

ANGELA BANCIU

ISTORIA CONSTITUȚIONALĂ A
ROMÂNIEI

Deziderate naționale și realități sociale

Cu o prefață de Petre ROMAN
și o postfață de Angela BANCIU



Cuprins:

Prefață de Petre ROMAN	11
INTRODUCERE	18
CAPITOLUL I	23
PREMISE ISTORICE ALE GENEZEI CONSTITUȚIONALISMULUI ROMÂN MODERN	23
1. <i>CONSTITUȚIILE EUROPENE - PRODUS ȘI CONSECINȚĂ A REVOLUȚIILOR BURGHEZE</i>	23
2. <i>DREPTUL CA MIJLOC DE UNIFICARE NAȚIONALĂ ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ. CONSTITUȚIONALISM ȘI LIBERALISM LA ROMÂNI ...</i>	28
3. <i>SISTEMATIZĂRI ȘI CODIFICĂRI CONSTITUȚIONALE</i>	31
CAPITOLUL II	47
CONSTITUȚIA DIN 1866 ȘI ORGANIZAREA SISTEMULUI POLITIC AL MONARHIEI CONSTITUȚIONALE	47
1. <i>CONTEXTUL SOCIAL-POLITIC INTERN ȘI EXTERN AL ELABORĂRII ȘI ADOPTĂRII CONSTITUȚIEI DIN 1866</i>	47
2. <i>CONSTITUȚIA DIN 1866 ȘI SPIRITUL EI EUROPEAN</i>	52
3. <i>FUNCȚIONALITATEA CONSTITUȚIEI DIN 1866</i>	57
4. <i>SINCRONISM ȘI DIACRONISM ÎN FORMA ȘI FONDUL CONSTITUȚIEI DIN 1866</i>	69
CAPITOLUL III	75
ROMÂNIA ÎNTREGITĂ ȘI PROBLEMA CONSTITUȚIONALĂ 75	
1. <i>PRIMA MARE CONFLAGAȚIE MONDIALĂ ȘI NOUA „HARTĂ” CONSTITUȚIONALĂ A EUROPEI</i>	75
2. <i>PROBLEMA CONSTITUȚIONALĂ ÎN ISTORIA ROMÂNIEI INTERBELICE</i>	78
3. <i>NOUA CONSTITUȚIE A ROMÂNIEI ȘI REFLECTAREA EI ÎN</i>	

