

REFLECȚII ASUPRA CHESTIUNII PRIVIND ELABORAREA REGULAMENTELOR ORGANICE

Valentina COPTILEȚ

Catedra Teoria și Istoria Dreptului

This article comprises some reflections on matter of elaboration, adoption and publication of organic regulations, as the same of elaboration of organic regulations of Moldova and Valakhia, acts of constitutional value has not benefited by proper consideration as to the extent the of their significance for performance of updating the political Romanian institutions. However, on these days, it is recognized that organic regulations favored evolution towards naturalization in Romanian counties of some rules of parliamentary regime, the same reorganized ancient institutions having organized and prepared them to elaboration of a modern and unitary form of legal institutions; nevertheless, a certain suspicion impends over organic regulations, as the same have been elaborated and adopted within the Russian occupation and under the direct supervision of czarist authorities. To fairly appreciate them, it is required to examine the conditions their organic regulations have been elaborated, adopted and published under.

*„Dreptatea cere să dai fiecărei vremi ceea
ce este al ei și să înveți de acolo tot ceea ce îți
poate folosi azi: și cel puțin să o judeci just și să
ți-o amintești cu drag când e vorba de țara ta”
(A.Rădulescu)*

Problema privind elaborarea Regulamentelor Organice ale Moldovei și Valahiei, acte cu valoare constituțională, nu a beneficiat de atenția cuvenită pe măsura importanței lor pentru opera de modernizare a instituțiilor politice și juridice românești. Deși în ultimul timp se recunoaște că Regulamentele Organice au favorizat evoluția spre împăământenirea în Țările Române a unor reguli ale regimului parlamentar [1], că ele au reorganizat vechile așezăminte, organizându-le și pregătindu-le pentru elaborarea unei forme moderne și unitare de instituții juridice, totuși o anumită suspiciune planează asupra Regulamentelor Organice, deoarece au fost elaborate și adoptate în timpul ocupațiilor ruse și sub supravegherea nemijlocită a autorităților țariste. Pentru a le aprecia la justa lor valoare este necesar a cerceta condițiile în care au fost elaborate și adoptate Regulamente Organice.

Principatele Române, care se aflau sub influența unui început de modernizare, încă din a doua jumătate a secolului al XVIII-lea cunosc, după 1828-1829, o accentuată dezvoltare economică și culturală. În Principate se acceptă și se promovează politica unor reforme cu caracter legislativ și administrativ, politică susținută și de către puterea protectoare și putea suzerană.

Convenția de la Akkerman din 1826 a prevăzut „spre a îndrepta gravele atingeri aduse ordinii în felurite ramuri ale ocârmuirii interne prin tulburările întâmplare în Moldova și în Muntenia, hospodarii vor fi ținuți a se ocupa fără cea mai mică întârziere împreună cu divanurile respective de măsurile trebuitoare pentru a îmbunătăți starea principatelor și acele măsuri vor forma obiectul unui regulament obștesc pentru fiecare provincie, fiind pus de îndată în lucrare”.

În urma acestei convenții, sultanul a emis un hațișerif, prin care i-a obligat pe domnitorul Valahiei Grigore Ghica și pe domnitorul Moldovei Ioniță Sturdza ca, împreună cu divanurile, să întocmească regulamentele respective. Drept consecință, domnitorii Principatelor Române au numit câte o comisie în vederea elaborării regulamentelor, însă activitatea acestor comisii nu s-a încununat de succes din mai multe considerente: pe de o parte, însuși Imperiul Otoman nu era cointeresat în elaborarea efectivă a regulamentelor date, deoarece îi convenea mai mult haosul care domnea în Principate în acea perioadă; în plus, nici boierii nu prea erau interesați în rezultatele muncii lor, deoarece, fiind de acord cu limitarea drepturilor Domnitorului, totodată nu vroiau să facă cedări și atingeri privilegiilor lor. În momentul intervenției rusești din 1828 aceste comisii se aflau în funcțiune, însă comandamentul rusesc schimbă membrii comisiilor cu oameni devotați lui [2].

