

Bogdan-Michael CIUBOTARU

ISTORIA ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII GUVERNULUI ÎN ROMÂNIA

De la începuturi și până la 22 DECEMBRIE 1989

COLECȚIA
JURIDICA



BOGDAN–MICHAEL CIUBOTARU

Lector Univ. Dr.
Avocat în Baroul Iași

**ISTORIA ORGANIZĂRII ȘI
FUNȚIONĂRII GUVERNULUI ÎN
ROMÂNIA**

De la începuturi și până la
22 DECEMBRIE 1989

Iași,
2013

ISTORIA ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII
GUVERNULUI ÎN ROMÂNIA
DE LA ÎNCEPUTURI ȘI PÂNĂ LA 22 DECEMBRIE 1989
Bogdan - Michael CIUBOTARU

Copyright Editura Lumen, 2013
Iași, Țepeș Vodă, nr.2

Editura Lumen este acreditată CNCS

edituralumen@gmail.com
prlumen@gmail.com

www.edituralumen.ro
www.librariavirtuala.com

Redactor: Roxana Demetra STRATULAT
Design copertă: Roxana Demetra STRATULAT

Reproducerea oricărei părți din prezentul volum prin fotocopiere, scanare, multiplicare neautorizată, indiferent de mediul de transmitere, este interzisă.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
CIUBOTARU, BOGDAN MICHAEL

Istoria organizării și funcționării Guvernului în
România / Bogdan-Michael Ciubotaru. - Iași : Lumen, 2013
ISBN 978-973-166-353-1

328.1(498)

94(498)

342.51(498)

BOGDAN–MICHAEL CIUBOTARU

Lector Univ. Dr.
Avocat în Baroul Iași

**ISTORIA ORGANIZĂRII ȘI
FUNȚIONĂRII GUVERNULUI ÎN
ROMÂNIA**

De la începuturi și până la
22 DECEMBRIE 1989

Iași,
2013

**Pagin 1 sat
goal inten ionat**

Cuvânt înainte

Evoluția istorică a organizării și funcționării instituției Guvernului în România face obiectul unui volum elaborat de către Bogdan-Michael Ciubotaru, lector universitar doctor, avocat în cadrul Baroului ieșean și, nu în ultimul rând, Decanul Facultății de Drept, din cadrul Universității „Mihail Kogălniceanu” din Iași.

Titlul complet, *„Istoria organizării și funcționării Guvernului în România - de la începuturi și până la 22 decembrie 1989”*, acoperă o temă ambițioasă, care presupune un volum de muncă apreciabil și o documentație pe măsură. Autorul s-a achitat însă, în mod cu totul onorabil, de această sarcină, cartea îmbinând, într-un mod fericit, variata documentare cu o pertinentă analiză științifică.

Pornind de la necesarele clarificări conceptuale, Bogdan-Michael Ciubotaru schițează, în fapt, o adevărată istorie a României, fără a omite nici un moment paradigma comparativă, cea fără de care analiza istorică actuală s-ar dovedi cu totul incompletă. Din această perspectivă, referințele la perioada Antichității și, mai ales, a Evului Mediu european, cu prezentarea unor exemple semnificative în această privință, conferă volumului un plus de interes.

Revenind la spațiul românesc, autorul abordează etapele semnificative în plan istorico-juridic, care au echivalat cu apariția și evoluția conceptului de 'guvern', pornind de la exemplul Convenției de la Paris (1858) și continuând cu Constituțiile României din 1866, 1923, 1938, 1948, 1952 și 1965. În toate aceste cazuri, Bogdan-Michael Ciubotaru se dovedește atent la nuanțe, echilibrat și, nu în ultimul rând, posesor al unui stil atrăgător, aspect care nu poate fi decât

benefic în ceea ce privește receptarea volumului de către cititori.

Prezenta lucrare poate fi privită și ca una din sfera dreptului administrativ, după cum, nu greșim dacă o includem, și în categoria celor de istorie. Meritul autorului este acela că nu s-a cantonat într-o restrânsă nișă, preferând teritoriul generos și infinit mai atractiv al interdisciplinarității, pe care, oricum, un asemenea subiect îl presupunea.

Impresionanta bibliografie reprezintă un alt atu al volumului, ca și maniera acribică în care a fost conceput.