<i>DEZBATERILE PUBLICE ORGANIZATE DE INSTITUTUL SOCIAL ROMÂN</i>	85
<i>4. REVIZUIREA CONSTITUȚIEI SAU CONSTITUȚIA NOUĂ?</i>	103
<i>5. POZIȚIA ȘI ROLUL PARTIDELOR POLITICE ÎN ELABORAREA CONSTITUȚIEI. ANTEPROIECTELE CONSTITUȚIEI DIN 1923</i>	107
<i>6. MODALITATEA DE ADOPTARE A NOII CONSTITUȚII</i>	116
CAPITOLUL IV	128
CONSTITUȚIA DE LA 1923 ȘI	128
CONSOLIDAREA ROMÂNIEI ÎNTREGITE	128
<i>1. CARACTERUL ȘI CONȚINUTUL CONSTITUȚIEI DIN 1923 VERSUS CONSTITUȚIA DIN 1866</i>	128
<i>2. STATALITATEA UNITARĂ, SOCIAL-POLITICĂ ȘI CULTURALĂ, ÎN TEMEIUL CONSTITUȚIEI DIN 1923</i>	132
<i>3. APLICAREA CONSTITUȚIEI DIN 1923</i>	143
<i>4. RAPORTURILE MONARHIE-PARLAMENT-GUVERN SUB IMPERIUL CONSTITUȚIEI DIN 1923</i>	152
<i>5. ROLUL CONSTITUȚIEI DIN 1923 ÎN DEZVOLTAREA ATITUDINILOR DEMOCRATICE ȘI CIVICE LA ROMÂNII</i>	162
CAPITOLUL V	170
EVOLUȚIE ȘI INVOLUȚIE ÎN VIAȚA	170
CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI INTERBELICE	170
<i>1. CONSTITUȚIA ȘI CRIZA DINASTICĂ</i>	170
<i>2. CONSTITUȚIA ȘI REGENȚA</i>	174
<i>3. CONSTITUȚIA ȘI RESTAURAȚIA</i>	181
<i>4. TENDINȚE DE REFORMĂ CONSTITUȚIONALĂ ȘI DE „RENOVARE” A DEMOCRAȚIEI ÎNTRE ANII 1933 ȘI 1937</i>	191
<i>5. PROPAGAREA VALORILOR DEMOCRATISMULUI - TRĂSĂTURĂ DOMINANTĂ A PERIOADEI 1930-1937</i>	200
<i>6. DISOLUȚIA FORMELOR CONSTITUȚIONALE TRADIȚIONALE ȘI AGRAVAREA EXTREMISMELOR POLITICE ÎN VIAȚA ROMÂNIEI ÎN DECENIUL AL IV-LEA</i>	202
<i>7. GUVERNAREA GOGA - O LOVITURĂ CU GRAVE IMPLICAȚII ASUPRA SISTEMULUI DEMOCRAȚIEI PARLAMENTARE</i>	217
CAPITOLUL VI	233
CONSTITUȚIA REGELUI CAROL AL II-LEA ȘI DEGRADAREA VIEȚII CONSTITUȚIONALE ROMÂNEȘTI	233
<i>1. RESPECTAREA FORMELOR CONSTITUȚIONALE LA TRECEREA SPRE NOUL REGIM</i>	233
<i>2. ANALIZA COMPARATIVĂ A CELOR DOUĂ CONSTITUȚII INTERBELICE. “INOVAȚIILE” CONSTITUȚIEI CARLISTE</i>	237

a. "Menirea" și "ideologia" Constituției din 1938	237
b. "Noua" organizare a statului și a societății sub imperiul Constituției din 1938.....	242
3. PRINCIPALELE REFORME INSTITUȚIONALE ELABORATE ÎN TEMEIUL CONSTITUȚIEI DIN 1938	252
4. ROMÂNIA FĂRĂ CONSTITUȚIE.....	256
CAPITOLUL VII.....	264
REINSTAURAREA CONSTITUȚIEI DIN 1923 ÎN VIAȚA ROMÂNIEI (1944-1947).....	264
1. REPUNEREA ÎN VIGOARE A CONSTITUȚIEI DIN 1923 ȘI PRESIUNILE SOVIETO-COMUNISTE ANTICONSTITUȚIONALE.....	264
2. "MODIFICĂRILE" CONSTITUȚIEI DIN 1923. INSTITUIREA UNUI REGIM TRANZITORIU DE ORGANIZARE JUDECĂTOREASCĂ.....	268
3. ABROGAREA CONSTITUȚIEI DIN 1923 ȘI SCHIMBAREA FORMEI DE GUVERNARE A ROMÂNIEI.....	274
CAPITOLUL VIII	279
TOTALITARISM ȘI INVOLUȚIE.....	279
CONSTITUȚIONALĂ ÎN ROMÂNIA	279
1. "DEMOCRAȚIILE POPULARE" ÎN NOUA ORGANIZARE STATALĂ ȘI INSTITUȚIONALĂ A EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST.....	279
2. CONSTITUȚIA ÎN REGIMUL TOTALITAR DIN ROMÂNIA	284
3. CONSTITUȚIA DIN 1948 - INSTRUMENT DE REALIZARE A DICTATURII STATULUI ȘI DE TRECERE LA ECONOMIA SOCIALISTĂ PLANIFICATĂ.....	286
a. Fundamentele politice și ideologice ale Constituției din 1948.....	286
b. Efectele "manifeste" și "latente" ale legii fundamentale din 1948	292
4. CONSTITUȚIA DIN 1952 - INSTRUMENT DE LEGITIMARE A PUTERII POLITICE A PARTIDULUI ȘI STATULUI TOTALITAR.....	297
a. Principiile de organizare și funcționare a statului sub imperiul Constituției din 1952.....	297
b. Consolidarea și dezvoltarea centralizată a economiei naționale realizată prin actul constituțional din 1952	305
5. CONSTITUȚIA SOCIALISTĂ DIN 1965. "FETIȘISMUL" LEGISLATIV ȘI INFLAȚIA NORMATIVĂ SUB IMPERIUL ACESTEI CONSTITUȚII..	310
6. EVALUAREA RAPORTULUI PARTID-STAT ÎN SISTEMUL CONSTITUȚIONAL AL ROMÂNIEI SOCIALISTE.....	323
CAPITOLUL IX.....	334
RENAȘTEREA VIEȚII CONSTITUȚIONALE ÎN ROMÂNIA. 334	
1. CARACTERISTICI ALE ÎNCHEGĂRII SISTEMELOR	

