

REGIMUL EXCEPȚIONAL ÎN DOBROGEA (1878-1909). REFLECȚII PRIVIND PROCESUL INTEGRĂRII LA STATUL ROMÂN

Rezumat: Obiectivul acestui studiu este reprezentat de analizarea motivațiilor care au generat *regimul excepțional* în Dobrogea, după Tratatul de la Berlin (1878) și integrarea la România. După doi ani de guvernare de tranziție, legislatorii români au adoptat așa numita *Constituție a Dobrogei*, lege care a stabilit regulile conform cărora noua provincie avea să fie guvernată. Această lege a inclus multe excepții de la viața socială și administrativă normală a restului României, inclusiv referitoare la drepturile politice. Timp de aproape 30 de ani, locuitorii Dobrogei nu puteau să își exercite aceste drepturi iar administrarea locală era asigurată prin decizii guvernamentale, prefectul fiind autoritate aproape absolută. Această lungă perioadă a *discriminării* a fost justificată de caracterul extrem de diferit al provinciei – social, judiciar, religios, cultural, etnic – după patru secole și jumătate în care provincia a făcut parte din Imperiul Otoman.

Autoritățile române au decis, în lumina acestei realități, că o completă integrare nu poate fi făcută până când populațiile provinciei nu deveneau conștiente de noua situație, de drepturile și obligațiile ce le reveneau. A fost cea mai bună soluție la acea vreme, care a asigurat o integrare lină, fără conflicte etnice sau sociale. În ciuda unor voci din opoziție, legea din 1880 a fost general acceptată, iar opinia publică din România a fost de acord că o integrare imediată și totală nu era cea mai bună decizie. Decidenții români au găsit căile prin care integrarea Dobrogei să devină definitivă, chiar dacă măsurile de excepție au fost necesare.

Cuvinte cheie: Dobrogea, regimul excepțional, integrarea la statul român.

Prin natura, durata și complexitatea implicațiilor sale, reunirea Dobrogei cu România s-a constituit într-o incitantă provocare istorică pentru clasa politică românească, solicitându-i, deopotrivă, tactul, capacitatea de inovație și prospecție socială, toleranța și respectul interesului național.

* Dr., profesor. E-mail: sorin_mureseanu@yahoo.com.

Scurtă vreme după sancțiunea „areopagului” Puterilor de la Berlin, prin care Dobrogea era „reunită” cu România, Mihai Eminescu îi intuia multivalența, relevând câteva fațete care, fie și la modul lapidar, dădeau măsura cuprinderii sale. Actul reunirii Dobrogei îi apărea dificil mai întâi din perspectiva răspunsului la întrebarea „Cum s-o primim?”, urmare a „împrejurărilor”, dar și a posibilităților „de-a armoniza o anexiune de teritoriu pe care de aproape 500 de ani am pierdut-o către turci, cu întreaga noastră manieră de a privi lucrurile, cu moralitatea noastră politică, cu sentimentul nostru de dreptate... A face ce fac toți - reflecta Eminescu – adecă a lua și stăpâni cu baioneta, e lucru ușor; a păstra, însă, acest Orient în miniatură, cu tot amestecul său de popoară, a dovedi că suntem destul de drepti și destul de cumpătăreți ca să ținem în echilibru și în bună pace elementele cele mai diverse este o artă, este adevărată politică, pe lângă care politica forței brute e o jucărie. Luarea în posesiune se cerea, prin urmare, tratată *nu ca „o chestiune de dominare, ci de conviețuire, căci nu e vorba de cucerire, ci de uniune* (subl.ns.). Această atitudine credem că ar fi pe deplin corectă” - continua gazetarul de la „Timpul”. Ar fi corectă din punct de vedere al moralității politice, ar fi conformă cu maniera de a vedea a unui popor care, fiind însuși în mare parte apăsător și supus sub popoară străină, nu voiește a face și el ceea ce dorește să nu i se facă.” Astfel s-ar repudia, totodată, orice idee de complicitate pe tema „schimbului” cu Basarabia, „cel puțin pentru conștiința noastră națională”¹.

Principiul moral, atât de apăsător invocat sub incidența sa națională era asociat, cum se vede, unor considerente care, dincolo de aparențele cvasi-umaniste, priveau o realitate istorică mult mai complexă. Integrarea ei în organismul statal al României se anticipa, în consecință, a fi o operă de durată, graduală, în care inovația și tradiția să concure, într-un dozaj bine ponderat, la apropierea scopului final.

O integrare bruscă era socotită, sub multiple aspecte, indezirabilă, generatoare de serioase complicații. Se cuvine considerat, mai întâi, specificul societății dobrogene la momentul demarării procesului: o structură demografică eterogenă, o economie tradițională în care infuzia capitalistă era relativ recentă la scara evoluției istorice, determinând și o configurație socială corespunzătoare, o suprastructură de format în spiritul exigențelor civilizației moderne. După aproape jumătate de mileniu de stăpânire otomană, în Dobrogea trebuiau asanate efectele „carcaselor suprastructurale” impuse de cuceritor: reglementări speciale ale statutului naționalității, natura de excepție a regimului proprietății, o legislație viciată încă de precepte anacronice, spiritul civic alterat de reflexele de mentalitate ale statului autocratic.

