

INSTITUTUL REVOLUȚIEI ROMÂNE DIN DECEMBRIE 1989

SORIN LIVIU DAMEAN
coordonator

DAN CLAUDIU DĂNIȘOR MIHAI GHIȚULESCU
ALEXANDRU OȘCA

EVOLUȚIA INSTITUȚIILOR POLITICE
ALE STATULUI ROMÂN
DIN 1859 PÂNĂ ASTĂZI



INSTITUTUL REVOLUȚIEI ROMÂNE DIN DECEMBRIE 1989

SORIN LIVIU DAMEAN
coordonator

DAN CLAUDIU DĂNIȘOR MIHAI GHIȚULESCU
ALEXANDRU OȘCA

EVOLUȚIA INSTITUȚIILOR POLITICE
ALE STATULUI ROMÂN
DIN 1859 PÂNĂ ASTĂZI



Referenți științifici:

Prof. univ. dr. Corneliu Mihail Lungu

Prof. univ. dr. Gheorghe Sbârnă

Copertă și redactor: Dan Mărgărit

Tehnoredactare: Claudiu Florin Stan

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi /

Sorin Liviu Damean, Dan Claudiu Dănișor, Mihai Ghițulescu,

Alexandru Oșca ; coord. și pref.: Sorin Liviu Damean. - Târgoviște :

Cetatea de Scaun, 2014

Bibliogr.

Index

ISBN 978-606-537-267-2

I. Damean, Sorin Liviu

II. Dănișor, Dan Claudiu

III. Ghițulescu, Mihai

IV. Oșca, Alexandru

V. Damean, Sorin Liviu (coord., pref.)

342(498)"1859/..."

342.4(498)"1859/..."

***Reproducerea parțială sau totală fără acordul editurii este
infracțiune.***

ISBN 978-606-537-267-2

Copyright Editura Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2014 și

Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989, București, 2014

www.cetateadescaun.ro , editura@cetateadescaun.ro

Cuprins

ARGUMENT	9
-----------------------	----------

CAPITOLUL I

INSTITUȚIILE POLITICE ÎN PERIOADA 1859-1918

<i>(Sorin Liviu Damean)</i>	13
-----------------------------------	----

1. Domnia/Monarhia.....	13
-------------------------	----

1.1. Antecedente	13
------------------------	----

1.2. Instituția Domniei în perioada 1858-1866.....	15
--	----

1.3. Instituția monarhiei constituționale ereditare (1866-1918).....	31
---	----

2. Guvernul – instituție cu atribuții executive.....	48
--	----

2.1. Antecedente	48
------------------------	----

2.2. Guvernele Principatelor Unite (1859-1866).....	49
---	----

2.3. Guvernele României (1866-1918)	50
---	----

3. Parlamentul.....	56
---------------------	----

3.1. Antecedente	56
------------------------	----

3.2. Instituirea unui sistem parlamentar bicameral.	60
---	----

3.3. Parlamentul bicameral (1866-1918).....	63
---	----

CAPITOLUL II

INSTITUȚIILE PUTERII ÎN PERIOADA 1918-1945

<i>(Alexandru Oșca)</i>	79
-------------------------------	----

1. Cadrul creat de realizarea României Mari	79
---	----

2. Monarhia	88
-------------------	----

6 | *Evoluția instituțiilor politice ale statului român*

2.1. Monarhia constituțională (1918-1938).....	88
2.2. Monarhia constituțională autoritară (1938-1940).....	94
2.3. Regimul Statului Național Legionar și de Dictatură antonesciană (1940-1944)	100
2.4. Revenirea la monarhia constituțională și înlăturarea ei (1944-1947)	101
3. Guvernele României în perioada 1919-1940	102
3.1. Guvernele antonesciene (1940-1944)	146
4. Parlamentul României în perioada 1919-1940.....	150

