

DESPRE STAREA DE ASEDIU ÎN ROMÂNIA
Schiță istorico-juridică
II. 1918-1938*

Mihai GHIȚULESCU

Abstract: The paper *On the State of Siege in Romania* is a legal and historical outline of the institution named *state of siege*, which can be defined as a particular type of *state of exception*, determined by an external or internal danger and in which fundamental rights are temporarily suspended, the army is called to maintain public order and military courts to judge certain crimes committed by civilians. Part II of the paper concerns exclusively the particular case of interwar Romania. In the aftermath of the Great Union, the practice became very common and covered large areas, often referred to as „permanent state of siege”, as an impairment of the „normal” functioning of the Romanian state, which announced and prepared for the collapse of the democratic regime. Keeping as close as possible to the positive law and the historical events, I will only try to put together disparate information, in a sketch of a possible narrative, from which it will be possible to notice several particular aspects that would be worth analyzing. I will not dwell on the political discussions of the time, on the opportunity or the real motives of the establishment of the state of siege, much too vast and which would lead to digressions. This work, with many gaps, is just a milestone of possible further research. Finally, I propose several topics of analysis, in terms of constitutionality and legality, starting from the "framework law" of 1864, the two Constitutions (1866 and 1923), the six „authorization” laws, the many decrees and lower norms, such as journals of the Council of Ministers and civilian or military ordinances.

Keywords: state of siege, Romania, Constitution, law, decree, ordinance.

Până la Primul Război Mondial, în România, *starea de asediu*, reglementată prin legea din 29 noiembrie/10 decembrie 1864, a fost instituită de

doar trei ori (1877, 1907, 1913), în situații excepționale, în care oportunitatea sa era de netăgăduit. Discuțiile privind constituționalitatea (în condițiile în care, în 1864, legea lăsase domnitorului posibilitatea de a suspenda drepturi, iar în 1866 se precizase că „Domnul/Regele nu are alte puteri decât acele date lui prin Constituțiune”, care Constituțiune nu putea fi „suspendată nici în total nici în parte”) nu au depășit sfera elitei politico-juridice și nu au dus nicăieri. Constituțională sau nu, legea stării de asediu a fost aplicată, fără însă a afecta profund funcționarea statului, fără a apăsa pe termen lung cetățenii și, prin urmare, fără a fi percepută apoi ca o temă istorică majoră.

După 1918, dimpotrivă, practica a devenit foarte frecventă și a cuprins zone largi, vorbindu-se adesea chiar de „permanentizarea stării de asediu”, ca o scurtcircuitare a funcționării „normale” a statului român, care a anunțat și a pregătit prăbușirea regimului democratic. În retorica interbelică, se postula, sau măcar se insinua, frecvent un excepționalism negativ românesc, crezându-se că starea de asediu „bântuie numai în România”¹; aceasta deși presa abunda în informații privind introducerea stării de asediu în diverse colțuri ale Europei și ale lumii. Aceste cazuri erau considerate punctuale și necesare, în vreme ce aici se reproșau generalizarea și lipsa de justificare. Privind retrospectiv, avem tendința firească de a contextualiza, remarcând că România nu a reprezentat un caz cu totul special, ci s-a înscris într-o „tendință europeană”, perioada interbelică fiind „marcată de recurgerea la starea de asediu pe întreg continentul”² și chiar putând fi etichetată ca „epocă a legii marțiale și a stării excepționale”³. Această precizare este absolut necesară, dar supralicitarea sa e riscantă. Din dorința de a racorda cazul românesc la un presupus model european, se pot omite o serie de aspecte particulare concrete ale aplicării stării

* Prima parte a acestui studiu, cuprinzând un cadru teoretic, modelele externe și practica stării de asediu în România până în 1918, a fost publicată în „Revista Bibliotecii Academiei Române”, Anul 5, Nr. 9, ianuarie-iunie 2020, p. 35-54.

¹ I. Teodorescu, *Contra cui e starea de asediu?*, în „Adevărul”, an 40, nr. 13302, 30 aprilie 1927, p. 1.

² Corneliu Pintilescu, *Fetișizarea siguranței statului. Starea de asediu și ascensiunea autoritarismului în România în România interbelică*, în „Anuarul Institutului de Istorie «G. Barițiu»”. Series Historica”, tom LIX, 2020, p. 222.

³ Cosmin Sebastian Cercel, *The ‘Right’ Side of the Law. State of Siege and the Rise of Fascism in Interwar Romania*, în „Fascism. Journal of Comparative Fascist Studies”, 2, 2013, p. 212.

de asediu în România⁴. Or, aflându-ne pe terenul arbitrariului juridic, acestea pot fi foarte importante, chiar esențiale. Cred că, fără o grijă pentru detalii, fără o prezentare a ceea ce a însemnat efectiv starea de asediu⁵, tentativele de încadrare teoretică și/sau demersurile comparative rămân simple jocuri intelectuale.

În ultimii ani, au apărut, în țară și în străinătate, studii serioase pe tema stării de asediu, care au vizat, pe lângă explorarea dezbatărilor din epocă, analize istorico-juridice și politico-filosofice pătrunzătoare⁶ și au luminat o materie tratată, multă vreme, simplist în istoriografia românească. Totuși, suntem încă în situația pe care o constata istoricul Mihai Burcea, în urmă cu aproape un deceniu: „... nu există deocamdată o analiză riguroasă a legislației represive interbelice”⁷. De fapt, nici nu ne putem aștepta la o analiză riguroasă în lipsa unei inventarieri a reglementărilor cu caracter represiv și a unei

⁴ Istoricul german Hans-Christian Maner a apreciat corect că, în Europa interbelică, „starea excepțională” „desemna în general chintesența acelor preparative pe care statul le ia pentru a îndepărta pericolele care i-ar amenința din interior existența. Cu toate acestea, în detaliu, nu avea pretutindeni aceeași semnificație”. În cazul României, starea de asediu îi apărea ca parte a unei stări excepționale dispersate legalmente (Hans-Christian Maner, *Parlamentarismul în România [1930-1940]*, traducere de Adela Motoc, București, Editura Enciclopedică, 2004, p. 341). Sunt într-un tot de acord și voi face referire și la celelalte componente (de altfel, adesea sunt imposibil de separat), dar nu despre semnificații voi vorbi în continuare, ci despre aplicările juridice, care, per ansamblu, nu par să fi avut o semnificație clară.

⁵ Există, poate cu unele excepții în 1918-1920, nu în forma sa *efectivă*, ci în cea *politică* sau *fictivă*, care presupune doar o analogie cu asediul propriu-zis (Giorgio Agamben, *State of Exception*, translated by Kevin Attel, The University of Chicago Press, 2005, p. 5; Constantin G. Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate. Studiu de drept public comparat*, București, Tipografiile Române Unite S.A., 1924, p. 94-95).

⁶ Pe lângă lucrările citate în notele 2 și 3, mai sunt de menționat Corneliu Pintilescu, *Dezbateri privind decretarea stării de asediu în România (1918-1933)*, în „Anuarul Institutului de Istorie «George Barițiu» din Cluj-Napoca”, tom LVII, 2018, p. 313-218 și Dan Constantin Măță, *Le Chef de l'État et l'état de siège. Constructions normatives et interprétations doctrinaires dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres*, în „Giornale di Storia Costituzionale / Journal of Constitutional History”, 42/II, 2021, p. 103-115.

⁷ Mihai Burcea, „3 ianuarie 1935: un scenariu cominternist? Fuga din închisoare a trei dintre liderii cefeștiștilor și petroliștilor participanți la grevele de la începutul anului 1933”, în Ștefan Bosomitu, Mihai Burcea, *Spectrele lui Dej. Incursiuni în biografia și regimul unui dictator*, Iași, Editura Polirom, 2012, p. 50.

narațiuni coerente despre emiterea și aplicarea lor. Oricât ar părea de bizar, acestea sunt foarte greu de realizat. Ar necesita un efort colectiv îndelungat, căci ceea ce numim *starea de asediu* nu este nici o instituție juridică, nici o stare de fapt unitară, ci un mozaic de norme și situații, cu variații mari în timp și spațiu. Simplificând, voi spune că starea din 1925 de la București nu era aceeași cu cea de la Chișinău, din 1925, și nici cu cea din 1935 de la București, deși, tuturor li s-a spus *stare de asediu*.

Scopul meu, aici, este mai modest decât al celor care s-au aplecat asupra temei. Ținând cât mai aproape de dreptul pozitiv și de desfășurările evenimentiale, voi încerca doar să pun cap la cap informații disparate, într-o schiță a unei posibile narațiuni, din care se vor putea observa mai multe aspecte de detaliu care ar merita analizate. Nu mă voi opri asupra discuțiilor politice din epocă, privind oportunitatea sau mobilurile reale ale instituirii stării de urgență, mult prea vaste și care ar predispuce la divagații. Această lucrare, cu multe goluri, e doar o jalonare a unor posibile cercetări viitoare.

1. „Petece-petece”⁸. Cronologie și geografie

Prima problemă, înainte de orice discuție politico-juridică, este de a ști unde și când a funcționat starea de asediu. În prefața unei lucrări care avea ca scop repertorierea legislației în materie, din primul deceniu interbelic, un fost comisar regal (procuror militar) pe lângă Curtea superioară de Justiție militară scria: „În noianul de legi, regulamente, decrete etc. cari apar zilnic la noi, colecțiile existente sunt cu totul insuficiente, când e vorba să găsești tot ce îți trebuie într-o materie specială, cum este starea de asediu. Mai ales în această materie, care s-a discutat și se discută atât de mult în ultimul timp, este o completă dezorientare, neștiind nici chiar organele de drept, ce decrete și unde se aplică. Am asistat la cazuri, chiar acum câteva zile, cum o instanță militară pentru a-și justifica competența pentru judecarea unor civili, a invocat un decret Regal, care nu mai e în vigoare și nici nu a fost vreodată în acea regiune”⁹.

⁸ Formulă împrumutată de la I. Teodorescu, *op. cit.*: „starea de asediu, care bântuie numai România, și nici aici pe de-a-ntregul, ci petece-petece...”.

⁹ Col. N.C. Homoriceanu, „Prefață” la Gr. D. Grecul, *Starea de asediu actuală. Câteva considerații*, București, Editura „Curierul Judiciar”, 1928. Lucrarea, cu pretenții de exhaustivitate, e meritorie și reprezintă un bun ghid. Are însă scăpări în identificarea actelor guvernamentale și nu se interesează deloc de normele subsecvente ale autorităților militare.

1.1. „Pe picior de război”

Totul a început sub semnul neclarității. La intrarea României în Război, o lege autorizase declararea „stării de asediu prin decret regal în cuprinsul legii din 1864”, „în actualele împrejurări excepționale și până la restabilirea păcii europene” și, imediat, un decret declarase starea de asediu „în cele 34 de județe ale României”, detaliind atribuțiile pe care autoritățile militare le preluau de la cele civile¹⁰. Cum potrivit păcii separate din 24 aprilie /7 mai, armata română trecea „pe picior de pace” începând cu 1/14 iulie 1918, „s’a născut întrebarea dacă situațiunea excepțională la care se referă menționata lege din 1916 mai există și astăzi și dacă, în caz afirmativ, acel decret din 1916 [...] mai ființează ori nu cu începere de la [...] data trecerei armatei pe picior de pace”. Deși primul-ministru, Alexandru Marghiloman, înclina să considere că reglementările din 1916 erau aplicabile până la încheierea păcii generale sau până când (conform legii din 1864) un decret regal ar fi ridicat formal starea de asediu, „tendință europeană”, „pentru evitarea oricărei discuțiuni în această privință și față de nevoia prelungirii acestui decret [din 1916]”, a fost emis un altul (nr. 1726 /39 iunie 1918) – formal, de revizuire – care, în temeiul aceleiași legi, prevedea că „starea de asediu [...] va continua pe întregul teritoriu al țării, în condițiunile arătate în decretul de față”¹¹. Dincolo de chestiunea aplicabilității în Vechiul Regat, trebuie observat că noul decret prevedea nu doar o prelungire în timp (până „atunci când se va crede liniștea destul de stabilită”), ci și o extindere dincolo de „cele 34 de județe ale României”, în Basarabia recent unită.