¹ M. Eminescu, *Anexarea Dobrogei*, în „Timpul”, 19 august 1878, p. 1-2.

Judecata asupra manierei integrării Dobrogei cu România trebuie întreprinsă și din unghiul de vedere al împrejurărilor politico-diplomatice ale reunirii de la 1878. Trei au fost factorii de impact cei mai influenți: susceptibilitatea privind rațiunile alipirii, asociate prezumției de „schimb teritorial” pentru Basarabia, incertitudinea decurgând din soluția *impusă* (subl.ns.) la trasarea frontierei cu Bulgaria și care generase, cum plastic s-a observat, „iluzia unei frontiere”, amenințarea cu potențiale convulsii naționaliste, de sorginte panslavistă.

Grefată, necesar, pe aceste realități, legislația de integrare avea, prin urmare, de răspuns unor comandamente delicate și cu implicații de durată, care reclamau, totodată, discernământul și cumpănirea legiuitorului între *cerințe incontestabile și constrângeri inerente unei societăți în tranziție* (subl.ns.). Ea nu putea, de asemenea, să ignore procesul în curs, de construcție politică în spirit european pe baze naționale, în contextul căruia se includeau propriile aspirații de reunire pan-românească. O tratare administrativă, insensibilă la particularități naționale, comporta riscul asimilării ca act de anexiune, generând complicații compromițătoare în plan principal-diplomatic, prin asocierea stânjenitoare cu atitudinea de forță a Rusiei sau Austro-Ungariei. Miza națională a constituit, de altminteri, o premisă consubstanțială concepției de integrare legislativă a Dobrogei, incluzând, însă, un evantai mai larg de determinări.

Capacitatea de integrare naturală, „luminând cu încetul și fără de comoțiuni sociale spiritul public”², într-o provincie cu specificul etnic multicultural cunoscut, făcea proba toleranței, a împărtășirii valorilor proclamate de „secolul naționalităților”, dezavuând, astfel, severitatea sancțiunii europene de modificare a art. 7 al Constituției și, totodată, orice tentație de apropiere forțată cu politica imperiilor multinaționale vecine. În același timp, ea era înțeleasă ca o condiție „esențială” a existenței și stabilității statului, câtă vreme asimilarea „de plano” ar fi conferit naturalizarea „unor străini care prin ideile și deprinderile lor cosmopolite nu i-ar oferi nici o garanție”³.

Reglementări menite să transplanteze deodată, fără tranziție, instituții sociale și politice moderne într-o realitate vetustă, riscau să submineze pacea socială, pe temeiul unor incompatibilități cutumiare, religioase, sau, pur și simplu, a reticenței la schimbare. Într-o etapă de consolidare a independenței, faptul putea fi cauza unor complicații, frământări, ingerințe externe, care să constituie, dimpotrivă, surse de slăbiciune a statului român. Or, o Românie devenită teatru de dezordine socială, speculată în spirit naționalist și-ar fi negat, ea însăși, rațiunile de

² „Timpul”, an IV, nr.140 din 26 iunie 1879, p. 2.

³ *Ibidem*.

stabilitate și ordine europeană care-i întemeiau existența la frontiera puternicelor imperii multinaționale rivale.

La un alt palier al discuției, apropiat însă ca motivație, este de observat circumspecția izvorând din caracterul frontierei sud-dobrogene, care suscita temeri privind provizoriul stăpânirii teritoriului transdanubian. Deși enunțate în alte împrejurări, considerațiile lui M. Kogălniceanu se raportau la o realitate în plină efervescență în contextul care face obiectul analizei noastre: „...cum este astăzi Dobrogea - spunea acesta - este cu neputință ca România să creadă că va putea face ceva în ea, că va putea lipi țara aceea cu a noastră într-un mod permanent, adică să devie o *Românie transdanubiană* (subl.ns.) fără frică să o pierdem, *pe cât timp pozițiunea noastră de fruntarie nu va fi regulată*” (subl.ns.)⁴.

Complicații de esență erau de anticipat, într-o altă ordine de idei, în *natura specială a regimului proprietății imobiliare* (subl.ns.), ca fundament al dreptului public și constituțional. Or, din acest punct de vedere, dreptul conferit statului otoman conform vechiului Cod funciar, rămas provizoriu în vigoare, de a controla concesiunile feudatare și arendările terenurilor din domeniul public, contravenea principiilor proprietății absolute de tip *quiritar* prescrise de dreptul român.