<i>CONSTITUȚIONALE DEMOCRATICE ÎN STATELE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST.....</i>	<i>334</i>
<i>2. PROBLEMA CONSTITUȚIONALĂ DIN ROMÂNIA ÎN PERIOADA TRECERII DE LA REGIMUL TOTALITAR COMUNIST LA DEMOCRAȚIE</i>	<i>343</i>
<i>3. DEZBATERILE ADUNĂRII CONSTITUANTE ȘI MODALITATEA DE ADOPTARE A NOULUI ACT FUNDAMENTAL.</i>	<i>353</i>
<i>4. CARACTERISTICILE ȘI CONȚINUTUL CONSTITUȚIEI DIN 1991</i>	<i>362</i>
<i>ÎN LOC DE POSTFAȚĂ:.....</i>	<i>372</i>
<i>CONSTITUȚIA ROMÂNIEI ȘI SEMNIFICAȚIA REVIZUIRII DIN 2003.....</i>	<i>372</i>
<i>1. CONSTITUȚIA DIN 1991 ȘI REVIZUIREA EI DIN PERSPECTIVA DEZIDERATELOR NAȚIONALE</i>	<i>372</i>
<i>2. SPRE O NOUĂ REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI ROMÂNIEI?.....</i>	<i>375</i>

CAPITOLUL I

PREMISE ISTORICE ALE GENEZEI CONSTITUȚIONALISMULUI ROMÂN MODERN

1. Constituțiile europene - produs și consecință a revoluțiilor burgheze

Revoluțiile burgheze și mai ales revoluția franceză declanșată în 1789 au inaugurat o nouă epocă în istoria europeană și universală, determinând o serie de consecințe economice, politice, sociale, juridice și culturale în majoritatea țărilor europene. Chiar dacă acest din urmă eveniment a cunoscut și cunoaște încă aprecieri și interpretări istorice diferite și uneori contradictorii (despre revoluția franceză există istorii liberale, regaliste, iacobine, anarhiste etc.), nimeni nu poate contesta faptul că întregul secol al XIX-lea s-a aflat sub influența decisivă a ceea ce au gândit și, în parte, înfăptuit marii revoluționari francezi. Pentru Europa, această revoluție a însemnat promisiunea unui uriaș proces de schimbări și transformări fundamentale, care au jalonat și marcat fizionomia și structurile civilizației moderne.

Investigarea atentă și minuțioasă a originii și consecințelor revoluției franceze a condus la aprecierea conform căreia revoluția nu poate fi înțeleasă decât în și prin continuitate istorică, ea fiind, în același timp, atât o ruptură, cât și o continuitate în dezvoltarea societăților umane. Pe

bună dreptate, unul dintre cei mai fini analiști ai revoluției franceze, François Furet, consideră că nici capitalismul și nici burghezia nu au avut nevoie de revoluții pentru a apărea și a domina în istoria principalelor țări europene în secolul al XIX-lea: “Franța este însă țara care întemeiază, prin Revoluție, cultura democratică; și care revelează lumii una dintre conștiințele fundamentale ale acțiunii istorice”¹. Revoluțiile operează “rupturi” în conștiințe și de aici transformări bruște, în primul rând în sfera puterii, urmărind realizarea libertății socialului în raport cu politicul.