Asemenea decretului din 1916, și cel din 1918 lăsa atribuțiile de ordine publică și poliție „în mâinele autorităților militare”, aceasta însemnând trecerea celor „însărcinați legalmente cu aceste atribuțiuni” „sub ordinele ministrului de război și ale generalilor comandanți ai corpurilor de armată respective”¹². Conform legii din 1864, autoritatea militară avea dreptul de a face percheziții, de a ordona depunerea armelor și munițiilor, de a cenzura publicații și de a „opri

¹⁰ M.O., No. 107, Duminică 14 (27) August 1916, p. 5401-5402.

¹¹ M.O., No. 79 bis, Duminică 1 (14) Iulie 1918, p. 1163-1164.

¹² Spre deosebire de 1916, nu se mai prevedea militarizarea funcționarilor civili (asimilarea în grad se făcuse printr-o decizie ministerială publicată în M.O., No. 112, Vineri 19 August / 1 Septemvrie 1916, p. 5835).

sau dizolva orice adunări”, iar tribunalele militare urmau să cerceteze toate „crimele și delicturile în contra Constituției [...], în contra siguranței Statului și contra ordinii publice”, enumerate limitativ de Codul penal. În exercitarea atribuțiilor primite prin decret, comandamentele corpurilor de armată (eventual, ale diviziilor) emiteau ordonanțe, privind aspecte diverse. Numărul lor a fost foarte mare, au fost răspândite în timp și spațiu, iar modul de publicare pare să fi variat, de la apariția în *Monitorul Oficial* până la simpla afișare. Un inventar este absolut necesar pentru buna înțelegere a ceea ce a reprezentat starea de asediu. Aici, ne vom limita doar la exemple din actele identificate.

După două luni, printr-un nou decret (nr. 2388/5 septembrie 1918) aveau să se opereze modificări în privința cenzurii publicațiilor și a spectacolelor (care trecea la președintele Consiliului de miniștri, cu posibilitatea delegării către un ministru) și a controlului corespondenței poștale și telegrafice (care trecea la Direcțiunea generală a poștelor, telegrafelor și telefoanelor)¹³.

În anul următor, pe măsură ce alegerile parlamentare se tot apropiau și se amânau, în societatea românească au devenit tot mai multe și mai puternice vocile care cereau ridicarea stării de asediu și desfășurarea campaniei electorale în deplină libertate. După cum se știe, grupări politice precum averescanii, takiștii și socialiștii au ales să nu depună liste și să îndemne la neprezentare sau la anularea voturilor, invocând tocmai acest motiv/pretext. În aceste condiții, cu o lună înainte de alegeri, în timpul guvernării generalului Artur Văițoianu, a fost emis un decret (nr. 1229/2 octombrie 1919) din care se poate vedea cât de mult puteau varia măsurile luate sub umbrela stării de asediu. Aceasta era menținută formal, dar se ridica „cenzura preventivă pentru presa cotidiană și periodică”. Nu însă și asupra altor publicații, precum broșurile, afișele etc. Rămâneau interzise atacurile la adresa Coroanei, a formei de guvernământ, a armatei, și instigările la revoltă, care, sub orice formă ar fi fost exprimate, erau în continuare sancționate potrivit reglementărilor privind starea de asediu. În rest,

¹³ M.O., No. 134, Joi 6 (19) Septembrie 1918, p. 2209-2210. Deși prevăzută ca o componentă a stării de asediu, se poate constata o autonomizare a cenzurii ca instituție juridică, ea necesitând un studiu distinct. În cursul dezbaterilor Constituției din 1923, deputatul Vespasian Pella a depus un amendament constând în introducerea prevederii că „cenzura nu poate fi stabilită decât în cazul stării de asediu” (*Constituțiunea României din 1923 adnotată cu desbateri parlamentare și jurisprudențe* de A. Lascarov-Moldovanu și Sergiu Ionescu, București, Editura Tipografiei „Curierul judiciar”, 1925, p. 284). Nu a fost votat, lăsându-se autorităților o mare libertate de mișcare. De aceea, despre cenzură vom vorbi doar în treacăt aici.

întrunirile erau libere („sub rezerva păzirei bune rândueli”), „până la terminarea operațiunilor electorale”¹⁴. E ușor observabilă împlânzirea stării de asediu, prin trecerea de la logica preventivă la cea represivă. Intenția transpare și dintr-o scrisoare a Regelui către primul-ministru, în care vorbea de „greutatea cuvântului ce am dat, exprimând dorința ca cenzura și legea de asediu să nu fie aplicate decât ca ultimul mijloc în cazuri extreme”¹⁵. E de menționat că decretul din 2 octombrie se aplica exclusiv în Vechiul Regat, iar în noile provincii, „întrucât operațiunile militare sunt încă în curs, se vor lua dispozițiuni locale și speciale”, fără vreo precizare despre cine și cum trebuia să le ia. Vom reveni asupra acestei chestiuni mai jos.

După instalarea guvernului Vaida-Voevod au început discuțiile despre posibila ridicare a stării de asediu¹⁶, ajungându-se, la 13 ianuarie 1920, la un nou decret (nr. 113) care prevedea scurt că „se suspendă starea de asediu, cum și cenzura presei și a altor publicațiuni în vechiul regat, exceptând Dobrogea”¹⁷. Erau deci lăsate deoparte zonele în care se desfășurau operațiuni militare și care, în condițiile în care România era încă, formal, „pe picior de război”, se aflau sub autoritatea Marelui Cartier General.

După o jumătate de an, pe 15 iulie 1920 (decretul nr. 2939), generalul Averescu, ajuns la putere, pune parțial în practică ceea ce solicitase vehement cu un an în urmă: cenzura corespondenței era ridicată „în tot cuprinsul regatului”, iar starea de asediu și cenzura presei erau restrânse la „zonele militare în atingere cu frontiera ungară și frontiera rusă”¹⁸. Nu avem nicio precizare despre ce se înțelegea prin „zonele militare”, noțiunea putând avea o sferă foarte largă. Având în vedere că demobilizarea era în curs și țara era încă oficial „pe picior de război”, prin „zone militare” se puteau înțelege „zonele de

¹⁴ M.O., No. 135, Sâmbătă 4 octombrie 1919, p. 7464.

¹⁵ M.O., No. 156, Joi 30 Octombrie 1919, p. 8838; *Cuvântări de Ferdinand I Regele României, 1889-1922*, București, Din publicațiile „Fundației culturale – Principele Carol”, 1922, p. 250.

¹⁶ Discuțiile au privit atât modalitatea de realizare, cât și teritoriile asupra cărora trebuia să se aplice. S-a vorbit inițial de „suprimarea” sau „ridicarea” cenzurii și (doar) „suspendarea” stării de asediu, fără a fi prea clar care era scopul acestei distincții („Renașterea Română”, Anul I, No. 263, Miercuri 31 decembrie 1919, p. 1; „Adevărul”, Anul XXXIII, No. 11000, Vineri 2 ianuarie 1920, p. 6).

¹⁷ M.O., No. 212, Mercuri 14 ianuarie 1920, p. 11133.

¹⁸ M.O., No. 83, Vineri 16 iulie 1920, p. 2925.

operațiuni”, așa cum fuseseră definite prin decretul nr. 3646 din 12 decembrie 1918¹⁹, „teritoriile ocupate și cari se vor mai ocupa” (tot ce nu era cuprins în „teritoriul României în limitele sale de la 14 august 1916”), sau măcar „circumscripțiunile teritoriale ale corpurilor de armată” de pe frontierele de Vest, Nord și Est. Este exemplul cel mai clar al unei practici care va mai fi întâlnită, aceea de a nu prevedea clar și imperativ întinderea geografică, lăsând loc de interpretări/manevre.

După alte trei luni, sub guvernarea aceluiași Averescu, în condițiile grevei generale despre care se credea că „este pusă la cale de uneltiri subversive” și, dacă e să-l credem pe ministrul de interne Constantin Argetoianu, după îndelungi ezitări²⁰, prin decretul nr. 4209/21 octombrie 1920²¹, „pe baza legii din 14 august 1916”, a fost introdusă starea de asediu „în raza cetății București”, iar cenzura s-a întins „în tot cuprinsul Regatului”²². Era prima declarație a stării de asediu în Vechiul Regat, de la intrarea Război, dacă ținem seama că decretul din 30 iunie 1918 fusese, formal, unul de revizuire a celui din 14 august 1916.

În acest punct, trebuie să observăm că, din reglementările guvernului de la București, de până în vara lui 1920, reiese că noile provincii se aflau sub stare de asediu, dar fără vreo referire explicită la aceasta.

1.2. Excurs despre „provinciile alipite”

Despre Basarabia s-a spus că „a fost sub legea marțială mereu de la anexarea sa, cu cenzură și toate celelalte forme de interferență a guvernului în viața normală”²³. Avem mărturii despre starea de asediu chiar dinaintea proclamării Unirii²⁴, dar nu am reușit identificarea temeiurilor juridice. Oricum, Basarabia era parte a României la 30 iunie 1918, deci, după acest moment s-a aflat sub același regim cu Vechiul Regat.

¹⁹ M.O., No. 212, Joi 13 (26) Decembrie 1918, p. 3752.

²⁰ Constantin Argetoianu, *Memorii. Pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri*, vol. al VI-lea, partea a VI-a (1919-1922), ediție și prefață de Stelian Neagoe, București, Editura Machiavelli, 1996, p. 151.

²¹ M.O., No. 159 bis, Joi 21 Octombrie 2021, p. 5679.

²² Constantin Argetoianu, *op. cit.*, p. 156.

²³ Charles Upson Clark, *Bessarabia, Russia and Roumania on the Black Sea*, New York, Dodd, Mead & Company, 1927, p. 261; vezi și Cosmin Sebastian Cercel, *op. cit.*, p. 224.

²⁴ General M.C. Schina, *Basarabia (ianuarie 1918-iunie 1919)*, 1938, p. 28.

În Bucovina, până la Unire, prin Hotărârea nr. 3/12 noiembrie 1918 a Consiliului Național, se proclama starea de asediu „asupra ținutului Cernăuț, asupra tot nordului Bucovinei de la Prut până la Nistru, precum și asupra districtelor Vijnița, Vășcăuț, Siret, Rădăuț și Storojineț”. Singura sa prevedere era „provocarea” tuturor cetățenilor de a preda armele la comandamentele jandarmeriei, în termen de 24 de ore, în caz contrar riscând să fie pedepsiți „în modul cel mai aspru conform legii marțiale”²⁵.

La începutul anului următor, în condițiile agitațiilor bolșevice din Basarabia care erau pe cale să se extindă și în Bucovina, generalul Iacob Zadik, comandantul Diviziei a VIII-a, fără a invoca vreun temei legal, a emis Ordonanța nr. 4/12 ianuarie 1919, prin care declara stare de asediu pe aproape întreg teritoriul provinciei, cuprinzând măsuri concrete precum: permisiunea de a circula doar între 6 dimineața și 6 seara (aceiași program pentru magazine), „dar niciodată în grupe”, interzicerea întrunirilor, a vânzării de spirtoase, suspendarea cinematografelelor, sălilor de spectacole, a permiselor de vânatoare ș.a. Funcționarii civili (în frunte cu prefectii și primarii) erau însărcinați cu executarea ordonanței, iar încălcările urmau să fie judecate de către Curtea Marțială, prevăzându-se pedepse până la munca silnică pe viață și chiar execuția²⁶. La scurt timp, ordonanța a fost „ameliorată”, mai întâi doar pentru orașul Cernăuți (programul de circulație și de funcționare a magazinelor și atelierelor a fost extins, întrunirile au fost permise „cu învoirea specială a comandamentului diviziei prin comandantul garnizoanei Cernăuți”²⁷), apoi și pentru celalalte zone²⁸. Nu am identificat o ridicare formală a acestei stări de asediu.

Situația cea mai complicată pare să fi fost în Ardeal, unde autoritatea Consiliului Dirigent a coexistat cu cea a autorităților militare. Inițial, în cadrul Consiliului, a fost format „resortul armatei și siguranței publice”, condus de Ștefan Cicio Pop, investit cu „puterea executivă peste toate gardele naționale

²⁵ Ironic, această hotărâre a fost publicată chiar înaintea *Legii fundamentale provisorii asupra puterilor țerii Bucovina* („Monitorul Bucovinei”, fascicula 1, 14 Noemvre n. 1918, p. 2). Chiar în acele împrejurări tulburi a existat o oarecare opoziție din partea socialiștilor (*Ibidem*, 19 Noemvre n. 1918, p. 2-3).

²⁶ *Ibidem*, fascicula 10, 28 Ianuarie n. 1919, p. 1-2.

²⁷ *Ibidem*, fascicula 12, 7 Fevruarie n. 1919, p. 1.