Bogdan-Michael Ciubotaru este un universitar care reușește mai mereu în prelegerile sale să-și captiveze auditoriul, intervențiile lui degajând siguranță și culoare a expunerii. Prezentul volum îi confirmă și rigoarea științifică cu care a reușit să abordeze un subiect, în egală măsură, complex și mereu actual, menit a interesa atât pe istorici și pe juriști, cât și segmente importante ale publicului larg.

Un volum meritoriu din toate punctele de vedere.

Conf. univ. dr. Cristian Sandache

Nota autorului

Această lucrare, având ca obiect cercetarea aprofundată și sintetică a organizării și funcționării instituției Guvernului în spațiul românesc, de la începuturi și până la 22 decembrie 1989, face parte dintr-un proiect mai vast, care urmărește să reunească într-o singură carte, pe lângă ceea ce cuprinde cea de față, și analiza organizării și funcționării Guvernului României făcută prin prisma legislației, doctrinei și practicii politice post-decembriste.

Cercetarea științifică de față a pornit de la locul pe care îl ocupă Guvernul în structura politică și administrativă a statului român, fiind, alături de Președintele României, una dintre cele două componente ale executivului românesc. Întrucât România se află pe drumul construcției unui sector public modern, care să fie adecvat schimbărilor economice, sociale și politice, am apreciat ca fiind necesară și oportună această lucrare, deoarece modul în care a apărut, s-a dezvoltat, a fost organizat și a funcționat instituția Guvernului în decursul timpului are o importanță majoră, din perspectivă istorică, pentru fiecare dintre noi.

În perioada pe care ne-am propus să o analizăm (1858–1989), istoriografia românească a consemnat succesiunea a 117 guverne. Dat fiind numărul lor relativ mare, pentru o mai bună sistematizare a materialului informativ, ne-am oprit asupra unui criteriu de fracționare a intervalului de timp analizat, și anume *sistemul politic* ce a marcat, la un moment dat, epocile respective. În acest sens, am examinat, prin prisma doctrinei și a legislației, organizarea, funcționarea și particularitățile guvernelor ce s-au succedat la conducerea țării noastre în sistemul politic burghez, între anii 1858–1947, și în sistemul politic comunist, între anii 1947-1989.

În ansamblu, lucrarea noastră exprimă idei, opinii, puncte de vedere, cu privire la un domeniu generos și, deopotrivă, de incitant. Pentru a realiza această lucrare am făcut apel la legislația, jurisprudența și doctrina din perioada antebelică, interbelică și contemporană din România, iar, pentru o scurtă analiză comparativă istorică, la unele state din Europa occidentală (Franța, Anglia, Germania, Italia).

Fără a avea pretenția unei cercetări exhaustive, suportul bibliografic accesat, care ne-a influențat major în modul de abordare al tematicii, ne dă speranțe, în cele din urmă, în utilitatea demersului propus.

Bogdan–Michael Ciubotaru

CUPRINS

Capitolul 1. Originile Guvernului	11
Secțiunea 1. Clarificări conceptuale.....	11
Secțiunea 2. Antichitatea	23
Secțiunea 3. Evul mediu.....	27
3.1. Europa apuseană	28
3.2. Țările Române	35
Capitolul 2. Influența revoluțiilor burgheze asupra conturării instituției Guvernului ca structură de sine stătătoare	43
Secțiunea 1. Europa apuseană.....	43
Secțiunea 2. Reglementarea responsabilității ministeriale în țările Europei apusene.....	51
Secțiunea 3. Țările Române	55
Capitolul 3. Organizarea și funcționarea Guvernelor Românești începând cu anul 1858 și până la 22 decembrie 1989	71
Secțiunea 1. Sistemul politic burghez (clasic).....	71
1.1. Reglementarea guvernului potrivit dispozițiilor Convenției de la Paris din 7/19 august 1858.....	73
1.2. Reglementarea guvernului potrivit dispozițiilor Statutului dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/19 august 1858.....	82
1.3. Reglementarea guvernului potrivit Constituției din 1/13 iulie 1866	90
1.3.1. Reglementarea responsabilității ministeriale potrivit Constituției din 1866.....	119
1.4. Sistemul de organizare a provinciilor românești aflate sub stăpânire străină	129