Dispoziția privind alcătuirea unor Regulamente Organice a fost reiterată și în Tratatul de la Adrianopol (1829) [3]. Prin tratat se stabilea înțelegerea între Rusia și Turcia privind crearea în Principate a unei administrații naționale și independente. De asemenea, Poarta se angaja să respecte regulamentele administrative

întocmite în Principate „după dorința exprimată de adunările celor mai de seamă oameni ai țării și care vor trebui, pe viitor, să servească drept bază a regimului intern al celor două provincii, cu condiția ca aceste regulamente să nu aducă nici o atingere dreptului de suveranitate al Sublimei Porți” [4].

Ideea elaborării Regulamentelor a continuat să fie în atenția comandamentului rus în timpul ocupației militare ruse din Principatele Române, după încheierea tratatului de la Adrianopol, potrivit căruia armatele ruse rămâneau în Principate până la plata despăgubirilor datorate de Imperiul Otoman Rusiei.

În darea de seamă a administrației Moldovei și Valahiei, adresată împăratului Nicolae, Paul Kisseleff indică scopul urmărit prin elaborarea Regulamentelor: „organizarea țărilor este o chestiune necesară pentru buna stare a unor regiuni vecine cu împărăția noastră și ca o măsură care va întări temelia influenței noastre politice asupra Orientului” [5].

Regulamentele Organice au fost întocmite după instrucțiuni primite de la Petersburg. Autorii acestor instrucțiuni au fost Capodistria, Minciaky și Alexandru Sturdza. În 1829, în baza convenției de la Akkerman și urmărind scopul de a întări influența Rusiei în Principate prin orice mijloace, generalul rus Jeltuhin, „deplin împuternicitul președinte al divanurilor”, instituie câte o comisie în fiecare principat compusă din patru membri în vederea alcătuirii Regulamentelor Organice. Deoarece Rusia considera Dunărea frontieră a Imperiului rus, anexarea ambelor Principate era calificată a fi o necesitate pentru Rusia. Astfel, urmărindu-se acest scop, s-a stabilit ca ambele comisii de redactare să funcționeze la București, pentru ca administrația ambelor state să fie aproape identică; ca urmare, la București s-a organizat o comisie mixtă. Din comisia moldovenească făceau parte vistiernicul Costache Pășcanu și vornicul Mihail Sturdza numiți de Jeltuhin, vornicul Costache Conache și vistiernicul Iordache Catargiu desemnați de Adunare. Secretar a fost numit Gheorghe Asachi. Comisia munteană era compusă din doi boieri numiți de autoritățile ruse: banul Gr.Băleanu, vornicul Gheorghe Filipescu și doi boieri aleși de Adunare: logofătul Ștefan Bălăceanu și hatmanul Al.Vilara, avându-l ca secretar pe Barbu Știrbei. După plecarea lui Jeltuhin, lucrările comisiei au continuat sub supravegherea nemijlocită a lui Pavel Kisseleff. Pompiliu Eliade consideră, pe bună dreptate, că, întâi de toate, Regulamentul Organic este inițiativa românească, fie că este sau nu un dar al Curții Suzerane. El reprezintă gândirea boierilor români, care au vrut să-l zămislească [6]. Regulamentele au fost întocmite sub supraveghere străină, dar de cei mai mari boieri, locuitori ai Principatelor; astfel, după cum afirma N.Iorga, „Regulamentul nu este un așezământ impus de ruși; rușii nu au schimbat decât unele puncte. Cei mai cuminți boieri ai noștri au lucrat la acest regulament” [7].

În favoarea acestui punct de vedere poate fi numit și faptul că în memoriile și proiectele de reformă înaintate de boierii moldoveni și munteni înainte de 1828 se regăsesc principiile de organizare a puterii, principii pe care Regulamentele le-au preluat și concretizat [8].