²⁸ *Ibidem*, fascicula 13, 19 Fevruarie n. 1919, p. 1.

române de pe teritoriul locuit de Români”²⁹. Apoi, potrivit decretului regal nr. 3632/11 decembrie 1918, armata fost plasată în „administrația guvernului regal”, stabilindu-se că „armata română ardeleană este parte integrantă a armatei României Mari”, sub comanda generalului Ioan Boeriu³⁰, care, la 6 martie 1919 a emis un „Ordin pentru instituirea justiției militare” „pentru trupele și formațiunile întregite de pe teritoriul alipit”, precum și pentru persoanele civile, justițiabile în fața instanțelor militare, conform legislației în vigoare, dar doar „întrucât comandamentul trupelor din Transilvania nu-și revindecă competența judecătorească pentru sine”. Se constituia un tribunal militar la Sibiu cu „o expoziură în Cluj”. Cât despre legislație, pe durata stării de „mobilizație”, se preciza că vor fi aplicate Codul de procedură militară și Legea maghiară nr. XXXII din 1912. Totodată, în ordinele sale de chemare sub arme, Consiliul Dirigent preciza că „intră în vigoare pedepsele legilor statarului [stării de asediu, n. M.G.]”³¹, fiind de presupus că se făcea referire tot la vechea legislație maghiară. În schimb, generalul Nicolae Petala, comandantul zonei de supraveghere, în ordonanțele sale privind portul armelor, invoca art. 6 din legea stării de asediu³², fiind vorba, evident, de legea românească din 1864. În sfârșit, chiar înainte ca decretul regal să prevadă, în vederea alegerilor, că în provincii se vor lua „dispoziții locale și speciale”, a fost emisă o ordonanță comună (19 septembrie 1919) a președintelui Consiliului Dirigent și a comandantului zonei de supraveghere pentru „regularea dreptului de întrunire și a censurei de presă

²⁹ „Gazeta oficială”, nr. 2, Sibiu, 11/24 Decembrie 1918, p. 5.

³⁰ *Ibidem*, nr. 6, 14/27 ianuarie 1919, p. 28-29.

³¹ „Românul”, anul VIII, Nr. 20, Vineri 25 Ianuarie (7 Februarie) 1919, p. 3; „Renașterea Română”, anul 1, No 197, Marți 23 Septembrie 1919; *Ibidem*, No. 223, Vineri, 24 Octombrie 1919, p. 1. Ca element insolit legat de subiect, se pare că, în august 1919, când armata română controla Budapesta, vremelnicul regent maghiar, arhiducele Josef August de Austria, a proclamat starea de asediu în oraș, stârnind reacția generalului Gheorghe Mărdărescu, care a anunțat că „numai comandamentul trupelor române ar avea dreptul să decreteze starea de asediu la Budapesta, lucru pe care nu găsește nici o nevoie să o facă” (*Ibidem*, No. 177, Joi 29 august 1919, p. 2). Totuși, încă de la 5 august emisese o proclamație prin care interzicea circulația și funcționarea localurilor după ora 21.00, precum și întrunirile și circulația în grupuri mai mari de 5 persoane. De asemenea, avertiza cetățenii că sunt obligați să respecte, pe lângă legile țării, și „ordonanțele ce se vor da” (Gen. G.D. Mărdărescu, *Campania pentru dezrobirea Ardealului și ocuparea Budapestei [1918-1920]*, București, Editura „Cartea Românească”, 1921, p. 162).

³² „Românul”, anul VIII, nr. 134, Marți 14 Octombrie 1919, p. 4.

în timpul campaniei electorale”, care fără a invoca vreun temei legal și fără a folosi formula „stare de asediu”, introducea măsuri specifice acesteia³³.

Deasupra tuturor reglementărilor locale din Basarabia, Bucovina și Ardeal, exista regimul stabilit pentru „zonele de operațiuni” prin decretele din 11-12 decembrie 1918, cu modificările din 2 septembrie 1919³⁴. Acesta presupunea o militarizare mai puternică decât cea din starea de asediu, comandanții corpurilor de armată putând nu doar să dea „ordinul de cercetare, urmărire și judecare” pentru infractori militari și civili, ci chiar să stabilească noi infracțiuni și pedepse, ceea ce nu era permis pe timp de pace și nici în „zonele interioare” (Vechiul Regat)³⁵. Trecerea „pe picior de pace” s-a făcut cu data de 1 aprilie 1921, când instanțele „prevăzute de lege pentru timpul de pace” au preluat atribuțiile celor „create pentru timpul de război”, evident, cu încetarea aplicării unor „dispozițiuni” speciale care avuseseră ca termen data demobilizării³⁶.

³³ Întrunirile în spații deschise erau permise doar între 8 dimineața și 6 seara, cu aprobare de la poliție, solicitată cu cel puțin trei zile înainte de cel puțin trei cetățeni cu drept de vot, cu prezența autorităților civile și, „de se va găsi cu cale”, și a celei militare. Atât la întruniri, cât și în presă, era interzisă discutarea chestiunilor militare, de siguranță etc. Candidații și însoțitorii lor puteau trece dintr-un județ în altul doar cu bilete de liberă circulație de la biroul electoral central sau de la resortul de interne („Gazeta oficială”, nr. 57-60, Sibiu, 4-7-11-13 Oct. 1919, p. 1-2).

³⁴ M.O., No. 212, Joi 13 (26) Decembrie 1918, p. 3752-3753; M.O., No. 120, Marți 16 Septembrie 1919, p. 6857-6859.

³⁵ *Codul justiției militare și legile speciale aferente, adnotat cu jurisprudențele instanțelor de casare, militară și civilă, și cu note de doctrină*, de gen. C. Manolache, maior T. Tomiță, și Iustin Nistor, București, Tipografia „Tirajul”, 1936, p. 32. Un bun exemplu îl oferă mult vehiculatele ordonanțe nr. 21 și 25 („împotriva colportorilor de știri”) ale Comandamentului trupelor din Transilvania: „Vor fi considerați ca infractori: acei cari fără rea credință prin localuri publice, gări, trenuri, pe străzi etc., vor comunica, colporta, comenta în orice chip știri fie adevărate fie imagine sau păreri relative la operațiunile de război, situația și dislocarea trupelor, dispozițiunile autorităților militare sau orice chestiuni privitoare la armata română”. Infracțiunea era judecată de pretori, fără cale de atac, și sancționată cu închisoare până la un an și amendă până la 2000 de lei. Când faptele se puteau încadra într-o infracțiune deja reglementată, adică „se vor fi săvârșit în scop de a spiona sau trăda”, se aplicau „pedepsele prevăzute de legile penale în vigoare pe timp de război” („Gazeta Transilvaniei”, Anul 80, Nr. 159, p. 2, *passim*).

³⁶ M.O., No. 275, Vineri 18 Martie 1921, p. 12291-12292.

1.3. „Pe picior de pace”

Chiar în ziua încheierii demobilizării, a fost publicat un nou decret (nr. 853/14 martie 1921), care prevedea (fără invocarea temeiului) că „starea de asediu se va aplica pe o zonă de 30 de km, putându-se lărgi până la 50 de km, pe tot lungul frontariilor țării de la punctul de joncțiune al graniței Jugo-Slave cu granița Maghiară până la Cetatea-Albă, urmând granița maghiară, ceho-slovacă, polonă și rusă, apoi pe frontaria Cadrilaterului”³⁷. Rămâneau deci în afară doar granița româno-iugoslavă și partea fluvială a celei româno-bulgare. Pe 20 august, printr-un jurnal al consiliului de miniștri s-a stabilit că starea de asediu instituită prin decretul anterior „se estinde și asupra orașului Chișinău”³⁸. Dar aceste măsuri nu au fost considerate suficiente pentru stabilizarea situației din provincie, așa că, după o lună, s-a recurs la un instrument insolit și fără temei legal. Prin jurnal al consiliului de miniștri, începând cu data de 20 septembrie 1921, a fost instituit un „comandament militar al Basarabiei”, căruia i-a fost încredințată „puterea militară și administrativă în această parte a țării”, având în subordine atât trupele, cât și prefectii și primarii din zonă. În funcție a fost numit generalul Ion Popovici (comandantul Corpului II armată, oricum însărcinat cu aplicarea măsurilor stării de asediu)³⁹. Era deci un regim excepțional, nereglementat și ambiguu, mai întins decât starea de asediu, întrucât subordona administrația armatei, și mai restrâns, întrucât nu presupunea funcționarea justiției militare. Se pare că starea de asediu a fost extinsă pe distanța maximă de 50 de km de la frontieră⁴⁰. În rest, comandamentul ar fi trebuit să ia decizii în acord cu autoritățile locale, dar au existat sesizări cu privire la „interpretarea excesivă a drepturilor conferite” și, nu fără ezitări, la 11 ianuarie 1922, autoritatea i-a fost redusă la 30 km de-a lungul frontierei⁴¹.

Tot în ianuarie 1922, în vremea scurtei guvernări Take Ionescu, a fost emis un decret (nr. 32/3 ianuarie 1922), care prelua mult, cu modificări minime, strict necesare, din cel de la 2 octombrie 1919. Se ridică cenzura preventivă a presei în toată țara, cu excepția „zonelor militare” de frontieră aflate sub stare de

³⁷ M.O., No. 286, Joi 31 Martie 1921, p. 12789.

³⁸ M.O., No. 111, Duminică 21 August 1921, p. 4377.

³⁹ Decizia fost luată în data de 13 septembrie, cu aplicare din 20 septembrie, dar publicată abia pe 12 octombrie (M.O., No. 154, Mercuri 12 octomvrie 1921, p. 6348).

⁴⁰ Svetlana Suveică, *Basarabia în primul deceniu interbelic (1918-1928): modernizare prin reforme*, Chișinău, Editura Pontos, 2010, p. 89.

⁴¹ *Ibidem*, p. 206-207.

asediu (unde comandamentele puteau lua „orice dispozițiune locală sau specială”), dar se cenzurau preventiv, în continuare, orice alte publicații⁴². Putem bănuși că era o măsură care trebuia să pregătească campania electorală, de care însă guvernul nu a mai avut parte, primind un vot de blam în Parlament. La scurt timp după instalare, noul guvern Ion I.C. Brătianu, care chiar a obținut de la Rege dizolvarea, „în vederea alegerilor Adunărilor Naționale Constituante”, a intervenit cu un alt decret (nr. 502/30 ianuarie 1922), în sensul eliminării „autorizării prealabile și cenzurii preventive” pentru toate categoriile de publicații și a introducerii libertății întrunirilor. Deși „zonele militare” de frontieră rămăneau în continuare o excepție, se prevedea și în cazul lor, ambiguu și, în fond, contradictoriu, că „în timpul campaniei electorale comandamentele vor lua măsurile necesare pentru asigurarea liberei propagande electorale”⁴³. În aceeași direcție a „relaxării” restricțiilor, decretul nr 2162/10 mai 1922, a redus starea de asediu în Cadrilater „la o zonă de 15 km de-a lungul frontierei cu Bulgaria, marcându-se printr-o linie care să treacă pe la sudul orașelor Turtucaia, Bazargic și Balcic”⁴⁴.

După aceste ultime măsuri, s-a ridicat întrebarea dacă starea de asediu instituită în București mai era încă în vigoare, de vreme ce atât cenzura, cât și interdicția întrunirilor fuseseră eliminate. Răspunsul Înaltei Curți de Casație a fost pozitiv: starea de asediu exista până la un decret de ridicare formală. Într-o altă interpretare, susținută de Gr. D. Grecul, faptul că decretul din martie 1921 și cele din ianuarie 1922 se referiseră exclusiv la zonele de frontieră ar fi reprezentat o abrogare tacită a celui din octombrie 1920⁴⁵. E o „teză” destul de subredă și e greu de crezut că ar fi fost admisă dacă ar fi fost ridicată în fața Casației. Oricum, lucrurile au mers mai departe.

⁴² M.O. , No. 226, Mercuri 4 ianuarie 1922, p. 9862.

⁴³ M.O. , No. 246, Marți 31 ianuarie 1922, p. 10646

⁴⁴ Publicat inițial cu formularea „de-a lungul frontierei cu Dobrogea” (M.O., No. 28, Joi 11 Mai 1922, p. 1218), decretul a fost republicat integral, cu corectură, o săptămână mai târziu (M.O., No. 33, Mercuri 17 mai 1922, p. 1473).

⁴⁵ Gr. D. Grecul, *op. cit.*, p. 8-10.