Revoluțiile ridică societatea împotriva statului, reclamând o transformare radicală și democratică a instituțiilor sale. De altfel, întreaga gândire și ideologie politică a iluminiștilor a fost dominată de ideea înnoirii instituțiilor statului și de găsirea unor forme de guvernare democratice care să împiedice abuzul și liberul arbitru al celor aflați la conducerea statului. Pentru Montesquieu, de pildă, reformarea statului trebuia să îmbrace forma monarhiei constituționale, întemeiată pe separarea puterilor după modelul Angliei, în timp ce Rousseau propunea înființarea unei adunări reprezentative a poporului, expresie a intereselor națiunii, Voltaire insistând asupra conducerii statului de către despotul luminat, ca înfăptuitor al reformelor de “sus”.

Atunci când se produce o revoluție de mare importanță, cum a fost cazul Revoluției franceze din 1789, se produce și o schimbare radicală de ideologie, care privește întreaga viață politică și socială a unui popor, schimbare ce vizează totodată domeniul dreptului și instituțiilor sale. Totuși, în realitate schimbarea se produce, mai ales, în domeniul dreptului public (constituțional, administrativ), în timp ce dreptul privat (civil) rămâne, în mare parte, așa cum l-a consacrat tradiția, moravurile și cutumele. Dacă “dorința revoluționarilor era de a introduce și în legislația civilă spiritul noii revoluții, expresie a dreptului natural, dorința lor esențială era elaborarea unui Cod comun tuturor francezilor, cod care să pună capăt diversității de regimuri juridice care dominau în Franța”². Însă, cu excepția unor legi cu caracter

revoluționar (cum ar fi, de pildă, legile asupra divorțului și asupra succesiunilor din 1792), legislația franceză se menține în vechile sale instituții, consacrate ulterior și de Codul napoleonian.

Revoluția franceză a exaltat, totodată, antiteza *individ-stat*, ca o reacție firească contra absolutismului monarhic, promovând o concepție individualistă conform căreia individul este scopul, iar societatea, exprimată prin stat, este mijlocul. În consecință, baza și scopul dreptului îl reprezintă consacrarea *drepturilor individuale*. În articolul 1 al Declarației drepturilor omului se afirmă că: "Oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi", iar articolul 2 preciza că: "Scopul oricărei asociații politice este conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului". În sfârșit, articolul 5 dispune că: "Legea nu poate opri decât acțiunile vătămătoare societății. Tot ceea ce nu este oprit de lege este permis". Cu alte cuvinte, omul se naște cu o serie de drepturi care-i aparțin și care nu pot fi îngrădite sau limitate de stat, scopul acestuia fiind apărarea și conservarea acestor drepturi. Iar societatea, adică statul nu poate face ceva contra acestor drepturi, fără a-și depăși rațiunea de a fi.

Acest individualism oarecum exagerat ce a dominat concepția juridică a revoluției franceze se datorează, în mare măsură, nevoii de a rupe definitiv cu trecutul, reprezentat de absolutismul monarhic, considerat ca principalul vinovat de "nesocotirea, uitarea și disprețuirea drepturilor omului". Revoluția franceză consacră concepția omului investit cu drepturi de la natură, în *calitatea lui de om*. Ideologia revoluției franceze nu utilizează conceptul de "drepturi ale francezilor", ci de drepturile omului, în timp ce în doctrina juridică engleză, deși sunt amintite aceste drepturi, ele sunt considerate ca "drepturi ale englezilor". De asemenea, în concepția revoluției franceze *noțiunea de om și noțiunea de persoană* sunt identice, întrucât toți oamenii și numai oamenii sunt considerați ca persoane. Se poate spune că, din acest punct de vedere, asistăm la o răsturnare a vechilor concepții și doctrine ce au dominat dreptul roman, în care fundamentul

dreptului nu era ideea de om, ci cea de cetate, omul dobândind drepturi nu în calitate de om, ci de membru al unei cetăți, concretizate în cele trei statusuri: “status libertatis”, “status civitatis” și “status familiae” (adică să fie cetățean, să fie liber și sui-juris). Consecințele acestei concepții “antropocentriste” în materie juridică vor fi consacarea și afirmarea în actul constituțional a principalelor drepturi înnăscute ale omului: libertatea, proprietatea, protecția și siguranța, rezistența la opresiune. În consecință, toate “drepturile civile se reduc la drepturile de libertate, de proprietate și de a contracta”³.