CAPITOLUL III

INSTITUȚIILE POLITICE

ÎN TIMPUL REGIMULUI COMUNIST

<i>(Mihai Ghițulescu)</i>	155
---------------------------------	-----

1. Instituționalizare și personalism. Necesitatea studierii instituțiilor politice din regimurile comuniste	155
2. În căutarea unui model instituțional comunist.....	160
3. „Organele puterii de stat”	168
3.1. Marea Adunare Națională.....	168
3.2. Prezidiul Marii Adunări Naționale/ Consiliul de Stat.....	190
3.3. Președintele Republicii Socialiste România	201
3.4. „Organele locale ale puterii de stat”	203
4. „Organele administrației de stat”. Guvernul	210
5. PMR/PCR	224
5.1. Evoluția partidului.....	224
5.2. Organizarea și funcționarea partidului	226
6. Instituțiile politice în România comunistă. O evaluare.....	238

CAPITOLUL IV

EVOLUȚIA INSTITUȚIILOR POLITICE ROMÂNEȘTI

DUPĂ 1989 – LIBERALISM SAU TOTALITARISM

SUB ALTĂ FORMĂ? (Dan Claudiu Dănișor)240

1. Continuitate sau ruptură?240

A. Pluralism sau monism ideologic și partizan?242

B. Societate civilă autonomă
sau societate de masă?251

C. Prioritatea justului sau a binelui,
a libertății sau a interesului general?.....253

2. Democrație originală sau mimarea democrației?...268

A. Limitele consensului și conflictului
într-o societate pluralistă.....269

B. Înțelegerea separației puterilor, orizontală sau
verticală, ca pe o sursă de dezordine272

C. Dezinstituționalizarea funcțiilor statului.....275

3. Restructurare a sistemului juridic
sau mimare a acesteia?.....281

A. Caracterele unei structuri juridice284

B. Principiile unei reacții structurale
la problemele structurale.....290

C. Mimarea restructurării juridice în România294

INDEX301

ARGUMENT

Un subiect precum cel al lucrării de față este absolut indispensabil înțelegerii mecanismului puterii și a instituțiilor prin care acesta se exercită într-un stat. Este vorba de instituții politice de prim rang, a căror evoluție o studiem de la apariția statului național, înfăptuit prin unirea celor două Principate, Moldova și Muntenia, la 1859, și până în ziua de astăzi. Sunt exact 155 de ani în care s-au produs adevărate mutații la nivelul acestor instituții reprezentate de Executiv și Legislativ, în funcție de regimul existent la un moment dat. Și nu întotdeauna a fost o evoluție în sens pozitiv. Au existat și sincope, provocate atât de factori interni, cât și externi. Am experimentat, de-a lungul timpului, regimuri liberale și democratice, cu o clară distincție la nivelul separației puterilor în stat, dar și regimuri autoritare sau totalitare, când acest principiu este încălcat prin sporirea atribuțiilor puterii executive sau atunci când rămâne doar la nivel enunțativ.

Pornind de la propriile tradiții și asimilând experiența formelor occidentale, elita politică românească a căutat în permanență să asigure funcționalitatea statului. Și dacă la început Puterile europene sunt cele care stabilesc organizarea Principatelor Unite în anul 1858, ținând mai mult sau mai puțin cont de cerințele românești, apoi românii înșiși sunt cei care își stabilesc normele de organizare statală, cuprinse într-o Constituție, cea de la 1866, liberală în litera și spiritul ei, care prin elementele principale ale structurii sale se menține vreme îndelungată, conferind stabilitate și experiență de guvernare.

După desăvârșirea unificării statale la 1918, o nouă Constituție, cea din 1923, trebuia să ofere românilor din Ve-

chiul Regat și din teritoriile unite cu Patria mamă un nou cadru de evoluție, acela al unui regim democratic, a cărui existență va fi însă prea scurtă pentru a-și face pe deplin simțite efectele. Ambițiile Regelui Carol al II-lea nu numai de a domni, ci și de a guverna vor duce la instituirea regimului monarhic autoritar, în 1938, iar de aici se va ajunge, având în vedere și împrejurările externe și interne foarte dificile, la dictatura antonesciană între anii 1940-1944.