Începând din 1923, s-a trecut din faza de reducere în cea de extindere. În urma unor incidente la frontiera româno-maghiară⁴⁶, pe 16 ianuarie a fost emis un decret (nr. 131), care a „lărgit” starea de pe frontiera de vest „până la o linie ce trece prin: Sighetul Maramureș-Dej-Apahida-Aiud-Feldioara-Răsboeni-Teiuș-Alba Iulia-Petroșani, toate acestea inclusiv; apoi pe creasta Carpaților până la Vârciorova”⁴⁷. S-a acuzat reacția disproporționată a guvernului, mai ales că măsura a fost luată când se pregătea adoptarea noii Constituții și cu puțin timp înainte de organizarea unor alegeri parțiale în Ardeal⁴⁸. Trebuie menționat că, încă înainte de publicarea decretului, Comandantul Trupelor de Vest a emis Ordonanța nr. 1/20 februarie 1923, prin care dispunea că în noile teritorii⁴⁹, vor fi arestați și judecați de Consiliile de Război ale Corpurilor de Armată toți cei care vor săvârși infracțiunile prevăzute de legea stării de asediu, care vor „făuri sau vor răspândi știri alarmante (sperietoare)”, care vor răspândi, prin orice mijloace, „știri adevărate sau închipuite” despre chestiunile militare, care vor deține sau vor tăinui deținerea de arme, muniții, explozibili sau care va distruge construcții și instalații publice⁵⁰. Au urmat alte măsuri asemănătoare, uneori redundante. De exemplu, în mai, în condițiile manifestărilor antisemite de la Universitatea din Cluj, comandant Corpului VI a interzis prin ordonanță: orice întrunire neautorizată de comandantul garnizoanei locale, „orice atrupament care ar trece peste patru persoane”, orice tentativă de tulburare a ordinii publice, orice distrugere de bunuri publice sau private⁵¹. În iulie, comandantul Corpului VII (Sibiu) emitea o ordonanță foarte cuprinzătoare, care le înlocuia pe toate cele anterioare; practic, relua și detalia prevederile legii stării de asediu (inclusiv cenzura), cu precizarea că făcea referire explicit la dreptul penal din perioada austro-ungară, încă în vigoare, iar pentru faptele care nu constituiau infracțiuni prevăzute de lege, precum întrunirile fără autorizație (de la prefect cu avizul

⁴⁶ Opoziția și presa ostilă guvernului susțineau că era vorba de incidente minore: câțiva soldați unguri au trecut noaptea în satele românești („Gazeta Transilvaniei”, Anul al LXXXVI-lea, n-1 13, Vineri 19 Ianuarie 1923, p. 1-2).

⁴⁷ M.O., No. 231, Vineri 26 ianuarie 1923, p. 1350.

⁴⁸ „Gazeta Transilvaniei”, Anul LXXXVI-lea, n-1 39, Sâmbătă 24 Febr. 1923, p. 1.

⁴⁹ În cele vechi, prevăzute în Decretul nr. 853/14 martie 1921, rămâneau în vigoare ordonanțele anterioare ale Comandamentelor VI și VII Armată.

⁵⁰ „Libertatea”, Anul XXI, Nrul 9, 27 Februarie 1923, p. 2.

⁵¹ „Clujul”, Anul I, Nr. 5, 6 Mai 1923, p. 2.

autorităților militare), prevedea sancțiuni, în baza unei ordonanțe a Ministerului de Interne, cu arest până la 15 zile și amendă până la 1000 lei⁵².

1924 a fost un an plin. Pe 5 aprilie comandantul Corpului II (București), generalul Ștefan Holban, a emis o ordonanță prin care nu făcea decât să anunțe că decretul lui Argetoianu (nr. 4209/21 octombrie 1920) era încă în vigoare și urma să se aplice tuturor celor care „se vor face vinovați de faptele de îndemn la crime, la rebeliune sau ațâțare la război civil, fie prin viu grai, fie prin scris, cum și cei cari, prin întâlniri, atrupamente, manifestațiuni, sau în orice alt mod vor călca legile, regulamentele și ordonanțele menite să garanteze liniștea, ordinea și siguranța Statului”⁵³. În baza acesteia, în zilele următoare au fost făcute percheziții la sediile PCdR și ale organizațiilor satelit și a fost interzisă apariția ziarelor „Socialismul” și „Munkás”⁵⁴. Pe 23 iulie, același comandant a emis ordonanțele 2 și 3. Cea dintâi prevedea pedepsirea, conform Codului penal, a celor care vor „propovădui prin viu grai sau prin scris schimbarea formei de guvernământ, sau suprimarea, sau schimbarea prin violență a legilor sau așezămintelor Statului”, detaliind modalitățile de „propovăduire” (întruniri, tipărituri, însemne) și posibilele complicități. Cel puțin privind retrospectiv, cele mai importante par punctele I.b. și I.c., potrivit cărora autoritățile militare puteau dizolva asociațiile care „propovăduiau” cele de mai sus⁵⁵ și care au dus la trecerea PCdR în ilegalitate. Cea de a doua condiționa organizarea oricărei întruniri de „autorizația comandamentului militar” și interzicea „atrupamentele mai mari de 5 (cinci) persoane”⁵⁶, sub sancțiunea cu închisoare până la 2 ani sau cu reclusiune de la 5 la 10 ani, „pentru cei cari vor fi cu arme” (pedepse prevăzute de art. 90 Cod penal, la care decretul făcea trimitere⁵⁷). Toate

⁵² „Libertatea”, Anul XXI, Nrul 38, 20 Septembrie 1923, p. 3-4.

⁵³ M.O., No. 77, Duminică 6 Aprilie 1924, p. 3992. S-a susținut chiar că această ordonanță ar fi reintrodus în București o stare de asediu ridicată deja („Adevărul”, Anul 38, Nr. 12776, Vineri 7 august 1925, p. 6), idee care, după cum am precizat mai sus a fost respinsă de Casație.

⁵⁴ Mircea Mușat, Ion Ardeleanu, *România după Marea Unire*, vol. II, partea I (1918-1933), Editura Științifică și Enciclopedică, 1986, p. 197.

⁵⁵ M.O., No. 159, Joi 24 Iulie 1924, p. 8501.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 8502.

⁵⁷ Numai că articolul 90 vorbea de „adunări sau cete tulburătoare liniștei obștești” care „după 3 somațiuni ce li se vor face de către autoritățile competente, nu se vor risipi” (C. Hamangiu, *Codul general al României*, vol. I *Codurile*, București, Editura Librăriei

prevederile intrau în vigoare cu data publicării, adică 24 iulie. A doua zi, au fost publicate ordonanțe, cu text identic, ale aceluiași comandant cu titlul „Pentru zona stării de asediu din Cadrilater” și ale comandanților Corpurilor IV (Iași) și VI (Cluj), pentru zonele în stare de asediu de pe teritoriile lor.⁵⁸ La o săptămână a urmat și comandantul Corpului VII (Sibiu)⁵⁹. În sfârșit, la începutul lui octombrie, după evenimentele cunoscute ca „răscoala de la Tatar-Bunar”, un nou decret (nr. 3310/5 octombrie 1924) a extins starea de asediu, stabilindu-i clar limitele teritoriale⁶⁰.

Dar anul 1924 rămâne asociat în istorie cu „Legea pentru reprimarea unor noi infracțiuni contra liniștei publice”⁶¹ („Legea Mârzescu”), actul normativ care a dat lovitura PCdR pentru două decenii. Pentru discuția noastră e importantă prin faptul că, în caz de stare de asediu, punea în competența instanțelor militare și „noui” infracțiuni, pe lângă cele enumerate în legea din 1864, în limitele căreia, cel puțin declarativ, acționau guvernanții.

În vara anului 1925, erau în toi manifestări antisemite la Focșani după faimoasa nuntă a lui Corneliu Zelea Codreanu. Cum acesta și tatăl său intenționau să organizeze un botez în grup în zona Putna-Râmnicu Sărat, consiliul de miniștri, printr-un jurnal (nr. 2614/6 august 1925), a aplicat starea de asediu în întreg județul Putna, sub rezerva aprobării Regelui⁶², care era plecat din țară. În același mod, un an mai târziu, în condițiile unor atacuri ale comitagiilor, s-a extins (prin jurnalul nr. 2807/24 august 1926, cu aplicare „pe

Leon Alcalay, 1903, p. 1020). Ceea ce înseamnă că, în acest caz, ordonanțele creau infracțiuni și pedepse noi.

⁵⁸ M.O., No. 160, Vineri 25 Iulie 1924, p. 8568-8570.

⁵⁹ M.O., No. 166, Vineri 1 August 1924, p. 8838-8839.

⁶⁰ M.O., No. 219, Marți 7 Octomvrie 1924, p. 11067.

⁶¹ M.O., No. 279, Vineri 19 Decemvrie 1924, p. 13777-13780.

⁶² M.O., No. 174, Marți 11 August 1925, p. 9169. Jurnalul a fost emis în baza decretului nr. 2301/25 iunie 1925, prin care Regele hotăra că „în lipsa Noastră din țară, toate lucrările Administrațiunii Publice, cari cer întărirea regală, se vor supune aprobării consiliului de miniștri de care fiecare ministru în parte și li se va da curs, sub rezerva sancțiunii Noastre ulterioare” (M.O., No. 138, Vineri 26 iunie 1925, p. 7505). În august 1925, se poate observa o ezitare a guvernului, de vreme ce jurnalul a fost adoptat pe 6 august, s-a prevăzut că se va aplica de la data publicării, care a fost 11 august, în condițiile în care cel puțin reședința județului Putna era în fierbere. Jurnalul a fost sancționat prin decret regal (nr. 2945) în 28 octombrie 1925 (M.O., No. 253, Duminică 15 noiembrie 1925, p. 12793), iar starea de asediu a fost explicit ridicată printr-un alt decret (nr. 1605/31 mai 1927) abia după 2 ani (M.O., No. 124, Mercuri 8 iunie 1927).

data prezentului jurnal”) în Cadrilater, în limite clar stabilite și cu precizarea că, prin excepție, justiția avea să fie realizată nu de Consiliul de Război al Corpului II (București), în a cărui circumscripție intra provincia, ci de cel al Diviziei IX (Constanța)⁶³. În continuare, comandantul acestei unități a emis ordonanța nr. 1/9 septembrie 1926, care prevedea că intrau în competențele sale „polițienești și judecătorești” o serie de infracțiuni și contravenții prevăzute de Codul penal, „Legea pentru organizarea Dobrogei Nouă” (cap. V „Despre justiție”, secțiunea c. „Dispozițiuni speciale câtorva infracțiuni”: atentate, jafuri, constituire de „cete armate”, ajutorul pentru acestea ș.a.)⁶⁴, „Legea pentru reprimarea unor noi infracțiuni contra liniștei publice” („Legea Mârzescu”) ș.a., inclusiv cenzura publicațiilor tipărite sau introduse în zona stării de asediu, realizată de comandamentele de sectoare⁶⁵.

Anii 1927-1928 nu au adus alte „lărgiri”, dar au fost marcați de o intensificare a protestelor (în special din partea opoziției național-țărăniste) privind „netemeinicia”, „ilegalitatea” și „anticonstituționalitatea” stării de asediu. În mai 1927, pe finalul celei de a doua guvernări Averescu, a fost depus la cameră un proiect de desființare⁶⁶, care dat fiind mersul evenimentelor nu a apucat să fie dezbătut. Abia în noiembrie 1928, după venirea la putere a lui Iuliu Maniu, a fost emis un decret (nr. 2816/16 noiembrie 1928), prin care starea de asediu se menținea, ca „măsură tranzitorie”, „numai la frontiere pe o fâșie de teritoriu de 10-15 km, exceptându-se însă comunele urbane reședință de județ” (urma o listă de localități de demarcație din Bucovina, Basarabia, Cadrilater și de pe frontiera cu Ungaria), dar și aici cu o formă mai ușoară: fără cenzura publicațiilor, cu autorizarea întrunirilor de către autoritățile civile, cu justiția militară redusă la infracțiunile contra Constituției, a siguranței statului și a ordinii publice (adică strict în formularea legii din 1864), cu precizarea că toate procesele, indiferent de fază, începute de instanțele militare urmau să fie

⁶³ M.O., No. 194, Marți 31 august 1926, p. 13342-13343, cu o erată (privind denumirile localităților de demarcație) în M.O., No. 216, Marți 28 Septemvrie 1926, p. 14706. Jurnalul a fost emis în baza unui decret identic cu cel citat mai sus (nr. 3192/15 iulie 1926, M.O., No. 157, Vineri 16 iulie 1926, p. 10785) și aprobat prin decretul nr. 3382/22 octombrie 1926 (M.O., No. 241, Joi 28 Octomvrie 1926, p. 16421).

