

Unificarea și integrarea juridică a României, consecință a actului de la 1 Decembrie 1918

- cu privire specială asupra Transilvaniei¹ -

Prof.univ.dr. Ioan SONTAI

Abstract

**The unification and the legal integration, a consequence of the act of the 1st of
December 1918**

The paper aims to analyze in an essential and concentrate manner the main evolutions and transformations of the legal unification process of Romania following the act of union after the First World War, from the legislative, administrative and judicial perspective, within Transylvania.

Key words: unification, legislation, administration, justice.

Deplina constituire a statului național unitar român – rezultat al unificării provinciilor istorice românești, Basarabia, Bucovina și Transilvania, cu patria mamă – a fost consecința unui îndelungat proces politic, economic, social, cultural, juridic și de altă natură, care a permis atât actul de edificare al noii țări, dar care a și succedat, în mod firesc acestui moment, întrucât, dacă, aparent, simpla aderare este mai lesnicioasă de înfăptuit, totuși completa integrare, ulterioară, este deosebit de dificilă de realizat, fiind o activitate complexă, contradictorie, neuniformă și de durată.

Aparenta similitudine dintre provinciile nou integrate – provenite de la imperii de aceeași factură social-economică – inclusiv cu vechiul regat, și care ar fi trebuit să ușureze procesul integrării, datorită existenței unor compatibilități organice, cuprindea, de fapt, o serie

¹ Colectiv „Istoria dreptului românesc”, vol. II/2, Ed. Acad. R.S.R., București, 1987; Alex. Herlea, „Studii de istorie a dreptului”, vol. I, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1983; D.V. Firoiu, „Istoria statului și dreptului românesc”, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1976; P. Gogeanu, „Istoria statului și dreptului” (generală), vol. I, II, Universitatea București, 1970; E. Cernea, E. Molcuț, „Istoria statului și dreptului românesc”, Editura Șansa, București, 1996; P. Negulescu, „Drept administrativ român”, vol. I, Editura „Tipografiile române unite”, București, 1925; T. Drăganu, „Introducere în teoria și practica statului de drept”, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992; I. Muraru, Gh. Iancu, „Constituția României”, R.A., „Monitorul Oficial”, București, 1995.

de particularități, diversități și neconcordanțe, dintre cele mai diferite, care au îngreunat mult acest proces istoric de lungă durată.

În primul rând, vechimea, succesiunea sau alternanța, inclusiv natura socio-economică și politică a regimurilor străine dominante, a condus la nivele de dezvoltare și tipuri de relații economice, dintre cele mai diferite, în care sens, deși Transilvania era cea mai înapoiată provincie, sub aspect economic, ca dezvoltare, din întregul imperiu habsburgic, ea depășea, totuși, în această privință, vechea Românie, tributară, mai ales în agricultură, unor puternice rămășițe feudale ale trecutului (în care sens, nu era realizată o deplină reformă agrară, iar legislația privind învoielile (tocmelile) agricole, arenda, circulația juridică a terenurilor agricole, îngrădea mult libertatea producătorilor agricoli, țărani), industria fiind slab dezvoltată, și doar în sectoare extractive, mai puțin prelucrative, iar exportul era bazat exclusiv pe produse agricole și pe materii prime.

În al doilea rând, structura socială și viața politică în fiecare dintre aceste provincii și vechea Românie, în care țăranimea era partea covârșitoare a populației, analfabetă și lipsită de proprietăți, iar proletariatul era cvasiinexistent și slab organizat, activitatea politică aparținând exclusiv claselor conducătoare, contrasta puternic cu începutul industrializării accelerate și a organizării industriale din Ardeal.

Nu trebuie neglijată nici structura națională (etnică) a populației, din aceste ținuturi, în care, deși românii reprezentau majoritatea, erau totuși supuși discriminărilor naționale și cu un statut juridic inferior de populație acceptată, tolerată, de către stăpânirea străină.

Desigur, în aceste provincii au mai existat puternice naționalități etnice – unguri și germani (sași și șvabi) în Transilvania, germani în Bucovina, ruși în Basarabia, alături de alte etnii conlocuitoare, unele cu vechime multiseclară pe aceste pământuri, și care aparținând puterii dominante, dispuneau de o poziție favorabilă, privilegiată, cu drepturi și structuri bine definite și protejate.