Revenirea la regimul democratic va fi din nou de scurtă durată, de data aceasta exclusiv ca urmare a faptului că România a intrat, fără voia ei, la sfârșitul celui de-al doilea război mondial, în sfera de influență a Uniunii Sovietice, devenind parte componentă a blocului comunist, cu instituții politice create de acest regim totalitar, fără a ține cont de tradiții sau experiență. Noile instituții create, foarte numeroase și cu atribuții care se suprapuneau, vor fi total subordonate partidului unic, comunist, de fapt secretarului general, și vor mima drepturi și libertăți existente numai pe hârtie.

Prăbușirea comunismului în întreaga Europa de sud-est, inclusiv în România, trebuia să asigure tranziția de la regimul totalitar la regimul democratic. În ceea ce privește instituțiile noastre politice, observăm astăzi nu numai dificultăți de adaptare, ci și o perpetuă dispută a factorilor politici.

Dacă primele trei capitole ale lucrării sunt elaborate de istorici, din perspectiva interpretării trecutului, ultimul capitol, consacrat situației existente în prezent, impunea opinia unui specialist în drept constituțional, astfel că el se constituie într-un subiect deschis de analiză și reflecție.

Deopotrivă sinteză și instrument de lucru, această carte este rodul cercetărilor și acumulărilor investigative, intenția autorilor fiind aceea de a comprima cât mai mult informațiile abundente și de a le prezenta cititorului, fie el specialist ori simplu lector, atât din perspectivă istorică, expozitivă, cât și

din perspectivă interpretativă, valorificând contribuțiile anterioare din domeniul istoriei și al dreptului constituțional.

Institutul Revoluției din Decembrie 1989 s-a implicat în acest proiect cu speranța că o cunoaștere cât mai profundă a instituțiilor noastre politice din trecut ne va împiedica să repetăm greșelile săvârșite atunci și ne va ajuta să înțelegem mai bine prezentul, cu scopul configurării unui viitor politic stabil.

Coordonator
Sorin Liviu Damean

CAPITOLUL I

INSTITUȚIILE POLITICE ÎN PERIOADA 1859-1918

1. Domnia/Monarhia

1.1. Antecedente

Constituirea statului național român la 24 ianuarie 1859 prin Unirea, în persoana Domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a celor două Principate, Moldova și Valahia, a constituit premisa atât pentru modernizarea instituțiilor statului și a societății românești, cât și pentru desăvârșirea unificării administrative și legislative.

Cum este binecunoscut, această Unire a fost posibilă în contextul istoric oferit de înfrângerea Rusiei de către Imperiul Otoman și aliații ei europeni în războiul Crimeii (1853-1856). Dacă *Tratatul de Pace de la Paris din 18/30 martie 1856* consemna menținerea *suzeranității* otomane asupra Principatelor Române și înlocuirea *protectoratului* Rusiei țariste (înstituit prin *Tratatul de la Adrianopol din 2/14 septembrie 1829*) cu *garanția colectivă* a șase Puteri europene (Franța, Marea Britanie, Imperiul Habsburgic, Prusia, Rusia și Sardinia), în egală măsură populația acestor Principate urma să fie consultată – prin intermediul convocării a două Adunări (Divanuri) ad-hoc, cu caracter reprezentativ – asupra viitoarelor organizări. Acestea din urmă aveau să stabilească, în octombrie 1857, drept *program național*, ca rezultat al cerințelor exprimate de toate categoriile sociale, următoarele puncte: 1. Autonomia, în baza vechilor capitulații încheiate cu Înalta Poartă, și neutralitate; 2. Unirea celor două Principate într-un singur stat, cu un singur guvern; 3. Principe străin, cu putere ereditară, dintr-o dinastie europeană apuseană, cu moștenitori crescuți în religia țării; 4. Guvern constituțional reprezentativ și o singură Adunare

legislativă, care să fie aleasă pe o bază electorală legală, reprezentând toate interesele țării.