Lucrul asupra regulamentelor a fost finisat în aprilie 1830, textul regulamentelor a fost dus la Petersburg de către o delegație de boieri în frunte cu Mihail Sturza, Al.Vilara și Gh.Asachi, căreia i s-au alăturat și doi funcționari ruși Catacazi și Minciaky. După discutarea și modificarea unor articole ale Regulamentelor de către o comisie sub președinția lui Dașcov, secretar de Stat, Regulamentele sunt reînțoarse în Principate pentru a fi adoptate de către Adunările Obștești Extraordnare de Revizuire.

Deoarece atmosfera era mai liniștită în Valahia, s-a hotărât convocarea adunării obștești extraordinare din Valahia, care a aprobat Regulamentul Organic la 10 martie 1831. În Moldova, Regulamentul Organic a fost precedat de nemulțumiri atât din partea boierilor, cât și a țăranilor. Boierii erau nemulțumiți de unele dispoziții ale Regulamentului prin care li se limitau drepturile și privilegiile, fiind totodată apăsați și de teama de a fi siliți „după exemplul locuitorilor Basarabiei, să schimbe simpla ocrotire a cabinetului din Petersburg în naționalitate rusească” [9], iar țăranii protestau împotriva recrutărilor și măririi numărului zilelor de boieresc. Nemulțumiții erau încurajați de Austria, care era cointeresată în menținerea ordinii anterioare din Principate.

În Moldova, proiectul Regulamentului Organic a fost adus la cunoștință printr-o publicație din 31 martie 1831, prin care se explica conținutul și se sublinia importanța Regulamentului pentru locuitorii țării [10]. Precum rezultă și din prezentarea lui de către Pavel Kisseleff în fața Adunării Obștești, Regulamentul a fost elaborat ținându-se cont de situația din Principate și deprinderile naționale: „Regulamentul Organic ce va fost prezentat ca să-l cercetați, cuprinde principiile cele mai potrivite cu situația d-voastră actuală. El nu cuprinde nici una din acele teorii care, în abstracția lor, nu sunt lipsite de un țel de utilitate, recunoscută, dar care, în aplicare dau greș, trecând de toate limitele, pe care civilizația actuală și deprinderile naționale sunt singure în drept de a trage” [11].

Prin ofișul din 4 mai 1831 a fost înființată Adunarea Extraordinară de Revizie a Moldovei compusă în preponderență de reprezentanții marii boierimi [12]. Adunarea era prezidată de către Pavel Kisseleff, vice-președinte fiind Minciaky [13].

După numeroase discuții ținute în 64 de ședințe (în particular, discuții aprinse s-au dus asupra capitolelor III și VIII care reglementau organizarea financiară și judecătorească), la 3 noiembrie Adunarea Extraordinară de Revizie a Moldovei a aprobat Regulamentul Organic.

Regulamentul Organic al Moldovei a fost semnat în trei exemplare. O comisie alcătuită din episcopul de Roman, Meletie, și marele logofăt Lupu Balș a fost trimisă la București, spre a înmâna generalului Kisseleff două din aceste exemplare: unul destinat Curții Suzerane și altul destinat Curții Protectoare. Cel de-al treilea exemplar a fost depus în arhiva mitropoliei Moldovei, împreună cu procesele-verbale ale ședințelor Adunării și cu toate dosarele lucrărilor ei. La 25 noiembrie a fost predat departamentului averilor bisericești, care urma să-l remită Arhivelor statului din Iași, însă textul autentic al Regulamentului Organic nu a mai ajuns la destinație [14].

Regulamentul Organic al Moldovei, alcătuit din 9 capitole însumând 435 articole [15], a fost transmis de Kisseleff spre a fi aprobat de sultan. La Constantinopol, ambasadorul Rusiei Buteniev i-a adus unele modificări adăugând și un articol adițional, prin care se stipula: „Orice faptă a obșteștilor adunări și a gospodariilor, care ar fi împotriva privilegiilor prințipurilor și împotriva tractaturilor și a hațișerifurilor legiuite întru a lor privință, sau împotriva dreptăților curții stăpânitoare sau a curții ocrotitoare, trebuiește a fi socotită ca un lucru neființat”. Astfel, a fost știrbită vechea autonomie a Țărilor Române, agravându-se dispozițiile dintre tratate cu privire la dreptul de imixtiune în afacerile lor lăuntrice a celor două puteri – suzerană și protectoare, formându-se surse de conflicte între Domni și Adunările obștești [16].