Probleme de ordin juridic ridicau și prescripția achizitivă a deținătorilor loturilor aflate pe terenurile statului și dreptul de preferință al comunităților sătești. În sfârșit, era de stabilit întinderea fondului funciar ce revenea statului conform normelor de drept și care urmau a fi distribuite. Dat fiind că dreptul de proprietate imobiliară era condiționat de plenitudinea drepturilor civile și politice, era imperativă cerința opțiunii deținătorilor între vechea cetățenie și cea română, vinderea eventuală a proprietății și părăsirea țării, exigențe prescrise și de Tratatul de la Berlin pentru țările din Balcani, iar pentru Dobrogea de art. 7 al Convenției de la Constantinopol din 8 februarie 1879⁵.

Repartiția și structura proprietății, evoluția în timp a acestora aveau, pe de altă parte, *implicații politice* (subl.ns.) cu atât mai preocupante în contextul dezbaterilor privind reforma electorală. Tendinței de liberalizare a sistemului electoral și ponderare a influenței conservatoare, nu-i putea fi indiferentă eventuala extindere într-o provincie cu structură preponderent rurală, cu un nivel de instrucție și educație a populației inadecvat exercițiului politic parlamentar și care, în plus, în virtutea sistemului cenșitar, ar fi atribuit alogenilor o reprezentare disproporționată față de ponderea lor demografică. Este semnificativă în acest sens remarca lui I. Câmpineanu privind, e drept, chestiunea israelită, dar pe care ne

⁴ „Monitorul Oficial”, nr.8/1885, D. A. D., ședința din 28 noiembrie 1885, p. 9.

⁵ Liviu P. Marcu, *Reforme agrare din Dobrogea de la sfârșitul sec. XIX și începutul sec. XX în context sud-est european*, în „Comunicări de istorie a Dobrogei”, 2, 1983, p. 94, 96.

îngăduim s-o extrapolăm contextului dobrogean pentru că reflectă, în esență, o motivație comună a reticențelor oamenilor politici români față de naturalizarea *sui-generis* a străinilor: „Dacă acești străini - își mărturisea neliniștea Câmpineanu - înaintea asimilării în națiunea română ar obține drepturi politice, *cum ei primesc orientarea din afară* (subl.ns.), am vedea curând producându-se în România un fel de dualism de tendințe care *ar fi fatal naționalității noastre* (subl.ns.)”⁶.

Sintetizând, credem că este evidentă responsabilitatea legiuitorului față cu *necesitatea concilierii unui decalaj istoric* (subl.ns.). Cerințelor de accelerare a ritmului istoriei românești pe calea modernizării societății, cărora reunirea Dobrogei le conferea atutul racordării mai facile la dinamica schimburilor internaționale, tot ea le impunea unele limite constrângătoare. Nevoii de construcție modernă, desfășurată și accelerată a societății, în toate componentele procesului de reformă, i se contrapunea, obiectiv, cerința de atenuare a detentei, cu deosebire în plan politic. Era vorba, prin urmare, de un *proces de evoluție spre modernizare cu „două viteze”* (subl.ns.), corespunzătoare stadiilor concrete de dezvoltare istorică a României, respectiv a provinciei sale transdanubiene. Sincronizarea ansamblului urma, așadar, să se producă treptat, pe măsura maturizării condițiilor de compatibilitate ale părților componente, care constituia și finalitatea procesului de integrare deplină.

Circumscriș acestor considerente, statutul special, provizoriu, al Dobrogei nu poate fi interpretat ca expresia unui tratament periferic, deliberat discriminatoriu al guvernelor de la București. Față de miza procesului de modernizare – consolidarea statului național în perspectiva Marii Uniri – opțiunea se integra strategiei de construcție națională, în contextul căreia asimilarea specificității Dobrogei nu trebuia să-l greveze prin inducerea de factori trenanți, ci să evolueze convergent, sincron, într-o aceeași finalitate. Este, în parte, și înțelesul ce transpare din considerațiile expuse în toamna 1878 cu privire la principiile de organizare a Dobrogei, într-un editorial din „Românul”: „Nici o schimbare a situațiunii nu poate fi durabilă, dacă nu va fi gradată, pas la pas, din treaptă în treaptă – consemna autorul. Organizarea cea provizorie a Dobrogei „...cată să fie o punte între trecut și viitor, respectând foarte mult datina de acolo, dar fără a imobiliza, fără a pietrifica această datină. În toate instituțiunile Dobrogei, suntem datori de a introduce de pe acum câte un *element de tranzițiune, care să înlesnească opera viitorului*” (subl.ns.)⁷.

Unor asemenea provocări era chemată să răspundă legislația de integrare a Dobrogei în societatea românească și, în aceste împrejurări, unei situații de excepție

⁶ Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Casa Regală, dosar 10/1879, f. 15.

⁷ „Românul”, an XXII, 22 octombrie 1878, p. 1

i-a corespuns opțiunea instituirii unui *regim regulamentar* (noiembrie 1878 – martie 1880) și *legal* (1880 – 1914), cuprinzând *norme de excepție* (subl.ns.) în plan judiciar și politic-administrativ față de „ordinea de drept” din restul țării.