⁶⁴ M.O., No. 89, Marți 26 iulie 1921, p. 3379-3380.

⁶⁵ M.O., No. 212, Joi 23 septemvrie 1926, p. 14484-14485.

⁶⁶ „Adevărul”, Anul 40, No. 13312, Vineri 13 Maiu 1927, p. 1.

continuate de acestea⁶⁷. Era practic vorba de reducerea și atenuarea stării de asediu instituite prin decretul nr. 853/14 martie 1921 (cu modificările ulterioare) și de abolirea celei din București. Măsura s-a dovedit „tranzitorie”, nu spre desființarea completă, cum s-a declarat inițial, ci spre o nouă etapă de extindere.

1.4. Termen de șase luni, vreme de cinci ani

La începutul lui februarie 1933, în timpul grevelor ceferiștilor și petroliștilor, guvernul Vaida-Voevod, în ciuda protestelor și a reproșurilor⁶⁸, a trecut de urgență prin Parlament (3 februarie) o „Lege pentru Autorizarea Stărei de Asediu”. Cadrul legal era în continuare legea din 1864, „cu completările” decretelor din 1916 și 1918, rămânând în sarcina Consiliului de Miniștri să stabilească împărțirea „atribuțiunilor referitoare la ordinea publică” între autoritățile militare și cele civile. Guvernul putea declara starea de asediu generală sau parțială „pe termen de cel mult șase luni”, cu posibilitatea ridicării înainte de termen sau a prelungirii cu încă șase luni. Pe lângă enumerarea de infracțiuni și pedepse, avea ca noutăți referirea nu doar la delictele din Codul penal românesc, ci și la cele „din legile în vigoare, în provinciile alipite” și prevederea unei sancțiuni (închisoare de la 15 zile la 1 an) pentru „călcarea ordonanțelor date în baza și în limitele legii stărei de asediu”, care, de acum, aveau nevoie de aprobarea prealabilă a președintelui Consiliului de Miniștri⁶⁹. A doua zi, prin decretul nr. 201/4 februarie 1933 era declarată starea de asediu în București, Cernăuți, Galați, Iași, Timișoara și „regiunile industriale din județul Prahova”. Textul decretului rămânea foarte aproape de cel al legii din 1864 și nu opera o separare de atribuții, ci impunea colaborarea între autoritățile civile și militare, în subordinea miniștrilor de interne și apărare, care trebuiau să acționeze prin ordin comun de serviciu⁷⁰. A urmat imediat, în mod inedit și arătând cumva scrupulele, dar și nesiguranța guvernanților, o ordonanță comună a președintelui de Consiliu, a vicepreședintelui (și titular la interne) și a miniștrilor justiției și apărării (exact cei însărcinați cu „aducerea la îndeplinire” a decretului), care a stabilit „perimetrul în care se va executa starea de asediu”, lărgind zonele prevăzute în decret: la București, se includeau comunele suburbane și o zonă de cinci 5 km de jur împrejur, iar la celelalte, 2 km. Pentru

⁶⁷ M.O., No. 260, Miercuri 21 Noembrie 1928, p. 9710.

⁶⁸ Vezi Corneliu Pintilescu, „Dezbateri...”, p. 424-318

⁶⁹ M.O., Partea I, Nr. 29, Sâmbătă 4 Februarie 1933, p. 690.

⁷⁰ *Ibidem*, Nr. 30, Duminică 5 Februarie 1933, p. 714.

județul Prahova. Se vorbea de „toată întinderea schelelor petrolifere și a comunelor imediat vecine”, dar stabilirea exactă era lăsată în sarcina comandantului militar al zonei. În rest, se detaliau prevederile decretului: condiționarea întrunirilor de aprobarea comandantului militar, interdicția de a purta uniforme sau însemne nereglementate prin legi și însemne etc.⁷¹

În perioada următoare o amplă dezbateră⁷² s-a iscat în jurul proiectului guvernamental, susținut de vicepreședintele G.G. Mironescu, de revizuire-completare a „Legii pentru reprimarea unor noi infracțiuni contra liniștei publice”⁷³. Până la urmă, acesta a fost adoptat în mai și legea a fost republicată, cu infracțiuni și pedepse noi, de la purtarea de uniforme sau însemne neautorizate, ultraj, până la baricadări, distrugerii etc.⁷⁴. Practic, unele prevederile ordonanței privind starea de asediu au fost extinse.

Starea de asediu din februarie nu a fost prelungită la scurgerea termenului de șase luni, dar, la sfârșitul anului, imediat după asasinarea lui I.G. Duca, a urmat un nou val de acte normative. Pe 30 decembrie, Regele a emis un decret (nr. 3376) prin care, „sub rezerva ratificării ulterioare [...] de către Corpurile Legiuitoare”, guvernul era „autorizat a declara starea de asediu generală sau parțială în condițiunile legii din 10 Decembrie 1864”, în aceste condiții, „toate puterile atribuite de legi și regulamente” în materie de ordine publică și siguranță trecând „în mâinile autorității militare” și fiind exercitate „sub ordinele comandanților corpurilor de armată în colaborare cu Ministerul de Interne”. Tribunalele militare urmau să cerceteze infracțiunile contra Constituției, ordinii publice și siguranței, însă, până la sesizarea lor, autoritățile civile puteau instrumenta cazurile, cu obligația de a le „înainta de îndată actele ce vor dresa”. În rest, se reluau prevederile legii din 1864, inclusiv aceea privind ridicarea stării de asediu: „când se va crede că liniștea și ordinea sunt complet restabilite”⁷⁵. În continuare, un jurnal al Consiliului de Miniștri îi autoriza la rândul său pe președinte și pe miniștrii de interne, justiție și apărare să instituie

⁷¹ *Ibidem*, Nr. 31 bis, Marți 7 Februarie 1933, p. 770. Vezi și Mihai Burcea, *op. cit.*, p. 51.

⁷² Vezi „Adevărul”, Anul 47, No. 15086, Joi 9 martie 1933, p. 3-4

⁷³ Mai fusese completată în noiembrie 1927 (M.O., No. 253, Marți 15 Noembrie 1927, p. 15295-15296).

⁷⁴ M.O., Partea I, Nr. 107, Vineri 12 Mai 1933, pp. 3361-3362.

⁷⁵ *Ibidem*, Nr. 301 bis, Sâmbătă 30 decembrie 1933, p. 8128-8129.

starea de asediu în București, Constanța, Cluj, Iași, Timișoara, Cernăuți, Chișinău, Galați, Oradea și în județele Prahova și Dâmbovița. Cenzura preventivă, totală sau parțială, a tuturor publicațiilor era instituită în toată țara. Însărcinați cu executarea erau miniștrii de Interne, Apărare și Justiție⁷⁶. A urmat, ca în februarie, o ordonanță a președintelui (Constantin Angelescu) și a celorlalți miniștri autorizați, care a „instituit” starea de asediu în zonele amintite, a interzis întrunirile, purtarea de insigne și embleme, a introdus cenzura și a ordonat depunerea armelor, în condițiile fixate de comandanții militari responsabili, încheindu-se cu: „orice călcare a dispozițiilor prezentei ordonanțe se vor cerceta și judeca de tribunalele militare și pedepsi conform legii”⁷⁷. Comandantul Corpului II a emis în aceeași zi două ordonanțe. Prima lărgea, ca și înainte, „teritoriul aflat sub supravegherea noastră” la comunele suburbane și rurale, în raza a 5 km „dela linia Municipiului București”, iar cea de a doua introducea măsuri clasice, în completarea celor din ordonanța civilă de „instituire”: predarea armelor în termen de trei zile, închiderea localurilor publice la miezul nopții, cenzura publicațiilor pe baza unor „instrucțiuni speciale” date de „organele noastre”. Și aici se făcea precizarea finală că „toți acei care vor contraveni acestei ordonanțe se vor pedepsi conform legii”⁷⁸. Numai că lege, în acel moment, nu exista încă. Avea să existe după două luni și jumătate și, oricum, nu avea să prevadă pedepse. La 7 și 13 martie, Corpurile Legiuitoare au votat ratificarea decretului din 30 decembrie și totodată au autorizat guvernul să decreteze starea de asediu generală sau parțială „pentru termen de 6 luni”, în condițiile legii din 1864 și ale decretelor din 1916 și 1918, cu posibilitatea de ridicare înainte de termen sau de prelungire cu încă șase luni. Dar noua lege, spre deosebire de cea din februarie 1933, nu mai prevedea sancțiuni pentru încălcarea prevederilor normelor subsecvente. În final, se stipula că „termenul de aplicațiune” al decretului ratificat nu le va modifica „pe cele prevăzute mai sus”⁷⁹. Situația nu era chiar clară având în vedere multitudinea actelor care instituiseră starea de asediu după asasinarea lui Duca

⁷⁶ *Ibidem*, p. 8129. Cenzura avea să fie lăsată în seama prefecturilor de județe (prin servicii specializate), în general, iar în zonele sub stare de asediu în competența comună a prefecturilor și a autorităților militare (Aurelian Chistol, *România în anii guvernării liberale Gheorghe Tătărescu [1934-1937]*, Târgoviște, Editura Cetatea de Scaun, 2007, p. 257-258).

⁷⁷ M.O., Nr. 301 ter, Sâmbătă 30 Decembrie 1933, p. 8131.

⁷⁸ „Adevărul”, Anul 48, No. 15337, Marți 2 ianuarie 1934, p. 8.

⁷⁹ Constantin Hamangiu, *op. cit.*, vol. XXII, 1935, p. 63.

(Regele autorizase guvernul, care autorizase miniștrii). În plus, nu am găsit nicio referință la vreun decret care să (re)instituie starea de asediu după legea de ratificare-autorizare din martie. Cel mai probabil nu a existat, ceea ce ar însemna, totuși, că primul termen l-a modificat, de la bun început, pe cel de al doilea. Oricum un termen de șase luni a curs chiar de la publicarea legii, astfel că la 15 septembrie, un nou decret (nr. 2557/1934) a prelungit „pe un nou termen de 6 luni” „starea de asediu decretată pe baza legii de mai sus”⁸⁰.

Și scenariul avea să se repete în anii următori. Pe 14 martie 1935, a fost adoptată o lege scurtă, dar cuprinzătoare, care o prelungea pe cea din urmă cu un an, în aceleași condiții, urmată de decretul nr. 620/15 martie 1935, care prelungea „starea de asediu instituită prin decretul regal Nr. 3376 din 30 decembrie 1933, ratificată prin legea pentru autorizarea stării de asediu din 16 Martie 1934 și prelungită prin Decretul regal Nr. 2557 din 14 Septembrie 1934”⁸¹. Pe 14 septembrie, decretul Nr. 2095 a prelungit-o pentru alte șase luni, începând cu 16 septembrie. Pe 13 martie 1936, a urmat o nouă lege și, a doua zi, un nou decret de prelungire (nr. 455), care adăuga localităților prevăzute în jurnalul din 30 decembrie 1933 și „toate localitățile din Valea Jiului în care există industrii miniere”⁸². După șase luni, decretul nr. 2109/15 septembrie 1936 a mai adăugat alte șase luni⁸³.

Cum, de la 1 ianuarie 1937, au intrat în vigoare în integralitate Codul penal⁸⁴ și Codul de procedură penală⁸⁵ „Regele Carol al II-lea”, următoarea lege de prelungire (de această dată, nu doar a autorizării guvernului, ci chiar a stării de asediu), din 12 martie 1937, a fost mult mai detaliată decât toate cele dinainte, stabilind care infracțiuni din noul cod urmau să intre în competența instanțelor militare și diverse norme de procedură pentru acestea. Se poate observa că reglementările depășeau cadrul, oricum larg și imprecis, al stării de

⁸⁰ *Ibidem*, p. 630. În linia stării de asediu „de fapt”, de care s-a vorbit foarte mult în epocă, la 7 aprilie 1934 a fost adoptată și „Legea pentru apărarea ordinii în Stat” care prevedea posibilitatea dizolvării de către guvern a organizațiilor considerate subversive (ceea ce, oricum, se întâmplase în repetate rânduri) și pedepse pentru membrii acestora (*Ibidem*, p. 121-123).