Însă, dispoziția formulată de articolul adițional secret nu a fost respectată nici chiar de Rusia, consulatul rusesc intervenind în diferite probleme de ordin intern al Principatului: în problema slujitorilor, cea privind adjudecarea ocnelor și vâmirilor, crearea unui nou post de membru în sfatul administrativ pentru supravegherea așezămintelor de binefacere și de utilitate publică; în problema privind schimbarea miniștrilor și judecătorilor; conferirea cinurilor; socotelile Statului; raporturile dintre Domn și Adunare [17].

Confirmarea Regulamentelor de către Poartă întârziind, aplicarea lor a avut loc chiar înainte: în Țara Românească au intrat în vigoare la 1 mai 1831, iar în Moldova – la 1 ianuarie 1832.

Poarta Otomană le-a confirmat prin Hațișerif în 1834.

Regulamentul Organic al Moldovei avea următorul conținut: Capitolul I. Pentru alegerea domnitorului; Capitolul II. Organizația și însușirile obișnuitei obștești adunări; Capitolul III. Reglementul de finanțe; *Anexa A* Pentru așezământul tagmei bisericești din toată țara; *Anexa B* Pentru alcătuirea pensiilor; *Anexa G* Reglement pentru casele obștești; *Anexa E* Reglement pentru orașul Eșii; *Anexa I* Reglement pentru statornicia țiganilor; *Anexa Z* Reglement pentru osebitele clase ale locuitorilor din Prințipatul Moldovei și pentru a lor dreptăți și datorii respective; Capitolul IV. Sfatul administrativ; Capitolul V. Reglement de comerț; Capitolul VI. Reglementul carantinelor; Capitolul VII. Reglementul jandarmeriei; Capitolul VIII. Rânduiala judecătorească; Capitolul IX. Dispoziții generale [18].

Deoarece în cursul sesiunilor adunărilor obștești ordinare din anii 1832-1833 și 1833-1834 au fost votate mai multe legi care au dezvoltat și completat dispozițiile Regulamentului Organic, Mihai Sturdza a constituit o comisie pentru a introduce aceste modificări în textul Regulamentului Organic. Comisia era alcătuită din postelnicul N. Suțu, marele logofăt Lupu Balș și banul Dimitrie Bran [19]. Activitatea comisiei a fost destul de rodnică, astfel încât deja în februarie 1835 adunarea obștească ordinară a încredințat la cinci membrii ai săi (hamanului Costachi Balș, postelnicului Iordachi Ghica, vornicului Ștefan Catargiu, postelnicului Costin Catargiu și agăi Alecu Roset) să verifice textul revizuit și întregit al Regulamentului. La 1 aprilie 1835, în urma raportului prezentat, adunarea obștească ordinară constată redacția nouă a Regulamentului „desăvârșit îndeplinită și potrivită întocmai după temeiurile pe cari ea se razămă...” și votează noua ediție a Regulamentului Organic. Ediția din 1835 a Regulamentului Organic a păstrat numărul total de 435 articole; adăugirile, care nu au putut fi înserate în textul articolelor, au fost trecute la anexe.

Textul revizuit a fost transcris în patru exemplare, fiind tradus și în limba franceză. Unul din exemplare a fost depus în Arhivele Statului Iași, din care dispare misterios în 1872. După rătăcirea manuscrisului original din 1831 și dispariția manuscrisului oficial din 1835 devenise foarte greu de a ști cu certitudine care a fost textul autentic al Regulamentului Organic. Mai târziu manuscrisul original a fost achiziționat, din întâmplare,

de la un particular de către directorul Muzeului român-rus din București și depus în muzeu la dispoziția cercetătorilor. Versiunea franceză a Regulamentului Organic moldovean (exemplarul aparținând însuși domnitorului M.Sturdza) se află la filiala Iași a Academiei Române.