În al treilea rând, sistemul juridic al României, incluzând legislația și parlamentul, administrația și justiția, era, în principiu, esențialmente diferit de cele din provinciile, ulterior reunite, fiind sub influența franceză, în cea mai mare parte, masivă în materie civilă, italiană în materie penală și comercială, în vreme ce Transilvania suporta efectele dreptului maghiar², pentru începuturi, iar, apoi parțial, limitat, pe cel austriac, în vreme ce în Bucovina, devenită,

² V.D. Zlătescu, „Geografie juridică contemporană”, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p.276-277; P. Gogeanu, op. cit., p.31; D.V. Firoiu, op. cit., p.230.

în partea ei nordică, austriacă, era sub influența acestei legislații, pentru ca în Basarabia efectele să vizeze legislația țaristă a ocupantului.

Desigur că efectele acestor diferențieri juridice erau cu atât mai mari, cu cât stăpânirea străină a fost mai de durată, de exemplu cea maghiară, comparativ cu cea rusească în Basarabia, dar și mai represivă și intolerantă mergând până la tendințe de deznaționalizare.

La aceasta s-a mai adăugat și gradul de oprimare națională sau etnică, precum și duritatea represiunii dominante care, toate la un loc au influențat hotărâtor regimul juridic, în privința intensității introducerii și aplicării instituțiilor de drept străine în viața social-economică și politică locală, inclusiv în formarea unor tradiții specifice, reflectate chiar în mentalul colectiv al comunității, cum ar fi, de exemplu, instituția notarului public și a cărților funciare în materia încheierii actelor juridice și a publicității imobiliare reale, pentru Ardeal.

În sfârșit, în al patrulea rând, dar nu și ca importanță, nu este de neglijat și modul diferit de organizare administrativ-teritorială, sistemul instanțelor judecătorești, cel electoral, fiscal, educativ, etc., care marcau diferențieri aprofundate față de sistemele similare în acea vreme, existente, concomitent, în patria mamă, și care, toate vor ridica probleme în procesul reformelor de integrare în noul stat.

Toate aceste aspecte nu se puneau în același mod și cu aceeași acuritate, la nivel european, în cazul noilor state apărute, mai ales, prin dezmembrarea Imperiului Austro-Ungar, fie că este situația Austriei, Ungariei, Cehoslovaciei și chiar a Poloniei, mai puțin confruntate cu problematica integrării noilor provincii, dar se puneau pentru Iugoslavia, nou apărută, multietnică și cu multiple influențe.

Desigur, nu putem aborda unificarea și integrarea juridică a Transilvaniei, fără a aborda România anterioară acestui moment, sub aspect social-juridic.

Având o Constituție modernă (1866), de inspirație belgiană (1831), în România³ erau consacrate principiile monarhiei parlamentare (constituționale), cele ale reprezentativității, legalității, separației puterilor în stat, a drepturilor fundamentale, reduse ca număr și mai puțin garantate, respectate și apărate, sub aspectul controlului de constituționalitate și a contenciosului administrativ, nereglementate, nici de legea fundamentală, nici de legi speciale, existând profunde oscilații juridice în domeniu, ce au condus la ineficiențe procedurale și materiale⁴.

³ T. Drăganu, „Drept constituțional și instituții politice”, vol. I, Lumina Lex, București, 1998, p.366.

⁴ I. Santai, „Drept administrativ și știința administrației”, Editura „Alma Mater”, vol. I, Sibiu, p.280-285; E.D. Tarangul, „Drept administrativ român”, Editura „Glasul Bucovinei”, 1944, p.690; V. Moldovan, „Drept administrativ”, Cluj, 1936, p.132.

Nu trebuie neglijat nici faptul că abdicarea lui Cuza, autorul unor mari reforme juridice și administrative, de inspirație franceză, urmată de instalarea monarhiei de Hohenzollern, a creat mari discontinuități și disfuncționalități pentru implementarea ulterioară a altor reforme, după acest moment, dar bazate pe o altă viziune, mai degrabă germanică.