Deși meritul principal al revoluționării dreptului realizat prin codificarea napoleoniană constă în înlocuirea vechiului conglomerat de cutume și tradiții, aparținând dreptului roman, cu o arhitectură juridică rațională, în practica juridică și constituțională întreaga activitate doctrinară va fi acaparată de “exegeza legii, în detrimentul oricărei reflecții dezinteresate de ordin istoric, comparativ sau critic”⁴, dreptul fiind conceput ca un comandament detașat de orice cauzalitate și reprezentând în esență voința legislatorului, considerat ca “personificarea ordinii juridice” a statului. Acest pericol a fost sesizat, pentru prima oară, de Karl von Savigny care s-a opus atât “atomismului”, cât și “uniformizării” diferitelor drepturi ale națiunilor europene ce au resimțit influența codificării napoleoniene. Fondator al școlii istorice a dreptului, în lucrarea despre “*Vocațiunea timpului nostru referitor la legiferare și știința dreptului*”, Savigny consideră că dreptul este rezultatul împrejurărilor și condițiilor istorice și culturale ale unor popor, “un produs al istoriei” și nu o realitate “supratemporală”. El este o creație a “spiritului popular” (acel “*Volksgeist*”) ce caracterizează și particularizează viața popoarelor, o emanație a “spiritului colectiv” al națiunii. Dreptul este realitate dinamică, iar sursa lui autentică nu este legea sau doctrina, ci *cutuma*, creație spontană a conștiinței populare. Încorporat creșterii organice a națiunii, dreptul se naște liber, natural și pacifist, nesubordonându-se inițial prevederilor finaliste ale legalului.

Istoricitatea dreptului departe de a fi permanență și universalitate, este modificare și localizare. Evoluând spațial și temporal, dreptul se pliază și se adaptează diferitelor împrejurări particulare, devenind o “pluralitate de drepturi naționale și locale”⁵. Adaptându-se diferitelor particularități și circumstanțe istorice, geografice, sociale, culturale și naționale, dreptul trece din generație în generație, prin mijlocirea tradițiilor și cutumelor. Pe de altă parte, *creativitatea și spiritualitatea* fiecărui popor și națiuni, precum și caracteristicile fiecărei epoci istorice imprimă dreptului anumite trăsături specifice, care configurează în cele din urmă *juridicitatea* diverselor drepturi naționale și locale.

Dincolo de împrumuturile și influențele reciproce dintre diferitele sisteme de drept naționale specifice Europei secolului al XIX-lea, nu poate fi acceptată ideea existenței unui “drept supratemporal și universal”, valabil și valid în toate epocile și spațiile socio-culturale, ci doar ideea existenței unui “corpus” de reguli, practici și cutume comune tuturor drepturilor naționale (cum ar fi, cele de echitate, bun simț, justiție socială, etc.), precum și a unor principii generale privind organizarea și funcționarea societății, a instituțiilor statului, protecția și garantarea drepturilor și libertăților individuale etc. Acest “corpus” de reguli și practici juridice se regăsesc și în domeniul dreptului constituțional și al vieții constituționale europene, la care fiecare națiune și popor și-a adus partea sa de creativitate și originalitate.

În același timp, nu trebuie ignorat faptul că nașterea și dezvoltarea dreptului și instituțiilor sale nu se realizează în mod pașnic, ci prin “luptă”, conflict și efort continuu, fiind rezultatul ciocnirii intereselor și scopurilor urmărite de diferitele grupuri sociale și politice ce alcătuiesc societatea. În consecință, “lupta în drept” și “scopul în drept” sunt cei doi vectori care caracterizează și direcționează viața dreptului, preciza Rudolph von Ihering, unul dintre continuatorii școlii istorice a dreptului. Iar despre organizările și instituțiile juridice, ca și despre constituțiile politice (care,

de altfel, reprezintă numai o parte din organizarea juridică generală a unei societăți), se poate spune că ele nu se formează și se dezvoltă în mod pașnic și liniștit, ci conflictual, fiind rezultatul raportului de forțe existent la un moment dat în cadrul societății.