Regulamentul Organic a rămas în vigoare până la adoptarea Convenției de la Paris din 1858. Spre deosebire de Muntenia, unde Regulamentul Organic a fost tipărit integral încă în 1832, în Moldova pe toată perioada de aplicare a Regulamentului Organic nu a fost publicată integral nici într-o ediție oficială de stat, el fiind publicat fragmentar.

În 1835, din Regulamentul Organic a fost publicat doar Capitolul VIII, prin care se reglementa sistemul judecătoresc. Tot în 1835 texte răslețe din capitolele III, V, VII, IX au fost tipărite într-o broșură de uz intern destinată ispravnicilor. Într-o anafură a membrilor adunării obștești ordinare către domnitor din 5 mai 1836 se insistă asupra publicării Regulamentului Organic, care a și fost tipărit la 1837. Publicația a fost însă incompletă, netipărite rămânând Capitolul I, care cuprindea dispoziții referitoare la alegerea domnitorului, și capitolul VII, care reglementa înființarea, recrutarea și organizarea miliției. Analizând împrejurările în care această ediție a fost publicată, C.Angelescu consideră că s-a interzis imprimarea Capitolului I, deoarece s-a considerat că dacă s-ar îngădui răspândirea cunoștințelor despre alegerea domnului de către o adunare, din care făceau parte nu numai înalta boierime și înaltul cler, dar și reprezentanții corporațiilor de negustori, prestigiul șefului de stat ar fi suferit o gravă știrbire, puterea principelui domnitor nemaiputând fi considerată ca având o origine divină, iar interzicerea tipăririi Capitolului VII s-a datorat nemulțumirii pe care o pricinuiseră în unele ținuturi obligația impusă satelor de a da „străjeri pământești” [20]. În anul 1846 este publicată o nouă ediție a Regulamentului Organic al Moldovei, identică cu cea din 1837.

I.Filitti a considerat că la Viena în 1837 apare o ediție românească incompletă [21], care însă, după cum s-a constatat în urma cercetărilor întreprinse de către Constantin C.Angelescu, lipsește în bibliotecile din Iași și București [22]. În 1846, la Paris a fost tipărită, din inițiativa lui Mihail Cogălniceanu, o ediție în limba franceză a Regulamentului Organic al Moldovei, dar care a fost interzisă în Moldova, cele 320 de exemplare venite pe adresa librarului Henning fiind înapoiate expeditorului [23].

Avocatul Scarlat Pastia a publicat, în 1862, capitolele VIII și IX ale Regulamentului Organic, care apoi au fost retipărite și de către C.Hamangiu în Codul general al României [24].

În 1893 a fost tipărit, în Analele parlamentare, textul unei copii a Regulamentului Organic al Moldovei din 1831. Textul lasă de dorit, cuprinzând multe greșeli și omisiuni. O ediție mai reușită a Regulamentului Organic al Moldovei a fost cea din 1944, făcută sub îngrijirea lui Aurel Sava și publicată de către Institutul de științe administrative al României. Însă, faptul că autorul nu a avut la îndemână manuscrisul original și-a lăsat amprenta sa, astfel și ediția dată nu este lipsită de unele neajunsuri.

Prin adoptarea Regulamentelor Organice la întretăierea dintre două paradigme de gândire politică – una ținând de mentalitatea lumii feudale încă puternică în sud-estul european, cealaltă fiind consonantă cu noile cerințe ale vieții politice și internaționale moderne – își găsește expresia într-un compromis *sui generis*: pe de o parte – menținerea încă a unor instituții medievale, pe de altă parte – apariția multor instituții care prefigurează lumea modernă [25].

Regulamentele Organice au constituit un început de unire legislativă între Moldova și Valahia. Prin dispozițiile lor, Regulamentele înmănușiau atât calificarea de lege juridică fundamentală (organizare de stat), cât și pe cea de cod de legi [26].