Pe de altă parte, nu putem omite nici gravele deficiențe, inclusiv în materie juridică, existente, la acea dată în România, cum sunt cele referitoare la sistemul electoral censitar, care afecta universalitatea votului, neacordat femeilor, rezidenților nenaturalizați, cu numeroase interdicții și incompatibilități, precum și circumscripții electorale neunitare și colegii în aceeași materie, ceea ce afecta egalitatea și caracterul direct al votului.

Toate acestea diminuau reprezentativitatea și caracterul democratic al puterii legiuitoare, inclusiv al procesului legislativ, care era departe de a fi expresia unui mod deplin democratic de abordare a intereselor generale naționale.

Față de această situație din vechiul regat, sistemul juridic al Transilvaniei suportase efectele îndelungate și treptate, în timp și spațiu, ale dreptului maghiar – care nu a cunoscut, cel puțin la începuturile aplicării sale, și chiar pe parcurs –⁵, nici codificări legislative, inclusiv constituționale sau fundamentale, dar nici legiuiri scrise, de altă factură, fiind, mai degrabă, un conglomerat de cutume juridice și precedente judiciare, apoi, treptat, dublate în epoca modernă, și mai ales, sub ocupație străină, de legiuiri speciale, în probleme specifice de drept (familie, contracte, comerț, succesiuni, etc.), inclusiv cu influențe austriece⁶, pentru ca odată cu debutul dualismului austro-ungar (1867), să se dezvolte o nouă legislație, bogată și diversificată (privind fiscalitatea, naționalitățile, învățământul, administrația publică locală, etc.), menită să consolideze noua putere centrală, exclusivă în această parte, de răsărit, a imperiului, inclusiv asupra Transilvaniei și a unor părți din Slovacia și Croația.

În mod evident, noua Românie (devenită mare trebuia să-și revizuiască, din temelii, vechea legislație, și să o așeze pe noi baze care să permită modernizarea ei, dublată de modernizarea economico-socială, aflată într-un proces accelerat de capitalizare în perioada interbelică și care a atins, în acest interval de timp, apogeul dezvoltării sale (1938), și care să permită și facilitarea integrării depline a noilor provincii românești.

Unificarea legislativă⁷ a României impune, ca primă modalitate, extinderea (expresă sau tacită) a legislației românești, în vigoare la acea dată, în noile provincii, concomitent cu

⁵ Colectiv „Istoria dreptului românesc”, op. cit., p.14; D.V. Firoiu, op. cit., p.230; D.V. Zlătescu, op. cit., p.277.

⁶ Codul civil austriac (1811, 1911) era sub influența franceză, cu aplicarea, mai ales în Banat și vestul Transilvaniei („Partium”), iar cel maghiar în restul provinciei.

⁷ E. Cernea, E. Molcuț, op. cit., p.249; „Colectiv”, op. cit., p.27; Alex. Herlea, op. cit., p.301; V. Onișor, „Drept administrativ român”, București, 1930, p.10, 20, 21.

abrogarea (expresă sau tacită) a vechilor reglementări locale din respectivele ținuturi, rezultat al dominațiilor străine, în acele teritorii, dar și cu aplicabilitate îndelungată.

A doua modalitate, de introducere a dreptului românesc, constă în adoptarea directă a noilor reglementări abrogative, atât pentru legislația românească (anterioară), deja existentă, dar care înlocuiesc și vechile reglementări străine din noile provincii, inclusiv decretalele Consiliului Dirigent provizoriu.

Domeniile prioritare ale acestor operațiuni juridice vizau, în special, ramurile juridice de interes public național precum dreptul constituțional, administrativ, fiscal, penal, procesual și organizarea judecătorească.

Aspecte deosebite, în acest sens, se ridică privitor la succesiunea în timp a legilor și conflictul dintre acestea, respectiv impactul noilor legi românești extinse, abrogative pentru vechea legislație străină existentă, datorită noului format statal, apărut după 1918, ceea ce va conduce, în mod inerent, la o prelungire a acțiunii unei părți a legislației străine, chiar până după al doilea război mondial, în unele zone din aceste provincii – e drept, în domenii mai puțin importante de interes personal, privat, respectiv, contracte, succesiuni, familie, etc. – uneori și în societatea socialistă și post socialistă, cum este cazul cărților funciare, până la apariția legii cadastrului funciar⁸, determinând un conflict de legi interprovincial.