Opțiunea în sine, ca și unele aspecte de detaliu examinate din perspectiva principiilor juridice⁸, au fost criticate de contemporani sau posteritate, cu mai mult sau mai puțin temei. De pildă, în ședința Senatului din 28 septembrie 1878 D. A. Sturdza reproșa guvernului că autorizarea administrării Dobrogei prin regulamente ar consacra superioritatea acestora față de legi, lezând însuși fundamentul Constituției⁹. În principiu corectă, observația senatorului liberal eluda însă tocmai intenția de fapt a legiuitorului, de a nu proceda la o asimilare *ex abrupto* a noii provincii, până ce îndeplinirea clauzelor „areopagului” european, ca și evoluția internă firească, nu vor îngădui integrarea deplină. Departe de a uzurpa autoritatea supremă a legii, regulamentele subliniau, prin urmare, caracterul tranzitoriu al regimului de excepție din Dobrogea, tinzând spre desăvârșita asimilare constituțională. Dincolo de disocierile inerente materiilor deosebite pe care le reglementau, regulamentele de administrație publică în Dobrogea prezentau ca trăsătură comună considerația arătată tradițiilor și intereselor naționalităților, preocuparea de armonizare și circumscriere a lor într-un cadru legislativ compatibil cu structurile statului român.

Regulamentul de administrație publică asupra organizațiunii judecătorești, competenței și procedurii autorităților judecătorești din Dobrogea, promulgat la 11 noiembrie 1878¹⁰, constituia finalizarea unui studiu inaugurat de Ministerul Justiției încă la 13 octombrie și condus de reputatul jurist Eugeniu Stătescu. Principiul guvernator consta în concilierea părților, îmbinarea sistemului numirii magistraților de către guvern cu cel electiv, al asistării judecătorilor de persoane alese de locuitori, care să reprezinte interesele naționalităților.

⁸ Citând lucrarea „De la colonisation chez les peuples modernes”, a lui Leroy Beaulieu, G. G. Angelesco critica, între altele, limitarea libertății de acțiune a vieții municipale - „singurul mijloc de a crea moravuri politice puternice și sănătoase și de a păstra puternice deprinderi private. Orice politică contrară reduce inițiativa cetățenilor și, slăbind responsabilitatea lor, reduce elanul activității lor, ardoarea lor, sub greutatea reglementărilor inutile.” G.G. Angelesco, *Étude sur la Dobrogea au point de vue de l'organisation des pouvoirs publiques*, Édition „Arthur Rousseau”, 1907, p. 124.

⁹ D. A. Sturdza, *Bessarabia și Dobrogea*, București, „Thiel & Weiss”, 1878, p. 12-13

¹⁰ În baza „legii organice” a Dobrogei din 9 martie 1880, tribunalele de ocol erau înlocuite cu judecătoriile de ocol și tribunale de primă instanță la Constanța și Tulcea. Ele beneficiau de o componență mai largă decât în restul țării, exercitând și atribuții de poliție judiciară și de notariat. Principiul s-a extins și în celelalte județe ale României - Gligor Stan, *op.cit.*, p. 223-227.

Regulamentul institua patru instanțe. Prima emanație directă a spiritului care anima pe legiuitor, o constituiau „judecătoriile de pace”, funcționând în fiecare comună și alcătuite, conform art.1, din primar (*muhtar*) și doi jurați (*azale* sau *ciorbagii*), aleși pe timp de un an de toți locuitorii comunei dintre notabili sau bătrâni. În comunele cu populație mixtă, fiecare naționalitate desemna câte un jurat. Juriul avea doar competența concilierii părților, fără a putea emite sentințe. Procesele-verbale de conciliere pe care juriul le încredința părților aveau putere juridică, dar deveneau executorii doar după omologarea de către tribunalul de ocol din aria de competență. Imposibilitatea concilierii dădea drept reclamantului de a se adresa jurisdicției primei instanțe. Facem precizarea că astfel de judecătorii aveau să se instituie și în celelalte județe ale României în baza legii din 9 martie 1879.

Următoarea instanță o constituia tribunalul de ocol¹¹, formă tranzitorie între judecătoriile de ocol din restul țării și tribunalele județene. Astfel de instanțe funcționau în reședințele plășilor – Tulcea, Constanța, Sulina, Măcin, Babadag, Hârșova, Mangalia, Medgidia, Rasova –, constituirea lor fiind justificată de dificultatea comunicațiilor cu capitalele de județ. Ele se compuneau dintr-un judecător, un supleant, un grefier, doi sau mai mulți comis-grefieri. În instanță, judecătorul sau supleantul său erau asistați de doi membri aleși dintre notabilitățile localității de reședință, cu aceeași preocupare pentru reprezentarea naționalităților, care-și desemnau alesul – în afara oricărei discriminări – prin electori proprii. Art.30 institua o instanță specifică Dobrogei, funcționând în fiecare reședință de ocol - judecătoriile mahomedane. Ele erau compuse din hoga din localitate și doi membri aleși dintre locuitorii musulmani. Numirile trebuiau confirmate de Ministerul Justiției, conform recomandării muftiului. Se recunoștea populației musulmane dreptul de a beneficia de statut propriu, conform legilor otomane, în cauze privind familia, căsătoria, autoritatea paternă, tutela și minoratul, succesiuni *ab intestat* și testamentare.