Decizia Puterilor europene, consecință a dezbatărilor din *Conferința de la Paris* (mai-august 1858), avea să fie consemnată într-un act internațional sub numele de *Convenția de la Paris din 7/19 august 1858*, ce conținea principiile organizării statale a celor două Principate¹ și care menținea reglementările conținute în *Regulamentele Organice*, precedentele acte cu caracter constituțional, dacă acestea nu intrau în contradicție cu prevederile noului act.

Așa cum vom observa pe parcurs, dacă textul *Convenției* poate fi socotit drept o *Constituție concedată de Puterile europene*, atunci *Statutul Dezvoltător* al lui Alexandru Ioan Cuza din 1864, care modifică anumite prevederi ale precedentului act, poate fi considerat drept o *Constituție concedată de Domnitor*.

Cursul evenimentelor și necesitatea înlăturării programului național vor impune oamenilor politici români detronarea lui Alexandru Ioan Cuza în februarie 1866 și instituirea unui regim monarhic ereditar, cu un Principe străin dintr-o familie domnitoare din Europa apuseană, în persoana lui Carol de Hohenzollern-Sigmaringen, cu o nouă Constituție, liberală în litera și spiritul ei, rod al acordului între Domnitor și națiune². Dacă prerogativele Domnului (din 1881, Regelui) nu vor suporta nicio modificare, anumite principii privind componența colegiilor electorale a celor două Camere, Adunarea Deputaților și Senatul, vor fi amendate în 1884, iar în urma revizuirii începută în 1914 și finalizată în 1917 se va trece de la sistemul de vot *cenșitar* la *votul universal*.

¹ Ioan M. Bujoreanu, *Collecțiune de legiurile României vechi și noi*, București, 1873, pp. 7-11.

² Ion Bulei, *Constituția din 1866*, în volumul *Constituțiile României. Studii*, coord. Gheorghe Sbârnă, Târgoviște, Editura Cetatea de Scaun, 2012, pp. 9-28; textul Constituției este reprodus la pp. 150-167.

1.2. Instituția Domniei în perioada 1858-1866

Departamentul de a ține cont de revendicările românilor exprimate în rezoluțiile Adunărilor ad-hoc, textul *Convenției*, care poate fi considerată un act constituțional sau chiar o Constituție octroiată (concedată) de Puterile europene, prevedea o unire parțială a Principatelor, sub denumirea de *Principatele Unite ale Moldovei și Valahiei*, care urmau să se administreze liber, fără amestecul Porții otomane, în limitele stabilite de Puterile garante și Curtea suzerană.

În ceea ce privește instituția *Domniei*, textul *Convenției* preciza că puterile publice erau încredințate, în fiecare Principat, unui Hospodar (Domn) și unei Adunări legislative, denumită *Adunare Electivă*, cu concursul unei singure *Comisii Centrale*.

Consacrând principiul separației puterilor în stat, noua lege fundamentală consemna că Hospodarul (Domnul) era reprezentantul *puterii executive* și, totodată, factor important al *puterii legislative* (având prerogativa propunerii legilor de interes special), exercitată împreună cu *Adunarea Electivă* (cu atribuția de a dezbate și vota atât legile de interes special, cât și cele de interes comun) și *Comisia Centrală* cu sediul la Focșani (cu scopul de a pregăti numai legile de interes comun).

Convenția de la Paris impune principiul domniei *elective și viagere*. Pentru a putea face o comparație cu perioada anterioară, menționăm că, în timpul existenței statelor medievale românești, era respectat, în ceea ce privește instituția Domniei, principiul *electiv* (exercitat de către boieri), *viager* (pe viață) și *ereditar* (în lipsa descendenților direcți puteau fi aleși și frații Domnului sau chiar cei care puteau demonstra prin zapise existența unei filiații domnești)³, pentru că odată cu instituirea *regimului fanariot*, la începutul secolului

³ Alexandru Al. Buzescu, *Domnia în Țările Române până la 1866*, București, Cartea Românească, 1943, pp. 66-67.