Probleme apar și sub aspectul efectului teritorial al legilor, în privința coexistenței în spațiu a legislației anterioare, străine, cu cea românească veche, dar extinsă în noile provincii sau chiar a noilor reglementări românești adoptate între timp, tocmai pentru a uniformiza sistemul juridic național.

În primul rând, era imperios necesară o nouă Constituție sau o profundă revizuire a celei existente care să consolideze regimul democratic al monarhiei constituționale, gama de drepturi și libertăți fundamentale, reformarea radicală a sistemului electoral (spre universalitate, egalitate și caracterul direct al votului), întărind controlul de constituționalitate și asigurându-i caracterul unitar (prin competența plenului instanței supreme), consolidând contenciosul administrativ general și special prin lărgirea conținutului său (în anulare, în obligare, în despăgubire, direct și indirect), consacrat constituțional dar și reglementat prin legi speciale, exercitat de instanțe specializate, apărând drepturile subiective în mod eficient, pe cale judiciară.

⁸ O problemă specială s-a ridicat în privința succesiunii legilor în Transilvania de Nord-Est, cedată Ungariei, în perioada 1940/1944, revenită ulterior României, mai ales în materie imobiliară și succesorală („Colectiv”, op. cit., p.272-273).

Toate acestea, nu numai că au întărit principiile fundamentale de organizare și funcționare a statului și a autorităților sale, dar au condus la consolidarea statului de drept⁹, de la dezideratul constituțional din 1866 la o instituționalizare tacită fundamentată prin actul din 1923.

În paralel, o bogată legislație novatoare¹⁰ privitor la reforma agrară, sistemul electoral, contenciosul administrativ, învățământ și educație, raporturile și conflictele de muncă, partide politice și sindicate, etc., consolidează juridic regimul de guvernare și procesul unificării integratoare a acestuia aflată în plină desfășurare.

În al doilea rând, de o stringentă actualitate era problema reformeii administrației publice locale și teritoriale, din noile provincii, prin înlăturarea vechilor structuri statale din noile provincii, expresie a suveranității depline privitoare la instaurarea noii administrații și a noilor raporturi ale acesteia cu noua putere centrală, a statului unitar reîntregit¹¹.

Acest proces administrativ local a fost foarte lung și dificil începând cu recunoașterea structurilor locale provizorii, create de noile organe provinciale unioniste (Consiliul Dirigent pentru Transilvania, de exemplu), ce exercitau o putere legislativă și executivă legitimă, dublată de prezența armatei românești și diferitele agenții românești guvernamentale cu reprezentanți atașați acesteia, continuând cu organizarea alegerilor locale (comunale) și constituirea noilor structuri locale autonome, precum și formarea serviciilor publice naționale din teritoriu subordonate central ministerelor de specialitate, care le numeau conducerea și le controlau, inclusiv desemnarea prefectilor, terminând cu noua Lege a administrației publice locale din 1929 (la peste 10 ani de la unire), cu multiple modificări ulterioare, rezultat al instabilității și divergențelor politice ale multiplelor guvernări de scurtă durată, iar, ulterior, influența regimurilor dictatoriale, personale, legionare și militare, inclusiv nevoile și imperativele războiului mondial.

În acest sens, reforma, în plan local, extindea unitățile administrativ-teritoriale, deja existente în vechiul regat, respectiv comunele, urbane și rurale, precum și județele, conduse de primari, respectiv prefecti, dublate de consilii alese de comunitate, cu rol mai mult consultativ decât deliberativ, cu o strictă subordonare administrativă ierarhică centrală, din treaptă în treaptă, a primarului, prefectului față de ministrul de interne reprezentând statul, neexistând o autonomie locală sau descentralizare executivă ori financiară sau patrimonială, iar, ulterior,

⁹ T. Drăganu, „Introducere în”, op. cit., p.17 și urm.; I. Santai, „Teoria generă a dreptului”, Editura Alma Mater, Sibiu, 2015, p.70 și urm.

¹⁰ Legi adoptate în perioada 1921-1929.

¹¹ Legea pentru unificarea administrativă din 1924, Legea pentru organizarea administrației locale din 1929, Legea privind statutul funcționarilor publici din 1923, Legea finanțelor locale, 1933.

structura locală intermediară a plaselor, conduse de un pretor, avea să accentueze această ierarhie, culminând cu înființarea ținuturilor, un fel de regiuni, supra județene, conduse de un rezident regal numit și subordonat monarhului.