Tribunalele de apel Constanța¹² și Tulcea făceau obiectului titlului III al regulamentului. Ele reprezentau, cum afirma G. G. Angelesco - o instanță intermediară între tribunalele și Curțile de Apel din restul României. În competența lor intrau apelurile făcute în ultimă instanță contra sentințelor tribunalelor de ocol și judecătoriilor mahomedane. Completului de judecată, compus din președinte, doi membri, un supleant, un prim-procuror, un procuror, un grefier, unul sau mai

¹² A fost suprimat în martie 1879, funcționând pentru un timp doar Tribunalul de Apel Tulcea. Din 1886, județele dobrogene au intrat sub jurisdicția Curții de Apel din Galați, fiind abandonat proiectul inițial al înființării unei instanțe similare în Constanța (*Ibidem*).

mulți comis-grefieri și patru sau mai mulți copişti, i se adăugau și doi membri aleși pe timp de un an dintre notabilii orașului de reședință al tribunalului. Aceștia reprezentau populația musulmană și creștină, fiind aleși de delegații ocoalelor întruniți la reședința tribunalului de apel.

Autoritatea supremă statuată de Regulament, care particulariza o dată în plus regimul juridic dobrogean, era reprezentată de delegatul special desemnat de ministrul Justiției. El era însărcinat cu aplicarea Regulamentului, până la organizarea definitivă și funcționarea tuturor tribunalelor ce se instituiau, sau care urmau a fi instituite. Este stipulația regulamentară care a suscitat cele mai vehemente critici pe temeiul prerogativelor excepționale cu care fusese investit înaltul funcționar de stat, derogând de la spiritul legii din 9 iulie 1865 care guverna sistemul juridic din România. Delegatul ministrului Justiției avea calitatea să supravegheze activitatea instanțelor din Dobrogea, să constate carențele relevate de practica judiciară, propunând ministerului modificările, ameliorările reclamate de necesități. Suspiciunile cele mai mari le stârnea însă prevederea care împuternicea pe delegat cu supravegherea activității magistraților și propunerea de sancțiuni disciplinare – în baza unor probe elocvente – în caz de lipsuri grave, neglijență, imoralitate sau orice altă culpă compromițătoare pentru demnitatea magistraturii.

Garanțiile oferite magistraților din restul României cu privire la aplicarea pedepselor, inclusiv dreptul de a se apăra în fața Curții sau ministrului Justiției, lipseau din Regulamentul de organizare juridică a Dobrogei. Faptul era interpretat ca o facilitare acordată arbitrariului delegatului ministerial, sau chiar al guvernului, față de magistrații dobrogeni. Posibilitatea nu poate fi exclusă, chiar dacă stadiul actual al investigației nu ne-a oferit probe de această factură. Credem însă că legiuitorul poate fi creditat din câteva considerente privind, pe de o parte, cadrul social dobrogean, pe de altă parte, imprimarea unui spirit legislativ vizând obiective de durată și de mai largă respirație. Sub acest raport, așa cum am mai relevat, demersul factorului legislativ trebuia să se circumscrie preocupării de armonizare a intereselor naționalităților, instaurând un spirit justițiar ferm, atù al consolidării autorității statului. Legea avea, așadar, în Dobrogea, în măsură mai mare decât în restul țării, o funcție educativă, de impunere a respectului conștient al autorității, prin câștigarea încrederii locuitorilor, serios erodată de arbitrariul, de discriminările administrației otomane și celei provizorii, de ocupație rusă. Or, atașamentul populației facilita opera de integrare, consolidând întregul edificiu statal. De aici, interesul particular pentru înnoire, pentru ameliorarea structurilor într-o manieră compatibilă evoluției realităților, integrându-se preocupărilor unificatoare. În această perspectivă, prerogativele de excepție încredințate delegatului ministerial nu ni se par anacronice, el fiind purtătorul principiilor promovate de legiuitor, aplicate în condiții particulare. Împuternicirile sale exprese

aveau, așadar, menirea de a asana eventuale practici discriminatorii, abuzive, de natură să compromită obiective legislative de durată. Ca exponent al autorității centrale, el trebuia să beneficieze de instrumente de intervenție care să impună. Să nu uităm, sub acest raport, componența instanțelor dobrogene, unele sub semnul diletantismului, ca și posibilitatea accederii unor magistrați de reputație îndoielnică din România, care puteau compromite intențiile legiuitorului. De altminteri, trebuie observat că prerogativele sale nu erau discreționare, din moment ce se impunea decizia ministrului, fondată pe probe edificatoare.