⁸¹ *Ibidem*, vol. XXIII, 1936, p. 142.

⁸² *Ibidem*, vol. XXIV, 1937, p. 339.

⁸³ M.O., Partea I, Nr. 215 bis, Marți 15 Septembrie 1936, p. 7691

⁸⁴ *Ibidem*, Nr. 65, Miercuri 18 Martie 1936, p. 2244-2322.

⁸⁵ *Ibidem*, Nr. 66, Joi 19 Martie 1936, p. 2356-2426.

asediu vizând și instanțele civile. Se poate spune chiar că instituția, pe întreg teritoriul țării, o formă mai ușoară de stare de asediu, fără a o declara explicit. Instanțele civile trebuiau să se desesizeze de dosarele privind „infracțiunile date în competența instanțelor militare prin prezenta lege”, dosare cu a căror cercetare fuseseră însărcinate înainte de publicarea legii. De asemenea, pentru anumite infracțiuni nu puteau aplica circumstanțe atenuante, iar prin derogare de la Codul de procedură penală, apelul Ministerului Public suspenda „liberarea prevenitului”. Guvernul era autorizat nu doar să prelungească starea de asediu cu șase luni, ci și să o extindă „asupra tuturor localităților, județelor sau regiunilor în care o va socoti necesară” și, mai mult, să treacă în competența instanțelor militare⁸⁶. Pe 11 septembrie 1937, decretul nr. 3162 a prelungit-o cu șase luni (începând din 16 septembrie)⁸⁷.

Contrar a ceea ce se spune uneori⁸⁸, starea de asediu nu a fost ridicată în timpul campaniei electorale din 1937. În urma protestelor opoziției, în 25 noiembrie a fost adoptat un jurnal al Consiliului de Miniștri (nr. 3642) prin care, în zonele aflate sub stare de asediu, se ridicau „rigorile stării de asediu cu privire la exercitarea dreptului de întrunire”, până la data de 31 decembrie 1937⁸⁹. Nicio vorbă despre celelalte „rigori”, printre care și cenzura publicațiilor, care funcționa pe tot teritoriul țării.

Anul 1938 a debutat cu modificare legislativă minoră, dar care parecă anunța apropiata schimbare de regim. E vorba de suprimarea faptelor de ultraj simplu din legea stării de asediu din 12 martie 1937. Scopul era, probabil, descongestionarea instanțelor militare și, în fond, reprezenta o atenuare a stării de asediu. Problema era modul în care se realiza: prin decret (nr. 6/3 ianuarie 1938)⁹⁰, în baza art. 14 al „Legii pentru unificarea și simplificarea măsurilor financiare excepționale”. Aceasta a fost ultima dintre legile „de puteri depline”,

⁸⁶ *Ibidem*, Nr. 61, Luni 15 Martie 1937, p. 2454-2455. Vezi și Hans-Christian Mener, *op. cit.*, p. 355-356.

⁸⁷ *Ibidem*, Nr. 211, Luni 13 Septembrie 1937, p. 7710.

⁸⁸ Hans Christian Mener, *op. cit.*, p. 357

⁸⁹ M.O., Partea I, Nr. 275, Sâmbătă 27 Noiembrie 1937, p. 9197. De remarcat că în sumarul M.O. apărea titlul „Ridicarea stării de asediu”. Oricum, se pare că această măsură de „îmbălânzire” a fost dublată de altele, menite să o neutralizeze, din partea autorităților militare și civile subalterne, inclusiv o ordonanță a Comandamentului Corpului II Armată care interzicea întrunirile în spații deschise (Mircea Mușat, Ion Ardeleanu, *op. cit.*, p. 734).

⁹⁰ M.O., Partea I, Nr. 4, Miercuri 5 Ianuarie 1938, p. 22.

adoptată la 13 martie 1937, iar art. 14 prevedea că guvernul „era autorizat să ia în timpul vacanței Corpurilor Legiuitoare, pe cale de Decret Regal, dat în baza unui jurnal al Consiliului de Miniștri, orice măsuri vor fi necesare pentru menținerea și asigurarea echilibrului bugetar și pentru satisfacerea nevoilor neprevăzute de ordin financiar și economic, determinate de cerințele apărării naționale și de interesul general al țării”. La categoria din urmă, se putea încadra orice. Dar legea „de puteri depline” mai preciza că „decretele ce vor fi date în temeiul legii de față vor fi supuse ratificării Corpurilor Legiuitoare, la prima sesiune ce va urma, dacă vor modifica o dispozițiune a unei legi în vigoare, sau vor crea o nouă stare legală”⁹¹. Decretul nostru modifica explicit un articol de lege în vigoare, dar nu conținea clauza de ratificare („sub rezerva ratificării ulterioare a Corpurilor Legiuitoare”). Oricum, următoarea sesiune parlamentară a fost după un an și jumătate, într-un alt regim politic. Sintetizând, guvernul/Regele a modificat prin decret o lege care îi dădea dreptul să legifereze prin decret, în temeiul altei legi care îi dădea dreptul să legifereze prin decret.

Pe 11 februarie 1938, imediat după numirea în fruntea guvernului a Patriarhului Miron Cristea, a fost emis decretul regal nr. 856, care, fără invocarea vreunui temei legal, dar „având în vedere necesitatea superioară de a asigura liniștea publică și ordinea în Stat”, introducea „starea de asediu pe tot cuprinsul țării” „până când se va crede oportun”⁹². Prevederile erau dintre cele care mai fuseseră incluse în legile și decretele anterioare. Dar din acest moment, Regele le putea aplica și schimba oricând și oricum, fără constrângeri și chiar fără grija de a păstra aparențe constituționale și legale ...

2. Despre constituționalitate și legalitate. Pentru o istorie a „completei dezorientări”⁹³

După cum s-a putut observa, în materia stării de urgență s-a normat mult, disparat, divers, uneori parcă în dispreț față de coerență, consistență, ierarhia normelor. Dezbaterile au fost largi, dar preponderent politice. Aspectele juridice au rămas în plan secund și, de multe ori subordonate unor idei și/sau

⁹¹ *Ibidem*, Nr. 76, Joi 1 Aprilie 1937, p. 3347

⁹² *Ibidem*, Nr. 34, Vineri 11 Februarie 1938, p. 802.

⁹³ Sintagmă împrumutată de la C.N. Homoriceanu, *op. cit.*

interese politice. În continuare, propun câteva subiecte de analiză, în termeni de constituționalitate și legalitate, pornind de la „legea cadru” din 1864, cele două Constituții (1866 și 1923), cele șase legi „de autorizare”, numeroasele decrete și norme inferioare, jurnale ale Consiliului de Miniștri și ordonanțe, civile și militare (a căror inventariere rămâne marea provocare pentru un studiu mulțumitor asupra stării de asediu).

2.1. Legi, decrete, jurnale, ordonanțe

Despre decretul/legea stării de asediu s-a vorbit mult, încă din 1866⁹⁴. Până la urmă, totul se reduce la întrebarea: mai era în vigoare? Spre finalul perioadei, G. Alexianu, continuând opera de codificare a lui C. Hamagiu, scria că „acest Decret-Lege, abrogat se pare prin Constituția din 1866, a fost reînviat cu ocazia războiului independenței, prin Decretul din 25 mai 1877”. Apoi, făcea o trecere în revistă a legilor de până atunci (1907, 1916, 1933, 1934, 1935)⁹⁵, fără a face vreo legătură între ele și cea inițială. Asemănător, în dezbaterile privind legea din 1934, Grigore Gafencu preciza că „juriștii de astăzi nu sunt de acord dacă în virtutea prevederilor precise ale Constituției noastre putem să mai invocăm condițiunile acestei legi”, dar evita discuția juridică, considerând că starea de asediu era „un fapt politic care se repetă, dacă nu în virtutea Constituției, desigur în virtutea unei uzanțe, care a dobândit caracter constituțional”⁹⁶.

Uzanța a fost ca toate legile să facă referire la cea din 1864 să trimită la cea din vremea lui Cuza direct (1916: „în cuprinsul legii din 10 Decembrie 1864”; 1933, 1934: „în condițiile legii din 10 Decembrie 1864, cu completările” decretelor din 1916 și 1918) sau indirect, prin trimitere la legea din 1934, pe care o prelungeau (1935, 1936, 1937). Trebuie observat că, în 1933 și 1934, s-a considerat, pe bună dreptate, că decretele din timpul războiului completau legea din 1864, deci legiferau, când, fiind emise în baza legii din 1916, trebuiau să se situeze „în cuprinsul” ei.

⁹⁴ Vezi Mihai Ghițulescu, *Despre starea de asediu în România. Schiță istorico-juridică. I. 1852-1918*, în „Revista Bibliotecii Academiei Române”, Anul 5, Nr. 9, ianuarie-iunie 2020, p. 45-49.

⁹⁵ C. Hamagiu, *op. cit.*, vol. XXIII, 1936, p. 788.

⁹⁶ *Apud* Anghel Andreescu, Octavian Burcin, Neculai Munteanu, Adrian Bălan, *Starea de asediu în România modernă. Abordarea istorică a transformărilor înregistrate în regimul juridic și aplicarea stării de asediu în epoca modernă*, București, Editura All, 2000, p. 157.

În primii după război, principala chestiune a fost cea a „termenului hotărât” de lege și reluat de decretul din 1918, adică „până la restabilirea păcii europene”. Tratatul de pace fuseseră încheiate, armata fusese demobilizată la 31 martie 1921. E adevărat, Tratatul de la Paris din 1920 privind recunoașterea unirii cu Basarabia, nu era (și nu avea să fie niciodată) ratificat de toate statele semnatare. Dincolo de această constatare, în decembrie 1924, când a trebuit să se pronunțe asupra legalității stării de asediu, Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că legea din 1916 trebuia considerată în vigoare, atâta timp cât Parlamentul nu o abrogase expres. De abrogare tacită nu putea fi vorba, atâta timp cât nu apăruse o lege nouă cu „dispozițiuni absolut incompatibile cu legea anterioară”⁹⁷.

Apăruse, în schimb, Constituția din 1923. Și astfel ajungem la problema centrală. Se păstrasera prevederile „Constituțiunea de față nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte” (art. 128, 1866) și „din ziua promulgării Constituțiunii, sunt însă desființate acele dispozițiuni din legi, decrete, regulamente și orice alte acte contrarii celor înscrise în prezenta Constituțiune” (art. 137)⁹⁸, de unde mulți deduseră, până la război, că legea din 1864 „e inconstituțională și că prin urmare trebuie s-o considerăm abrogată de drept în urma promulgării Constituțiunii”⁹⁹. Numai că se adăugase în continuare: „În caz de pericol de Stat se poate prin [s. M.G.] lege institui starea de asediu generală sau parțială” (art. 128) Era deci firesc să se chestioneze din nou existența legală a stării de asediu întemeiate pe legile din 1864 și 1916. Erau acestea abrogate prin nou art. 137 al noii Constituții? Prin aceeași decizie 3135/5 decembrie 1925, Înalta Curte a răspuns negativ: „Noua Constituțiune din 1923, punând principiul că declararea stării de asediu se face numai prin lege, n-a înțeles să desființeze starea de asediu declarată prin decretele anterioare promulgării sale, deoarece acele decrete au fost date tot pe temeiul unei legi și anume aceea din 14 august 1916, care, ea a proclamat starea de asediu”¹⁰⁰.

⁹⁷ Gr. D. Grecul, *op. cit.*, p. 6-7.

⁹⁸ În forma din 1866: „Din ziua punerii în vigoare a Constituțiunii de față sunt abrogate toate dispozițiunile de legi, decrete, reglemente și alte acte contrare celor așezate de ea” (art. 130).

⁹⁹ Constantin G. Dissescu, *Dreptul constituțional*, ediția a treia, București, Editura librăriei Sococ & Co., 1915, p. 481. Vezi și Cornelii Pintilescu, „Dezbateri...”, p. 310.

¹⁰⁰ *Apud* Gr. D. Grecul, *op. cit.*, p. 7. Vezi și Dan Constantin Măță, *op. cit.*, p. 110-110.