1.5. Regimul juridic al organizării și funcționării guvernului sub imperiul Constituției din 29 martie 1923	131
1.6. Regimul juridic al organizării și funcționării guvernului sub imperiul Constituției din 27 februarie 1938. Dictatura carlistă și regimul autoritar antonescian	147
1.7. Perioada cuprinsă între anul 1944 și până la instaurarea regimului comunist.....	169
Secțiunea 2. Sistemul politic comunist.....	175
2.1. Constituția din 13 aprilie 1948	176
2.2. Constituția din 24 septembrie 1952.....	179
2.3. Constituția din 21 august 1965.....	183
CONCLUZII	197
BIBLIOGRAFIE	201

CAPITOLUL 1. ORIGINILE GUVERNULUI

Secțiunea 1. Clarificări conceptuale

Guvern, guvernare, a guverna – toate aceste denumiri, ca și derivatele lor, semnifică, în accepțiunea modernă, autoritatea centrală a unui stat, precum și activitatea desfășurată de aceasta în realizarea puterii executive¹.

Marele om politic, P.P. Carp, întrebându-se ce se înțelege prin clase guvernante, răspundea astfel: „*Prin clasă guvernantă înțeleg pe acei oameni care, prin meritele și instrucțiunea lor, au misiunea de a administra, apăra și de face să crească rezultatele producțiunii unei societăți întregi*”.

Desigur, la mai mult de un secol de la această afirmație, noțiunea de ‘guvern’ a căpătat noi conotații prin prisma transformărilor radicale din plan politic, social, juridic, economic, însă esența denumirii a rămas aceeași.

Substantivul *guvern* s-a format în limba română prin derivarea regresivă a verbului *a guverna*, la rându-i traducere (cu o adaptare morfologică) a verbului francez *gouverner*, care are același sens: „a administra”, „a conduce”, „a comanda”, „a

¹ Termenul *guvernare* (lat. *gubernare* = a dirija) este utilizat în foarte multe sensuri, în special în limbajul politic și mai puțin în limbajul juridic strict. Potrivit lui David Robertson (*Dictionary of Politics*, Penguin Books, London, 1993, p. 211), *guvernarea* desemnează fie un sistem constituțional în ansamblul său (în sens de guvernământ), fie activitatea autorităților care realizează, la nivel național, regional sau local, autoritatea politică (în sens de conducere). Sergiu Tămaș (*Dicționar politic*, Ed. Șansa, București, 1996, p. 123) arată că *guvernarea* are un *sens larg*, acela de „exercitare a conducerii și controlului asupra afacerilor publice prin intermediul instituțiilor puterii centrale și locale, care utilizează un aparat specializat”, și un *sens restrâns*, respectiv acela de „activitate executivă a unui Guvern, care se realizează prin funcția de orientare generală a dezvoltării, funcția de coordonare a diferitelor sectoare de activitate, funcția de îndrumare a administrației de stat”.

dirija un stat, un teritoriu, un popor”². Este cunoscut că termenul vine din cuvântul grec *κυβερνήτης* (*kybernites*) și înseamnă „cârmaci”, „pilot”, „cârmă”. Din această limbă, cuvântul a trecut în limba latină, unde, la origini, termenul *gubernatio* desemna, în sens figurat, „conducere”, „guvernare”, iar *gubernare* însemna „a conduce”, „a cârmui”³. În Transilvania Evului mediu, întrucât limba cancelariei era latina, s-a preluat direct din această limbă, cu aceleași sensuri, termenul de *gubernium*. În Muntenia și Moldova, mult mai târziu, după revoluțiile burgheze, au intrat ca neologisme, pe filieră franceză, cuvintele *gubernământ* și *a guvernă*⁴.

În literatura română, traducătorii operelor scriitorilor antici au utilizat noțiunea de ‘guvern’ pentru a desemna fie autoritatea supremă de conducere, fie organul executiv. De pildă, Platon, în *Omul politic*, afirma că „cel mai bun guvern este cel încredințat oamenilor învățați în știința politică, care să guverneze pe baza științei și a dreptății și să facă pe oameni din ce în ce mai buni”⁵.

² În acest sens, profesorul Negulescu afirma că „exercițiul dreptului de a comanda poartă numele de guvernământ, Guvern (s.n.), iar aceia care îl exercită se numesc guvernanți” (P. Negulescu, *Curs de drept constituțional* ținut la Universitatea din București, Ed. "Doicescu", București, 1927, p. 67).