În sfârșit, derogarea de la spiritul legii de organizare juridică din România, relativ la garanțiile acordate magistraților, se subsuma aceleiași optici de a impune autoritatea, inclusiv prin metode mai ferme, fortificând și sub acest raport o latură a suveranității românești. Eludarea treptată a notelor de particularitate din regimul organizării judecătorești a Dobrogei, până la confundarea lui cu cel din restul țării¹³, ca și înnoirile promovate în stânga Dunării după modelul dobrogean¹⁴ probează, credem, concepția legislativă expusă mai sus.

Același spirit a guvernat și elaborarea *Regulamentului pentru împărțirea și organizarea administrativă a Dobrogei*, promulgat la 13 noiembrie 1878¹⁵, opera lui C. A. Rosetti, care valorifica lucrările preliminare ale comisiilor militară și civilă de studiu trimise în provincie.

În conformitate cu prevederile Regulamentului, fostul sangeac Tulcea era împărțit în trei județe: Tulcea, Constanța și Silistra Nouă, ultimul cu reședința la Rasova, desființat ulterior prin decretul nr. 668 din 29 martie 1879. Județele se împărțeau în ocoale, corespunzătoare fostelor cazale: Tulcea, Sulina cu Insula Șerpilor, Babadag, Măcin, Constanța, Hârșova, Medgidia, Mangalia și Silistra Nouă. Autoritatea supremă era deținută de prefect, ca exponent al guvernului, căruia i se încredința responsabilitatea asigurării ordinei publice, garantării proprietății, averii, onoarei și libertății locuitorilor, ocrotirii drepturilor și libertăților religioase, fără deosebire de confesiune. Această autoritate se exprima

¹³ Etapele acestui proces sunt marcate de legile din 8 martie 1886, 1 martie 1894, 24 martie 1908, februarie 1913 (*Ibidem*).

¹⁴ *Ibidem*; În Dobrogea s-au experimentat unele dispoziții ale organizării judecătorești, extinse apoi în întreaga țară: judecătorul unic cu caracter facultativ (1909, desființat apoi în 1912), judecătorul de ocol, ca ofițer de poliție judiciară (1907), dreptul tribunalelor de ocol de a face execuții imobiliare (1907), dreptul instanțelor judecătorești de a exercita drepturile Consiliului de disciplină al avocaților. Andrei Rădulescu, *Privire asupra organizării judecătorești în Dobrogea Veche de la anexare până azi*, în „Curierul judiciar”, 1914, p. 35-36.

¹⁵ Pentru comentariul Regulamentului, vezi G. G. Angelesco, *op.cit.*, p.116-127; D. G. A. S., *Îndrumător în Arhivele Statului - Județul Constanța. Prefectura județului Constanța*, Îndrumătoare arhivistice, 13, București, 1977, p. 20-24.

în capacitatea de numire și revocare a primarilor comunelor rurale și urbane, dizolvarea consiliilor comunale și ordonarea de noi alegeri, aprobarea bugetelor și altor lucrări care depășeau competența consiliilor, autoritatea efectivă asupra forței publice și funcționarilor administrativi, indiferent de subordonare. Prefectul era ajutat de un director de prefectură, un șef de birou cu două ajutoare, un translator de limbă turcă, un registrator-arhivar și patru copişti.

Consiliile comunale erau compuse din patru consilieri aleși de locuitorii comunei „conform uzanțelor localității”, auxiliari ai primarului în opera administrativă. Ei puteau fi revocați de prefect „când se dovedește că și-au părăsit sarcinile”.

Asemenea Regulamentului privind organizarea juridică, comentatorii au denunțat omnipotența prefecților ca sursă potențială a unor practici abuzive, blamând mărginirea conceptuală a legiuitorului în Dobrogea¹⁶. De fapt, ne aflăm în fața unor clișee mentale aplicate unei realități de excepție. Dincolo de sentimentele politice - și, trebuie s-o spunem, paternitatea liderului liberal-radical oferea garanția liberalismului regulamentului la care ne referim - rațiunea de stat trebuia să prevaleze, căci era vorba de edificarea unei opere naționale durabile. În această perspectivă, prefectul era chemat nu numai să transpună în fapt concepția generală, ca exponent al puterii executive, ci să și participe la modelarea, la amendarea ei în funcție de realități. Corespondența cu misiunea delegatului ministerial în materie judiciară se impune, cu surplusul de responsabilitate și autoritate pe care-l comporta în cazul prefectului asumarea practică a întregului eșichier al puterii.

Unele observații sunt, totuși, utile înțelegerii rațiunilor care au determinat elaborarea Regulamentului privind organizarea administrativă.