Fragilitatea argumentării este evidentă, măcar pentru faptul că se vorbea de o stare de asediu „proclamată” de lege, dar „declarată” prin decret. Or, formularea legii din 1916 era „starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal”, iar decretul regal din aceeași zi începea cu „se declară în stare de asediu, cele 34 de județe ale României”. Trebuie remarcat că niciunul din decretele (și jurnalele anterioare) ulterioare, până în 1933, nu a mai folosit formula „se declară”, ci „va continua” (1918), „se restrânge” (iulie 1920), „se reduce” (mai 1922), „se lărgește” (ianuarie 1923), „se extinde” (octombrie 1924, august 1926). Când a fost vorba de reintroducerea stării de asediu acolo unde fusese „suspendată” (ianuarie 1920), s-au folosit „se aplică” (octombrie 1920, august 1925) sau „se va aplica” (martie 1921). E, cu siguranță, o grijă a guvernelor pentru aparență, dorindu-se, probabil pentru evitarea complicațiilor constituționale, crearea impresiei că se acționează în cadrul aceleiași stări declarate în 1916. Formal, totul arată nu atât ca o sumă de stări de asediu parțiale, ci ca o stare de asediu generală în care se opera cu suspendări și reactivări. Oricum toate acestea au fost în baza legii și a decretului din 1916 (chiar dacă era invocat cel din 1918, el era, formal, o revizuire a celui dintâi). Dacă ne gândim că starea de asediu „menținută”, „ca măsură tranzitorie”, în 1928, la frontiere (când în tot restul țării a fost „ridicată”) nu a fost ridicată până în februarie 1938, când Carol al II-lea a „introdus” starea de asediu în toată țara, putem spune că ceea ce trebuia să dureze „până la restabilirea păcii europene” a durat până aproape de redistribuirea ei.

Incertitudinea privind legea din 1864 a făcut ca ea să nu fie aplicată direct, ci prin intermediul unor alte legi care au „reînviat-o”. Astfel, în România, starea de asediu avea să fie instituită nu „prin” lege, cum prevedea Constituția, ci „pe baza” sau „în temeiul” legii. În 1916 și după 1933 legile autorizau guvernul să declare starea de asediu, trimitând la legea din 1864, care oricum îl autorizase pe „domnitor” să facă asta. Parcă nu mai conta că „Regele nu are alte puteri decât cele date lui prin Constituțiune”, prevedere existentă și în 1866, și în 1923 (art. 91), când s-a adăugat însă și aceea că „puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum și acele de

comandament cu caracter militar” (art. 137). Ajungem astfel la altă mare problemă, cea a „decretelor legi”¹⁰¹.

În timpul Primului Război Mondial, s-a răspândit în Europa practica legiferării de către executiv, continuată în perioada interbelică¹⁰². Au existat două direcții: legiferarea în baza unei legi de delegare (ceea ce unii autori au numit „decrete legislative” sau „în materie legislativă”¹⁰³) sau pur și simplu în virtutea unui așa-zis „drept de necesitate”. În România, cele două au mers în paralel: s-a decretat (de multe ori, legislativ) în materia stării de asediu, în baza legii din 1916, și în alte materii, fără delegare, „sub rezerva ratificării ulterioare a Corpurilor Legiuitoare”. În doctrină, părerile au fost contradictorii. Dissescu considera că legea din 1864 era abrogată prin Constituția din 1866, dar chiar dacă aceasta nu o prevedea expres, starea de asediu putea fi proclamată „numai printr-o lege”, care nu putea delega atribuția executivului. Admitea însă că în caz de „pericol iminent”, când „ Camerele sunt închise”, „se impune dreptul necesității, care nu mai cunoaște nicio lege, și devine el lege. Rămâne însă bineînțeles că după convocare, să aprobe sau să osândească guvernul care a luat măsuri așa de grave”¹⁰⁴. Ca o minimă limitare a dreptului de necesitate, mai târziu avea să se propună, fără rezultat, stabilirea unui termen „în întru căruia” Parlamentul să ratifice sau să anuleze decretul, trecerea termenului ducând automat la anulare¹⁰⁵. Au existat opinii favorabile delegării legislative, precum cele ale iluștrilor profesori de drept public Anibal Teodorescu și Constantin Stere, care, deși dezaproba instituirea stării de asediu „pe cale administrativă sau prin legi oportune” și cerea reglementarea riguroasă, admitea că „uneori, guvernul ar putea fi autorizat cu anticipație (*plein pouvoir*), să formuleze

¹⁰¹ Pentru o prezentare generală, vezi Mihai Ghițulescu, *Some notes for a History of Reversed Law-making. Decree-laws in Interwar Romania*, în „Giornale di Storia Costituzionale / Journal of Constitutional History”, 42/II, 2021, p. 85-102.

¹⁰² Clasicizatul azi Giorgio Agamben, considera că „în această perioadă, legislația excepțională realizată prin decret executiv (*governativo*) (care acum ne e deplin familiară) a devenit o practică obișnuită în Democrațiile europene” (Giorgio Amben, *op. cit.*, p. 13).

¹⁰³ Antoinette Pichat, *Les décrets en matière législative. Décrets-loi*, Paris, Librairie Dalloz, 1935, p. 148-149; Constantin G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 26-27.

¹⁰⁴ Constantin G. Dissescu, *op. cit.*, p. 482.

¹⁰⁵ Ion Stambulescu, *Principii de drept constituțional*, București, 1924, p. 49, *apud Constituțiunea României din 1923...*, p. 446.

asemenea decrete”¹⁰⁶. Stere a inclus în anteproiectul de Constituție al Partidului Țărănesc un articol consistent care prevedea că „starea de asediu nu poate fi proclamată decât în caz de războiu sau în caz de răscoală armată” și decât printr-o lege, care să precizeze „cu stricteță” limitările de libertăți și care să aibă „tărie” cel mult un an, cu posibilitate de reînnoire. „În caz de nevoie absolută”, guvernul putea fi autorizat să întrebuițeze forța armată sub rezerva aprobării ulterioare¹⁰⁷.

Oricum, dincolo de toate dezbaterile, chiar înainte ca în Constituție să se vorbească, nedeterminat, despre „acte de guvernământ” și de „comandament militar”, în decizii din 1919 și 1922, Curtea de Casație și-a declinat competența de a judeca legalitatea/constituționalitatea „decretelor-legi”, pe motiv că aveau un „caracter eminentamente politic”, deci cădeau în controlul exclusiv a Parlamentului. Mai mult, legea din 1916 era considerată lege militară și deci lăsată prin Constituția din 1866 la discreția Parlamentului¹⁰⁸. Aceasta pentru că prevăzuse că „se vor face în cel mai scurt timp” mai multe legi printre care și cea „asupra justiției militare”. Este, evident, o formă de evaziune a Curții, care presupunea că textul constituțional, care nu putea fi suspendat „nici în parte”, ar fi dat dreptul legiuitorului ordinar să normeze în afara sa. Constituția din 1923 nu a mai inclus o asemenea prevedere, căzută în desuetudine, dar, după cum am menționat, nu a permis controlul de legalitate pentru „actele de guvernământ”. Legea contenciosului administrativ a reluat prevederea constituțională, adăugând că „în actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța Statului internă sau externă sau la alte cerinți de ordine superioare cum ar fi: declararea stării de asediu ...”¹⁰⁹. Deci, după acest moment, discuția despre legalitate trebuia mutată la un nivel mai jos.

Chiar și în aceste condiții de acoperire legală, guvernul nu a îndrăznit să acționeze fără legi de „reînviere” (cu modificări) a celei din 1864. Varianta aleasă – inițial în vremea guvernării Vaida-Voevod, apoi în cea a lui Tătărescu – a fost apropiată de cea propusă, un deceniu mai devreme, de Constantin Stere:

¹⁰⁶ „Arhiva pentru știința și reforma socială”, Anul IV, Numărul 3, 1922, p. 11.

¹⁰⁷ *Ante-proiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc, cu o expunere de motive de C. Stere*, București, Tipografia „Viața Românească” s.a. „Universala”, 1922, p. 174-175.

¹⁰⁸ Dan Constantin Măță, *op. cit.*, p. 110.

¹⁰⁹ M.O., No. 284, Mercuri 23 Decembrie 1925, p. 14.

legi cu termen anual, dar legi delegare. Un caz particular îl reprezintă decretul din 30 decembrie 1933, emis „pe baza legii pentru starea de asediu din 10 decembrie 1864 și sub rezerva ratificării ulterioare...”. Era un fel de a spune: există un temei legal, dar nu e sigur. În plus, acesta nu „declara”, ci prevedea că „Guvernul e autorizat a declara”. În continuare, Consiliul de Miniștri a adoptat un jurnal prin care nu a declarat explicit starea de asediu, ci i-a autorizat pe câțiva dintre membrii săi să o „institue”. Au „instituit-o” printr-o ordonanță. Având în vedere că legea de ratificare a fost și una de autorizare, ea a prevăzut că „Guvernul este autorizat a decreta” (aceeași formulare ca și în legea din 1933). Și a decretat, din șase în șase luni. Numai că, formal, după Constituție, singurul care putea decreta, și a făcut-o, era Regele. În aceste condiții, nu putem evita întrebarea fundamentală pentru istoria juridico-politică românească: cine era „Guvernul”? Pentru subiectul nostru, întrebarea e lipsită de importanță practică, de vreme ce, oricine ar fi fost, actele sale de declarare a stării de asediu erau „acte de guvernământ” și nu li se putea controla legalitatea.

Totuși, merită să ne oprim puțin asupra unei categorii particulare de acte: jurnalele Consiliului de Miniștri. Acte cu caracter incert, de cele mai multe ori nu aveau caracter normativ, fiind documentele formale prin care se înaintau Regelui spre semnare proiectele de decrete. Ca acte normative, reprezentau mijlocul de exercitare a atribuțiilor pe care diversele legi le acordau Consiliului de Miniștri, ca organ colegial, nu miniștrilor individual (care emiteau „deciziuni ministeriale”) și numărul lor a început să crească vertiginos de la sfârșitul anilor '20 și mai ales în anii '30. E adevărat că și atribuțiile conferite de legi Consiliului au sporit, dar nu putem să nu observăm că aceasta s-a întâmplat în perioada în care Regele a încercat tot mai mult să guverneze, nu doar să domnească. Pentru tema noastră, sunt de reținut jurnalele din 1925-1926 și cel din decembrie 1933. Primul (august 1925) „a aplicat” starea de asediu în județul, al doilea „august 1926” a extins-o în Cadrilater. Amândouă au fost emise în baza unor decrete emise de Rege la plecarea din țară și sub rezerva aplicării ulterioare a acestuia. Era deja o cutumă constituțională, inaugurată de Cuza și continuată până în ultimele zile de domnie a Regelui Mihai I, ca Monarhul să decreteze că „în lipsa Noastră din țară, toate lucrările Administrațiunii Publice, cari cer întărirea regală, se vor supune aprobării Consiliului de Miniștri de către fiecare ministru în parte și li se va da curs, sub

rezerva sancțiunii Noastre ulterioare”¹¹⁰. Cum în niciuna din Constituții nu era prevăzut nimic în acest sens, unii juriști au atras atenția asupra neconstituționalității¹¹¹. În 1925, problema era mai delicată ca de obicei, starea de asediu nefiind chiar o „lucrare a administrațiunii publice”. Am subliniat mai sus ezitarea Consiliului. În 1926, exista deja un precedent și, în plus, starea de asediu de pe frontiera dobrogeană nu stârnea atâtea controverse precum cea de pe un teritoriu din interiorul țării. Jurnalul din decembrie 1933 era parte a unui angrenaj normativ, în care Regele parcă nu dorea să își asume declararea stării de asediu¹¹², iar miniștrii nu mai știau cum să se acopere. Emis pentru „executarea” unui decret, a pasat executarea sa unor miniștri, care au emis o ordonanță.

Ordonanțele (civile) reprezentau treapta cea mai de jos în ierarhia normelor emise de autoritatea centrală în materia stării de asediu. Și ele aveau un statut incert, apărând de-a lungul vremii ca acte administrative de autoritate sau de gestiune, atât la nivelul miniștrilor (asemenea „deciziunilor”), cât și la cel al prefectilor și primarilor. Folosirea lor în condițiile tensionate din februarie și decembrie 1933 nu ar fi surprins – creau o impresie de autoritate – dacă ar fi fost limitate strict la „executarea”/„aducerea la îndeplinire” a unor norme superioare. Au făcut însă mai mult. Cel din februarie a extins teritorial starea de asediu declarată prin decret. Cea de a doua a „instituit” starea de asediu, ținând loc de jurnal, care ținea loc de decret, care ținea loc de lege.

