșova, Babadag și Medgidia, respectiv b) sangiacul Silistrei cu kazalele Constanța și Mangalia⁷⁷.

Ca și în alte situații similare, aparatul administrativ superior și teritorial era recrutat din elemente ale clasei dominante islamice sau islamizate (turci, tătari). Mărturiile vremii și lucrări de specialitate confirmă existența elementului administrativ românesc la nivele mai inferioare. Așa spre exemplu este menționat „Pârcălabul Decu”; sau consemnarea despre „voievodul satului Dăieni” (1835); se amintește, de asemenea, despre tradiționala instituție românească „Sfatul bătrânilor” etc.⁷⁸. Totodată, trebuie menționat faptul că, din punct de vedere juridic, populația românească majoritară a continuat să-și păstreze statutul propriu în ceea ce privea normele de drept. Adesea, judecătorii turci erau nevoiți să soluționeze principiile, nu numai după legile lor, ci și „după împrejurări și după obiceiul Țării”⁷⁹. Unele pricini erau judecate de instanțele din Principate, chiar atunci când ambele părți erau din Dobrogea (adică acuzator și acuzat)⁸⁰. Apelul la organele judiciare din Țara Românească se făcea „nu ca la niște autorități străine, ci ca la autoritățile proprii” (T. Mateescu)⁸¹.

Se impune adăugat și faptul că a existat un contact cvasi-permanent al românilor dobrogeni cu principatele. Prezența continuă a ciobanilor transilvăneni în Dobrogea cu oile la iarnă a constituit una dintre căile de legătură transdanubiene. Totodată, mulți lucrători agricoli din Țara Românească erau prezenți în campaniile agricole de peste Dunăre. De asemenea, au existat legături religioase, schimburi comerciale, etc., toate considerate firești. Așa se explică faptul că spiritul românesc nu a putut fi înăbușit, în pofida îndelungatei și apăsătoare dominații otomane. Turcii nu au putut strivi limba românească, conștiința de neam, tradițiile de drept și spiritul administrativ românesc.

O nouă „reformare” a organizării administrativ-teritoriale a avut loc în urma celui de-al II-lea război balcanic (1913), încheiat prin Conferința de pace de la București din vara anului 1913. În urma acesteia, României i-au revenit, prin recunoaștere internațională, județele Durostor și Caliacra (Cadrilaterul)⁸² ca aparținând de drept și de fapt Dobrogei, și în consecință, României. Amintitele județe s-au adăugat celor două din Dobrogea, și împreună s-au integrat celorlalte 33 de județe ale României existente după anul 1864. Astfel, înainte de intrarea României în primul război mondial existau 37 de unități teritorial-administrative.

⁷⁵ *Istoria românilor*, vol. VI, p. 40.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Idem*, vol. VII/1, p. 164.

⁷⁸ *Istoria dreptului românesc*, II/1, p. 164.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 165.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 166.

⁸¹ Ap. *Ibidem*.

⁸² Pe larg, I.S. Nistor, *op.cit.*, p. 88.

În încheierea acestui subcapitol se impune o succintă mențiune privitoare la administrația românilor în cadrul pașalâcurilor și raialelor turcești de pe teritoriul Țărilor Române. Așa cum observă autorii **Tratatului de istorie a dreptului românesc**⁸³, „locuitorii autohtoni au reușit tot timpul stăpânirii otomane să-și păstreze o anumită autonomie administrativă, și aceasta nu numai pașalâcul Oradea; vechile ținuturi și cetăți românești din regiunea ponto-danubiană fuseseră cărmuite de pârgari, și noii stăpânitori au păstrat această funcție, fapt pentru care «Condica de milostenii» din anul 1859 va aminti încă de existența acestei instituții în satele românești”. O dovadă în plus a păstrării vechiului sistem administrativ [românesc] este și faptul că **sangiacurile** și **kazalele** aveau, în general, aceleași delimitări ca și în timpul stăpânirii romano-bizantine, hotarul Dobrogei corespunzând, în linii mari, cu cel al provinciei Scythia, ca și vechiul centru al acesteia de la Durostor (Silistra)⁸⁴.

Locuitorii autohtoni [români] din pașalâcuri și raialele turcești se bucurau de autonomie juridică aproape completă (v. *supra*), având propriul lor drept privat, comun cu restul populației românești, și propria lor jurisdicție recunoscută ca atare de stăpânitorii străini. Cărmuitorii satelor și preoții ortodocși îndeplineau oficiul funcție de ofițeri ai stării civile, rezolvau pricinile dintre locuitori, și în caz de conflict cu autoritățile făceau serviciul de mediatori.⁸⁵

L'Administration roumaine dans les territoires qui se trouvaient temporairement sous la domination étrangère **Resumé**

Le travail met en discussion le fait que des territoires historiques roumains ont été sous domination étrangère dans les périodes différentes. Ainsi la Transylvanie a été sous plusieurs pouvoirs (hongrois, turc, autrichien et autrichien- hongrois) jusqu'en 1918; la Bucovine a été occupée par l'Autriche entre 1775 et 1918; la Bassarabie a été conquise par la Russie en 1812 et elle est revenue à la Roumanie en 1918; la Dobroudja a été la possession des Turcs entre 1514 et 1878; le Banat a supporté lui-aussi l'occupation étrangère (hongroise, turc, autrichienne).

L'auteur met en évidence seulement l'aspect administrative comme forme de résistance dans les conditions d'une occupation étrangère de longue durée qui introduit toujours l'administration propre dans les territoire soumis. Les Roumains ont lutté contre ce phénomène s'efforçant de maintenir, même partiellement, l'administration propre.

Ainsi, en Transylvanie, on a conservé par endroits, le district roumain dans la confrontation avec l'élément alogene qui était le comitat; de même en Basarabie où la terre a dû affronter l'ancienne unité territoriale administrative de Russie: „gubernia”.

Dans les villages surtout, existaient encore d'autres éléments faisant partie de la sphere d'activité administrative qui ont été preserve scrupuleusement: c'étaient l'institution du „jude” (le juge ou le maire du village), le Conseil des Juges, etc.

1918, l'année de la realization de l'Etat national unitaire roumain, a apporté la renaissance de tous ces défini l'administration d'Etat national roumain.

⁸³ **Istoria Dreptului românesc**, vol. I, p. 320, 326.

⁸⁴ Anca Ghiață, în **Istoria dreptului românesc**, vol. I, p. 320, 326.

⁸⁵ **Istoria dreptului românesc**, vol. I, p. 326.