În primul rând, prefectul era chemat să pună bazele edificiului autorității statului *român prin respectul legii și nu al forței* (subl.ns.), într-o provincie bulversată de război, terorizată de brigandaj, ceea ce impunea nu numai opțiunea locuitorilor, ci și orientarea ei prin oameni atașați scopului. Dată fiind precaritatea educației localnicilor, autoritatea guvernamentală trebuia investit cu capacitatea de a impune aleșilor obștii – purtătorii de opinie și factori de animare ai comunităților – viziunea sa politică integratoare. A lăsa la liberul-arbitru această evoluție, echivala cu însăși subminarea acțiunii de integrare și, implicit, a suveranității statului. Așadar, *prin lege* (subl.ns.), trebuia motivat *respectul pentru lege* (subl.ns.) și pentru autoritatea ce emana din aceasta. Se cuvine, de altminteri, observat că intervenția revocatoare a prefectului asupra primarului și consiliilor comunale survenea doar în împrejurarea declinării mandatului ce le fusese încredințat, compatibil cu învestitura legală. Că era loc pentru abuz, nu contestăm, intenția legiuitorului

¹⁶ G. G. Angelesco, *op.cit.*, p. 119.

confruntându-se cu constrângerile realității, care-și exercita funcția corectivă. Autoritatea morală a prefecților dobrogeni, cel puțin până la 1880, oameni de orizont, de concepție, cu mari merite în fondarea suveranității românești în dreapta Dunării, probează seriozitatea preocupărilor guvernului pentru traducerea fidelă a intențiilor sale, străin de tentații discreționare.

Prefectul trebuia, pe de altă parte, să modeleze conștiința civică unor oameni străini de orice tradiție a exercițiului democratic, motiv pentru care credem că se impunea posibilitatea unei intervenții inițiale mai severe asupra factorilor locali. Cu atât mai mult, cu cât puterea acestora se răsfrângea asupra unor comunități care trebuiau emancipate, implicate efectiv în viața societății dobrogene, cultivându-le respectul față de instituțiile statului și, implicit, atașamentul la patria română. Or, constatau contemporanii, administrația locală devenise, în unele cazuri, apanajul unor funcționari venali, care nu s-au ilustrat prin cea mai bună înțelegere a misiunii lor. O consecință, credem, explicabilă prin situația de fapt din provincie și față cu care prefectul trebuia investit cu prerogative exprese de intervenție. Se adăugau sarcinile, cu largi implicații, în domeniul economiei, comunicațiilor, instrucției, impunând fermitatea actului de decizie. Toate convergeau însă spre obiectivul final al facilitării fuziunii legislative. Prescripțiile regulamentare sunt, de altfel, elocvente pentru liberalismul demersului guvernamental. Conform art.16, „scopul pe care prefectul trebuie să se străduiască să-l atingă este legislația țării”, perspectivă în care se recomanda prudență, „lăsând populației timpul necesar să se convingă de utilitatea noilor reforme”. Legiuitorul lăsa la latitudinea prefectului - confirmare a sensului acțiunii sale - „să nu aplice unele părți (din Regulament –n.n.) care ar fi în contrazicere cu deprinderile și cu legislația locală. Faptul de a menține cordialitatea și fraternitatea între diferitele religii și naționalități, prin respectul obiceiurilor și dogmelor fiecărui cult - continua Regulamentul - va fi una din primele preocupări ale prefectului. De asemenea, prefectului îi revenea sarcina, stipulată la art.17, de a consacra deplina egalitate în drepturi a tuturor locuitorilor Dobrogei, considerați „fii ai României”. Până la adoptarea legii organice, prefectul trebuia să-și întemeieze demersurile pe legile și obiceiurile locale, dând însă tot concursul la executarea regulamentelor celorlalte ministere. Art.15 institua, totodată, obligația raportării bilunare asupra oportunităților de optimizare a administrației și reformelor reclamate de cerința „aproprierii de legislația generală a țării.” Așadar, un adevărat „credo” politic sub semnul căruia demara și avea să se dezvolte progresiv legislația unificatoare a Dobrogei cu Țara.

Dincolo de accentele contestatate, regimul excepțional regulamentar și-a validat utilitatea, în linii generale serviciile publice din Dobrogea adoptând până în 1880 o structură funcțională similară celeia din România¹⁷.