Caracterul unitar și puternic centralizat al statului român, a condus și la un regim juridic asemănător, de tutelă administrativă, și în privința serviciilor publice din teritoriu (finanțe, învățământ, sănătate, etc.), cu conduceri numite de la centru, cu toți în subordinea locală a prefectului – reprezentant al guvernului în teritoriu –, la rândul lor, pe conducătorii instituțiilor locale (școli, spitale, etc.), fără nici o urmă de descentralizare și subordonare față de consilii, ca simple organe teritoriale ale centrului, ceea ce conducea în mod paradoxal la o dublă subordonare centrală, ceea ce depășea orice imaginație, chiar comunistă.

În al treilea rând, reformarea justiției și a legislației sale aferente, organice¹² și procesuale, corespunzător codurilor în materie, a permis adoptarea de noi acte normative, codul penal și de cel de procedură penală în 1938, și chiar elaborarea unor noi proiecte de coduri definitive, în materie civilă, comercială și procesuală, cu aplicarea amânată „sine die”, din cauza izbucnirii războiului mondial.

Pentru noile provincii, mai ales în materie privată civilă (drepturile reale, contracte și succesiuni), derularea litigiilor, nou apărute sau în curs de judecată, a ridicat numeroase probleme de aplicare a vechii legislații locale străine, inclusiv a recunoașterii efectului hotărârilor instanțelor de judecată, pronunțate anterior unificării. Într-adevăr, succesiunea în timp a legislațiilor, determinată de unificare, care avea să surprindă situații născute sub reglementări anterioare, derulate sub cele noi, a ridicat probleme în executarea contractelor, deschiderea succesiunii, procedura și efectele divorțului, etc.

Toate acestea au determinat și o practică judiciară neunitară și contradictorie privind rezolvarea cauzelor, mai ales într-un sistem în care practica judiciară nu este izvor de drept recunoscut, iar instanța supremă nu pronunță decizii orientative cu valoare general obligatorie pentru instanțele inferioare.

Foarte mari probleme au derivat din statutul juridic al minorităților etnice (naționale) care, schițat general și principial, prin Declarația de la Alba Iulia, în practică s-a dovedit greu de aplicat, chiar dacă utilizarea limbii materne în raport cu justiția și administrația locală, inclusiv învățământul elementar și liceal și-a găsit o rezolvare cât de cât justă, deși nu deplină.

¹² Legea pentru unificarea organizării judecătorești din 1924.

În acest sens, pe fondul, mai general, al lipsei totale a oricărei autonomii locale¹³ și puteri decizionale a organelor alese de comunitate, cât și a inexistenței descentralizării serviciilor publice din teritoriu, nu s-au putut constitui organisme de autoconducere decizională nici pentru unitățile administrative locale, indiferent de natura etnică a populației, dar nici pentru comunitățile etnice conlocuitoare, iar învățământul superior în limba maternă era de nerecunoscut¹⁴, neexistând în mod cert un drept privitor la păstrarea identității naționale.

Cu toate aceste inconsecvențe, statul român s-a preocupat de rezolvarea juridică a cetățeniei păstrate sau dobândite de locuitorii minoritari ai noului stat, de regimul juridic al bunurilor și succesiunilor abandonate de către aceștia, inclusiv despăgubirile aferente cuvenite și acordate lor, uneori cu serioase implicații și pe planul dreptului internațional și dezbateri la Liga Națiunilor de la Geneva interbelică, unele, precum fundația Gojdu, rămase nerezolvate.

Ca o concluzie generală privind perioada interbelică de unificare juridică, legislativă, administrativă și judiciară, a noilor provincii în România unită, rezultă că statul și autoritățile sale au încercat și parțial au reușit, în timp, relativ scurt, desăvârșirea unității organice și funcționale a instituțiilor necesare unui stat unitar și stabil.

¹³ Asupra centralizării stricte și a tutelei administrative, P.N. Negulescu, op. cit., p.56 și urm.

¹⁴ Idem, op. cit., prin Tratatul de la Trianon (art.10).