Referințe:

1. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. - București, 1998, p.360.
2. Djuvara N. Între Orient și Occident. Țările Române la începutul epocii moderne. - București, 1989, p.323.
3. Popa V., Bejan A. Instituții politice și juridice Românești. - București, 1998, p.92.
4. Ionescu C. Tratat de drept constituțional. - București, 2003, p.481.
5. Oroveanu M. Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale. - București, 1992, p.207.
6. Eliade P. La Roumanie au XIX siècle. Vol.II. - Paris, p.100; *Apud* Iordache A. Contrastul dintre anacronic și modern în Regulamentele Organice ale Principatelor Române // Academia română. Institutul de istorie "N.Iorga". Revistă istorică. Serie nouă. Tom. II. - 1991. - Nr.7-8. - P.1.
7. Iorga N. Istoricul Constituției Românești, p.22. *Apud* Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor. - București, 1990.

8. Șotropa V. Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea. - București, 1976.
9. Filitti I.G. Principatele Române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentul Organic. - București, [f.a], p.97.
10. Manualul administrativ al Principatului Moldovei. - Iași, 1855, p.1.
11. Iordache A. Originile conservatismului politic din România 1821-1882. - București, 1987, p.84.
12. Alecu Ghica, Todirașcu Balș, Aleco Sturdza, Lupu Balș (care erau membrii divanului împlinitor), membrii divanului judecătoresc – Cantacuzino, Ion Grecianu, Ion Paladi, Ștefan Catargi, Iordache Balș, Neculai Canta, Iorgu Ghica, Vasile Beldiman, Aleco Balș și membrii divanului domnesc – mitropolitul Veniamin Costachi, episcopii Meletie Brandaburului al Romanului și Sofronie Miclescu al Hușilor, Grigoraș Sturdza, Dumitrache Sturdza, Sandul Sturdza, Mihalache Sturdza, Todirașcu Sturdza, Costache Sturdza, Toader Balș, Alecu Balș, Costin Catargi, Gheorghe Ghica, Iordachi Costachi, Vasile Hrisoverghi, Iancu Racoviță, Anastasie Bașotă, Petrache Roset-Bălănescu, Sandu Cru-manschi, Grigore Ghica, Iordache Cazacu, Costache Conache, Constantin Balș, Constantin Paladi, arhiepiscopii Varlam Sardeon, Filaret Beldiman. Ținuturile erau reprezentate prin: C.Negre, Alecu Vîrnăv, Enachi Crudu, C. Miclescu, Iordache Cuza, Iordache Iamandi, Toader Silion, Iorgu Zosîm și Vasile Veisa.
13. Filitti I.G. Principatele Române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentul Organic. - București, [f.a], p.95.
14. Angelescu C. Despre două manuscrise ale Regulamentului Organic moldovean. Academia RPR, filiala Iași, Studii și cercetări științifice, Istorie, anul VII (1956), fasc.2, p.111-134
15. Ibidem, p.115.
16. Lapedatu A. Abolirea protectoratului rusesc în Țările Române (1834-1858). Conferința ținută la Universitatea liberă din București în 11 decembrie 1932. Extras din Anuarul Institutului de Istorie Națională din Cluj. - Cluj: Tipografia Cartea Românească, 1933, p.5.
17. Filitti I.C. Domniile Române sub Regulamentul Organic 1834-1848. - București, 1915, p.462.
18. Filitti I.G. Principatele Române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentul Organic, p.99.
19. Angelescu C. Despre două manuscrise ale Regulamentului Organic moldovean, p.115.
20. Angelescu C. Op.cit., p.120.
21. Filitti I.C. Domniile Române sub Regulamentul Organic 1834-1848, p.619.
22. Angelescu C. Op.cit., p.120.
23. Ibidem.
24. Hamangiu C. Codul general al României. - București, 1907, vol.I, p.265-288.
25. Ursu V., Moroianu E. Din istoricul sistemului electoral în România // Studii de drept românesc. - 1991. - Nr.1-2. - P.64.
26. Popa V., Bejan A. Op.cit., p.92.

Prezentat la 26.03.2007