Pentru acest motiv, constituțiile elaborate în diferitele state europene, preluate și adaptate după modelul elaborat de revoluția franceză și constituția americană, consacră afirmarea și dezvoltarea capitalismului ca formațiune socială și a burgheziei ca forță politică principală. Ele reprezintă forma juridică prin care statul organizează cadrul politic de funcționare a instituțiilor sale fundamentale, în interiorul căruia indivizii dobândesc și li se recunosc o serie de drepturi și libertăți politice, economice și sociale. Însă datorită condițiilor istorice specifice Europei începutului de secol XIX, pentru a se putea crea acest cadru constituțional, a fost necesară declanșarea unor ample mișcări naționale și sociale într-o serie de țări europene, între care și România, mișcări caracterizate de utilizarea dreptului ca mijloc de unificare națională.

2. Dreptul ca mijloc de unificare națională și integrare europeană. Constituționalism și liberalism la români

Pentru o mare parte din țările Europei, secolul al XIX-lea reprezintă epoca afirmării națiunilor și a statului național constituțional, ca și a regimului parlamentar, în condițiile existenței și menținerii într-o serie de state europene a formei de guvernământ monarhice. Extinderea și legitimarea regimurilor parlamentar-constituționale din țările europene a reprezentat un proces îndelungat, unele dintre ele urmând modelul englez și fiind elaborate, în consecință, în condițiile restaurării monarhiei. Astfel, în Franța, după restaurația monarhică, sunt elaborate chartele din 1814 și 1830, care reintroduc sistemul parlamentar în viața politică, în timp ce în

Belgia, Constituția din 1831 coincide cu instaurarea unei monarhii proprii, ca urmare a proclamării independenței acestei țări⁶. Printre alte constituții europene, elaborate în condițiile existenței unui guvernământ monarhic, se numără cea a Piemontului din timpul regelui Carol Albert, devenită după unificare, Constituția Italiei, precum și cele ale Greciei, Suediei și Danemarcei.⁷

Aflăte la confluența a trei mari imperii (Rusia, Austria, Turcia), Țările române s-au confruntat cu numeroase dificultăți politice și economice, care au întârziat sensibil integrarea lor în Europa națiunilor și în rândul statelor constituțional-parlamentare. În momentul în care Europa traversa seria transformărilor liberal-democratice, românii au fost obligați la o permanentă luptă împotriva dominației și asupririi naționale, îmbinând-o cu cea desfășurată în direcția elaborării unor forme politico-juridice moderne de organizare și conducere statală și socială, realizând, după cum afirmă Nicolae Iorga, mai multe “revoluții paralele”.

Originalitatea românilor nu constă în “creația” de instituții ci în adaptarea formelor de împrumut la fondul lor etnic. Ideile liberale europene, prin intermediul codificărilor constituționale, au fost adoptate și adaptate la realitățile noastre într-un mod firesc, printr-o infuziune extrem de rapidă. Pentru români liberalismul nu a reprezentat doar expresia spiritului înnoitor al veacului, ci a fost unica soluție, alternativă de salvare într-o epocă de disperare și amenințare a existenței ființei sale. Nevoia de supraviețuire a orientat societatea românească spre liberalism, constituționalism și europenism.

Românii au practicat un *liberalism al fricii*, izvorât din teama justificată de a nu fi înghițiți de tăvălugul imperial, mai ales cel țarist. “Nevoia ne-a silit să îndrăznim” cum spunea Ion Ghica. Acesta s-a manifestat prin forma sa specifică, fiind un *liberalism de eliberare* (care avea nu atât conotații sociale, ci naționale) și *de emancipare* care nu se regăsește în țările clasice ale liberalismului, unde mișcarea nu a avut o componentă națională.