Parcă premonitoriu, un deceniu mai devreme, când Constituția era pe cale să fie votată, se reproșa că în aceasta „nu se precizează un punct esențial în dreptul public: ce trebuie să fie reglementat *prin legi*, ce prin *decret* și ce prin *ordonanță*”¹¹³. Dar mai era și concluzia juristului C.G. Dissescu, care avusese o contribuție majoră la Constituție: „... în materie constituțională nu putem stabili

¹¹⁰ Ultimul astfel de decret a fost emis la plecarea Regelui Mihai I și a Reginei Mamă Elena în Marea Britanie (M.O., Nr. 263, Joi 13 Noembrie 1947, p. 10042).

¹¹¹ Petre Stroiescu, *O cestiune constituțională. Decretele pentru plecarea din țară a M.S. Regelui*, București, Tipografia Curții Regale F. Göbl & Fii, 1898, p. 4-6; Dimitrie A. Sturdza, *Puterea executivă în Constituțiunea României*, București, Institutul de arte grafice „Carol Göbl”, 1906, p. 16-17.

¹¹² Așa cum, înainte cu câteva săptămâni, nu dorise să își asume nici interzicerea „Grupării Corneliu Zelea Codreanu”, realizată tot prin jurnale (M.O., Partea I, Nr. 286 bis, 9 Decembrie 1933, p. 7644; *Ibidem*, Nr. 287, 11 Decembrie 1933, p. 7674)

¹¹³ „Gazeta Transilvaniei”, Anul al LXXXVI-lea, n-l 47, Marți 6 Martie 1923, p. 1.

ca în materie de legi ordinare, cu compasul, până unde poate să meargă competența unei autorități sau validitatea unui act”¹¹⁴.

2.2. *Varia pentru o istorie „la firul ierbii”*

O simplă trecere în revistă a actelor normative, chiar mai amănunțită decât am reușit până acum, nu poate da seamă mulțumitor despre ceea ce a însemnat *de facto* starea de asediu în România interbelică, ca măsuri, întindere și durată. Iar prin *de facto* trebuie să înțelegem atât aplicarea regulilor stării de asediu unde/când a fost declarată, cât și măsurile preventive/represive similare luate de autorități unde/când nu a fost declarată (ceea ce s-ar numi *state of siege like*). În epocă, s-a reproșat cvasi-permanent instaurarea unei stări de asediu de fapt. Privind retrospectiv, putem cădea foarte ușor în confuzii. De exemplu, după achitarea studenților antisemiți în frunte cu Codreanu („văcăreștenii”), în martie 1924, chiar dacă, în centrele universitare, s-au interzis adunările fără autorizație de la comandamentele militare¹¹⁵, nu s-a declarat oficial starea de asediu. E adevărat, la București și Cluj exista din 1921, respectiv 1923, dar, dacă s-ar fi proclamat și la Iași, procesul lui Codreanu pentru asasinarea prefectului Manciu s-ar fi judecat, cel mai probabil (ierțați contrafactualismul!), la Consiliul de Război al Corpului IV Armată sau al altuia, nu la curtea cu jurați de la Iași, Focșani sau Turnu Severin. În mod asemănător, în ceea ce privește represiunea de la Lupeni din august 1929, Moromete era în eroare: armata nu a tras în virtutea unei stări de asediu declarate oficial, ci în baza ordinului comandantului local. La fel a fost și cu interdicțiile din zilele următoare¹¹⁶.

Întâlnim însă și situația inversă, în care starea de asediu era oficial în vigoare, într-o anumită zonă, la un moment dat, dar nu se aplicau toate prevederile actelor normative pe care se întemeia. De exemplu, deși Bucureștiul era încă sub starea de asediu introdusă de Averescu și Argetoianu în octombrie 1920 (și „procesul din Dealul Spirii” fusese judecat de Consiliul de Război al

¹¹⁴ Constantin G. Dissescu, *op. cit.*, p. 483.

¹¹⁵ Armin Heinen, *Legiunea „Arhanghelului Mihail”. Mișcare socială și organizație politică. O contribuție la problema fascismului internațional*, ediția a II-a, traducere de Cornelia și Delia Eșianu, control științific Florea Ioncioaia, București, Editura Humanitas, 2006, p. 110.

¹¹⁶ Găsim aceeași confuzie la Panait Istrati, care a fost la fața locului la puțin timp după evenimente (Panait Istrati, Lupeni – 1929. Fragmente, p. 139)

Corpului II), procesul „văcăreștenilor” și cel al lui Moța și Vlad, din 1924, au fost judecate ca în vremuri normale, de curtea cu jurați.

Deși Curtea de Casație a decis, în 1925, că starea de asediu era strict limitată la zonele pentru care era declarată, au existat, în practică, „zone gri”¹¹⁷. Avem ca exemple ordonanța ministerială din februarie 1933, care lărgea starea de asediu la zonele din apropierea localităților prevăzute în decret (5 km, la București, și 2 km, la celelalte orașe) și ordonanța militară din decembrie 1933, care a extins zona cu 5 km, la București¹¹⁸. Cu siguranță au mai existat astfel de cazuri, dat fiind modul permisiv în care erau formulate unele decrete. O altă problemă e legată de competența teritorială a instanțelor militare. Putea un consiliu de război dintr-o zonă „liberă” să judece fapte comise într-o zonă sub stare de asediu? Faimosul proces de la Craiova (iunie 1936) a arătat că da. Consiliul de Război al Corpului I (Craiova) a preluat cauza de la Consiliul Corpului II (București), în urma admiterii de către Înalta Curte a cererii de strămutare¹¹⁹. Când avocații apărării au cerut noii instanțe să își decline competența, comisarul regal (procurorul militar) a încercat să aducă argumente care cu greu rezistau, prin raportare la Codul justiției militare, de reținut fiind că: „Bunul simț și respectul față de forul înalt [Curtea de Casație, n. M.G.] arată că decizia nu poate fi atacată”¹²⁰.

Lucrurile nu au stat altfel nici în ceea ce privește timpul. S-a considerat că prevederile care dădeau justiției militare competența de a judeca anumite infracțiuni erau norme de procedură și puteau fi aplicate retroactiv¹²¹, deci consiliile de război puteau judeca și fapte comise înainte de declararea stării de asediu. A mai existat și argumentul că „*pericolul* de stat nu ia naștere numai atunci când se declară legalmente starea de asediu”, că „una este proclamarea

¹¹⁷ O observație pertinentă este că „faptul însuși al acestei decizii reprezintă o dovadă a incertitudinii legale” (Cosmin Sebastian Cercel, *op. cit.*, p. 222).

¹¹⁸ La începutul anului 1929, s-a iscat un scandal de la faptul că o ordonanță a generalului Iacob Zadik, comandantul Corpului IV (Iași) ar fi extins zona stării de asediu de pe frontierele din Bșarabia și Bucovina („Adevărul”, Anul 42, No. 13835, Duminică 27 Ianuarie 1929, p. 6).

¹¹⁹ Dumitru Lăcătușu, „Procesul Anei Pauker de la București și Craiova (27 februarie 1936 și 5 iunie-7 iulie 1936)”, în Adrian Cioroianu (editor), *Comuniștii înainte de comunism. Procese și condamnări ale ilegaliștilor din România*, Editura Universității din București, 2014, p. 107.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 223-224.

¹²¹ Cosmin Sebastian Cercel, *op. cit.*, p. 222.

oficială a stării de asediu și alta este existența, mai bine zis preexistența ei, de fapt, care începe din clipa când s-a născut pericolul de stat”¹²². Ironic, se poate spune că, pentru România Mare, pericolul de stat a început odată cu statul. Ca exemple, putem aduce chiar faimosul proces al ceferiștilor (1933), unde Consiliul Corpului II a respins cererea de disjungere a unor acuzați (inclusiv Gheorghiu-Dej) pe motiv că faptele lor fuseseră comise înainte de starea de asediu¹²³. De asemenea, asasinii lui Duca au comis fapta pe 29 decembrie 1933, starea de asediu a fost „instituită” pe 30 decembrie, iar ei au fost judecați de același Consiliu al Corpului II. În plus, chiar legea din 1864 prevăzuse și toate celelalte au reluat că instanțele militare continuau urmărirea începute, chiar după ridicarea stării de asediu.

Nu în ultimul rând e vorba despre infracțiuni și pedepse. Curtea de Casație și-a declinat competența de a controla legalitatea normelor prin care se declara starea de asediu, aceasta nu s-a abătut de la principiile fundamentale *nullum crimen sine lege* și *nulla poena sine lege*, considerând că, pe timp de pace, chiar sub stare de asediu, ordonanțele comandanților militari nu puteau crea infracțiuni și pedepse, trebuind să se limiteze la cele prevăzute în Codul penal sau în legile speciale. De aceea, cei condamnați de instanțele militare pentru încălcarea prevederilor ordonanțelor din 1924 (întruniri fără autorizație sau „atrupamente” mai mari de 5 persoane) au fost achitați de Înalta Curte¹²⁴. Prima lege care a prevăzut sancțiuni pentru încălcarea prevederilor ordonanțelor civile și militare a fost cea din februarie 1933. Apoi, precipitându-se evenimentele, decretul din decembrie 1933 a scăpat-o (?); la fel și jurnalul și care a urmat. Ordonanța ministerială și cele militare a prevăzut pedepse, „conform legii”. Care lege? Cea de ratificare-autorizare din martie 1934 nu a precizat nimic și, evident, nici cele care au continuat-o. Abia în martie 1937 golul a fost din nou umplut. Practic, în cea mai parte a timpului, autoritățile cu atribuții de ordine public puteau restricționa circulația, întrunirile, funcționarea localurilor etc., dar, legal, cetățenii nu puteau fi sancționați pentru nerespectarea restricțiilor.

¹²² C. Manolache, *Legitimitatea și legalitatea stării de asediu*, București, 1936, *apud* Anghel Andreescu *et alii*, *op. cit.*, p. 53.

¹²³ Elis Neagoe-Pleșa, „Gheorghiu-Dej și «procesul ceferiștilor» (1933-1934)”, în Adrian Cioroianu (editor), *op. cit.*, p. 102-103.

¹²⁴ „Adevărul”, Anul XXXVIII, Nr. 12583, Marți 5 ianuarie 1925, p. 1.

În sfârșit, cred că aspectul care trebuie analizat cu cea mai mare atenție este acela că, prin decretele stării de asediu, care trimiteau la legea din 1864 și la decretele din 1916 și 1918, s-a extins parțial și dubios legislația penală din Regat în noile provincii (oricum, nu e clar cum a ajuns starea de asediu acolo), în condițiile în care, oficial, până la 31 decembrie 1936, în Bucovina și în Ardeal au fost în vigoare legile penale austriece și maghiare¹²⁵. Singura lege care a făcut referire nu doar la Codul penal, ci și la „cele în vigoare în provinciile alipite”, a fost cea a ardeleanului Vaida-Voevod, din februarie 1933.

La o clarificare a acestor aspecte nu se poate spera decât prin cercetarea „la firul ierbii”, a ordonanțelor militare emise, de-a lungul a două decenii pe întreg cuprinsul țării, și, mai ales, a dosarelor Consiliilor de Război. Rapidizarea Accelerarea ? și controlarea justiției prin intermediul armatei pare să fi fost principala rațiune a folosirii stării de asediu. Au mărturisit-o chiar unii dintre cei cu putere de decizie în epocă¹²⁶.

Sper că am reușit să conving că tema este mult mai importantă și mai complexă decât se vede, de obicei, din istoriografie. Sper ca importanța să rămână doar istorică...

Mihai GHIȚULESCU
Universitatea din Craiova

¹²⁵ Vezi și Cristina Diac, „O cotitură a destinului. Procesul lui Nicolae Ceaușescu din 1936”, în Adrian Cioroianu (editor), *op. cit.*, p. 274-276.

¹²⁶ Constantin Argetoianu, ministru de interne în 1920, avea să scrie în *Memorii*: „Ne rămânea starea de asediu, care ne-ar fi permis să trimitem delictele împotriva ordinii publice în fața instanțelor militare și să le *judecăm* [s. M.G.] astfel repede și cu severitate” (Constantin Argetoianu, *op. cit.*, p. 149). Alexandru Vaida-Voevod, prim-ministru în 1933, declara într-un interviu acordat presei franceze chiar în vâltoarea evenimentelor: „Disponem de legi penale suficiente pentru a putea funcționa și fără stare de asediu. Procedura aplicării legilor însă este așa încât paralizează eficacitatea dispozițiilor legilor penale” („Gazeta Transilvaniei”, Anul al XCVI-lea, Nr. 12, Duminecă 12 Februarie 1933, p. 4).