³ G. Guțu, *Dicționar latin-român*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1983, p. 531. În multe metafore care conțin termenul guvern au rămas constante, dar adesea numai ca metafore și nu aplicabile în practică, două elemente centrale: „Guvernul dirijează nava sistemului politic și guvernării sunt timonierii concetățenilor lor îmbarcați pe acea navă” (G. Pasquino, *Curs de știință politică*, Institutul European, Iași, 2002, p. 214).

⁴ În Proiectul de Constituție al lui Cuza-Vodă din 1863 se întrebuițeau termenul ocârmuire pentru guvernare. Astfel, art. 1 din proiect prevedea că „Ocârmuirea Principatelor Unite aparține Domnitorului”, iar art. 2 stipula că „Domnul cârmuiește cu ajutorul miniștrilor, numiți și revocați de dânsul”. Art. 14 din Convenția de la Paris din 1858 stabilea că „Domnitorul guvernează cu ajutorul miniștrilor”.

⁵ Platon, *Opere*, VI, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1989, p. 451, traducere de Elena Popescu; a se vedea , în acest sens, și C.G. Dissescu, *Dreptul constituțional*, Ed. SOCEC & Co., București, 1915, p. 90.

În lucrarea *Statul atenian*, scrisă de Aristotel între anii 336-325 î. Hr., întâlnim la conducerea Atenei *Guvernul celor Patru sute*, care a condus în chip arbitrar, neconsultând niciodată Adunarea celor cinci mii, drept pentru care acest Guvern a fost răsturnat.

În capitolul XXXIV al operei sus-menționate, aflăm că „sub arhontatul lui Alexios, atenienii au pierdut lupta navală de la Aigospotamoi, urmarea căreia Lysandru a ajuns stăpânul Atenei, unde a impus *Guvernul celor treizeci*”⁶.

Desigur, sensul denumirii de *guvern* în aceste opere nu este similar înțelesului și cuprinsului aceluiași termen din epoca modernă. Fără doar și poate, acest cuvânt a fost utilizat într-o manieră oarecum forțată, scopul fiind acela de a contura și imprima organelor de conducere din Antichitate o fizionomie apropiată de a guvernului, în accepțiunea modernă, pentru o bună înțelegere a rolului și funcțiilor lor.

Așa cum bine este știut, Guvernul sau Consiliul de Miniștri, în sensul modern al termenului, a apărut ca instituție de sine-stătătoare în secolul al XVIII-lea, odată cu revoluțiile burgheze și cu primele constituții⁷.

Prin urmare, nu poate exista nicio identitate între noțiunea de ‘guvern’ folosită de către traducătorii operelor scriitorilor antici și cea de ‘autoritate colegială, alcătuită din miniștri, titulari de departamente sau ministere organizate de sine-stătător’.

În contemporaneitate, noțiunea de ‘guvern’ presupune două idei complementare. În primul rând, ea semnifică faptul că, într-un stat, guvernul reprezintă un element activ. El este organul însărcinat cu girarea problemelor cotidiene ale națiunii.

⁶ Aristotel, *Statul atenian*, traducere de Ștefan Bezdechi, Ed. "Agora" S.R.L., Iași, 1992, p. 55-56.

⁷ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 338.

Nu este vorba doar de o strictă executare a legilor, ci guvernul trebuie să aibă toate inițiativele necesare vieții națiunii. În al doilea rând, contrapondera acestei puteri active este ideea de responsabilitate. Spre deosebire de șeful statului care, în trecut, era exonerat de orice obligație, guvernul a apărut încă de la origini ca fiind responsabil de deciziile luate. Potrivit principiilor regimului parlamentar, atât respectul care însoțea persoana monarhului, cât și esența principiului separației puterilor în stat se opuneau ideii ca șeful statului să devină responsabil față de Camere. Astfel, guvernul a devenit un „organ-tampon” între șeful statului și parlament, asumându-și responsabilitatea în fața acestuia din urmă și pentru actele primului⁸.

În utilizarea termenului *guvern*, doctrina a evidențiat triplul înțeles al acestei noțiuni. Astfel, într-un sens foarte larg⁹, *guvernul* desemnează *totalitatea organelor politice ale statului*, inclusiv parlamentul. Vorbim de guvernământul Statelor Unite, Franței, Angliei, pentru a desemna ansamblul instituțiilor lor politice¹⁰.

⁸ Ch. Debbasch, J. Bourdon, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3ème édition, Economica, Paris, 1990, p. 110-111.

⁹ În literatura juridică română interbelică s-a apreciat că, într-un sens larg, general, termenul guvern semnifică exercitarea suveranității de către titularul ei, adică suveranitatea în acțiune, ceea ce cuprinde cele două puteri politice: legiferarea și menținerea ordinii legale, aplicarea legilor, în cuprinsul teritoriului (P. Negulescu, Gh. Alexianu, *Tratat de drept public*, tomul I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 326). În acest sens, a se vedea și Ch. Debbasch, J. Bourdon, op. cit., p. 109-110.

¹⁰ În limbajul colocvial și în practica politică, noțiunea de ‘guvern’ nu este sinonimă celei de ‘guvernământ’, utilizarea lor vizând două sensuri diferite. Astfel, în literatura juridică de specialitate (T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 230) se afirmă că răspunsul la întrebarea cine exercită puterea suverană în stat – o singură persoană, un grup restrâns de persoane sau mase largi ale poporului – echivalează cu stabilirea formei de guvernământ a statului. Din punctul de vedere al formei de guvernământ, statele se împart în trei tipuri principale: monocrații, oligarhii și democrații. Cu privire la alte sensuri ale noțiunii de ‘guvern’, vezi G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2003, p. 425-426.

Într-un sens mai puțin larg, guvernul reprezintă *totalitatea organelor care formează puterea executivă*, adică pe șeful statului plus cabinetul ministerial¹¹. De pildă, potrivit Constituției Olandei¹², Regele împreună cu miniștrii formează Guvernul, dar prim-ministrul și miniștrii sunt numiți și revocați prin decret regal. Miniștrii alcătuiesc Consiliul de Miniștri, prezidat de către prim-ministru.

În sens restrâns¹³, guvernul este, în regimul parlamentar, *acea parte a puterii executive formată din ansamblul miniștrilor (cabinetul)*¹⁴, cu excluderea șefului statului, și care este responsabilă în fața parlamentului și dispune, în cele mai multe cazuri, de putere efectivă.

Aceste ultime două înțelesuri au o răspândire mare în vorbirea curentă, dar și în limbajul dreptului public.

În privința terminologiei folosite pentru desemnarea sau definirea unor instituții de drept public, amintim aici exemplul a două state europene, Franța și Marea Britanie.

¹¹ T. Drăganu, *Drept...*, I, p. 308.

¹² Adoptată la 17 februarie 1983.

¹³ Astfel, A. Esmein explică această accepțiune a termenului, în sens restrâns, ca fiind datorată, în primul rând, lui J.J. Rousseau, care în *Contractul social* (III, 1) numește puterea legiuitoare suveran, iar puterea executivă guvern, și, în al doilea rând, faptului că acest cuvânt, însemnând „conducător”, este folosit de către cetățeni mai mult în legătură cu puterea executivă, cu care sunt mai des în contact și a cărei acțiune o simt în tot momentul (P. Negulescu, Gh. Alexianu, op. cit., I, p. 325).

¹⁴ Termenul Cabinet poate desemna, în mod nediferențiat, echipa de colaboratori ai ministrului sau ansamblul miniștrilor într-un regim parlamentar (A. Hauriou, J. Gicquel, *Droit constitutionnel*, 7^{ème} édition, Éd. Montchrestien, Paris, 1980, p. 1001).

Continuarea acestui volum o puteți lectura achiziționând volumul de pe

www.editalumen.ro

www.lumenpublishing.com

sau din librăriile noastre partenere.

Prezenta lucrare poate fi privită și ca una din sfera dreptului administrativ, după cum, nu greșim dacă o includem, și în categoria celor de istorie. Meritul autorului este acela că nu s-a cantonat într-o restrânsă nișă, preferând teritoriul generos și infinit mai atractiv al interdisciplinarității, pe care, oricum, un asemenea subiect îl presupunea.

Bogdan-Michael Ciubotaru este un universitar care reușește mai mereu în prelegerile sale să-și captiveze auditoriul, intervențiile lui degajând siguranță și culoare a expunerii. Prezentul volum îi confirmă și rigoarea științifică cu care a reușit să abordeze un subiect, în egală măsură, complex și mereu actual, merit a interesa atât pe istorici și pe juriști, cât și segmente importante ale publicului larg.

Conf. univ. dr. Cristian Sandache