Corespunzând unei etape de tatonare și, totodată, prospective, regimul regulamentar de excepție devenise impropriu dezvoltării necesităților, tinzând spre integrarea deplină a teritoriului dintre Dunăre și Mare. În primul rând, prin perpetuarea unei stări de provizorat derivând din necuprinderea juridică a unor domenii indispensabile stabilității și dinamicii sociale: drepturile și îndatoririle dobrogenilor, reglementarea proprietății, raporturile diferitelor culte față de stat, organizarea puterii judecătorești și armatei. Explicația trebuie căutată în complexitatea cadrului social-politic dobrogean, reclamând sondare profundă, discernământ, condiții ce nu puteau fi pretinse legiuitorului de la 1878 la ora incontestabilei priorități a întemeierii autorității de stat românești peste Dunăre. În condițiile în care obiectivul proxim al legiuitorului devenise realitate, consacrarea lui juridică apăsătoare însă imperativă funcționării vieții de stat, întemeierii bazelor legale ale asimilării constituționale a locuitorilor Dobrogei. Faptul era cu atât mai imperativ cu cât afecta regimul proprietății, fundamental oricărui stat modern, subminând garanții obligatorii fluentei tranzacțiilor, premisa revitalizării economice, a credibilității acțiunii guvernamentale, în contextul preocupărilor de punere în valoare a fondului funciar al Dobrogei. Or, sub acest raport, substituirea administrației otomane de către autoritățile române a fost însoțită de extrapolarea - emanând dintr-o interpretare eronată a legislației musulmane - a dreptului suveran al sultanului asupra pământului, socotit patrimoniu exclusiv al statului român, eludându-se drepturi private. În această situație, tranzacțiile cu pământuri, în special între proprietarii turci și sate de români de-a lungul Dunării, conform cutumelor, rămăneau în suspensie, fără temei juridic, în absența unor reglementări românești corespunzătoare celor otomane.

Pe fondul acestui hiatus legislativ, nu trebuie să surprindă proliferarea propagandei favorabile emigrării, pe tema uzurpării de către statul român a dreptului de proprietate în Dobrogea, pentru a-și întemeia opera de „naționalizare”¹⁸. Aserțiunea era neconformă nu numai cu intențiile guvernului, ci dăunătoare însăși obiectivelor de perspectivă vizate în Dobrogea. Iată de ce, *statu-quo*-ul legislației otomane se constituia în soluția cea mai rezonabilă și asigurătoare

¹⁷ Cf. V. M. Kogălniceanu, *Dobrogea. 1879-1909. Drepturi politice fără libertăți*, „Socec & co”, București, 1910, p. 111; apud *Expunerea de motive a Legii pentru organizarea Dobrogei din 9 martie 1880*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 160, 166.

până în momentul prezentării unei legislații românești studiate, echitabile, conformă intereselor naționale.

Regimul regulamentar tranzitoriu se cerea, așadar, suprimat, așezându-se bazele unui cadru legal de o asemenea cuprindere și adâncime, compatibil cu noua fază a acțiunii de integrare deplină a Dobrogei cu România.

Constituția Dobrogei (9 martie 1880)

Acestor comandamente încercau să le confere expresie juridică Remus Opreanu, primul prefect al Constanței și M. Kogălniceanu, elaborând *Legea pentru organizarea Dobrogei*, „Constituția Dobrogei” cum a fost ea apreciată de contemporani, emisă la 9 martie 1880. Acest din urmă apelativ s-ar explica - după unii autori¹⁹ - prin statuarea unui cadru instituțional particular, din unele puncte de vedere, față de cel din România. Legea însuma nouă capitole, reglementând drepturile locuitorilor dobrogeni, administrația, organizarea judecătorească, finanțele, puterea armatăă, dispozițiuni generale și tranzitorii²⁰.

Primul capitol al legii – „Despre teritoriul Dobrogei” – prescria împărțirea în județe – Constanța și Tulcea – ocoale, comune urbane și rurale.

Capitolul al II-lea, unul dintre cele mai consistente ale legii (art.3-24), trata „Despre drepturile dobrogenilor”, statuând asimilarea ca cetățeni români a tuturor locuitorilor Dobrogei, supuși otomani la data de 11 aprilie 1877. Conform art. 5, locuitorii Dobrogei erau egali în fața legii „fără osebite de origine și de religie”, beneficiind de drepturile cetățenești consacrate de Constituția României (art. 6), sub rezerva unor prescripții de excepție, derivând din particularitățile provinciei. Este vorba de reglementarea proprietății și posesiunii imobiliare în Dobrogea și reprezentarea locuitorilor ei în Parlamentul țării, care urmau să facă obiectul unor legi speciale care să confere cadrul deplinei asimilări cetățenești. Până la reglementarea regimului proprietății, legiuitorul prescria *statu-quo*-ul legislației otomane în vigoare până la 11 aprilie 1877 în ce privește dobândirea, conservarea, transmiterea și pierderea acesteia. Guvernului român îi reveneau toate drepturile și atribuțiile care aparținuseră guvernului otoman în această materie. Preocuparea de prevenire a înstrăinărilor de pământuri în detrimentul intereselor statului se traducea în prevederea art. 13 care stipula dreptul de cumpărare a imobilelor rurale doar pentru locuitorii aflați în Dobrogea la 11 aprilie 1877 și îndreptățiți de legile otomane, pentru români și pentru cei capacitați de art. 7 din Constituția României. Se prevedea, totodată, că acest fapt nu împiedica elaborarea unei legi privind

¹⁹ G. G. Angelesco, *op.cit.*, p. 130.

²⁰ În prezentarea legii am apelat la textul acesteia, cu modificările din 30 martie 1886, expus în V. M. Kogălniceanu, *op.cit.*, p. 311-321.

stabilirea de colonii agricole pe domeniile statului. Dajmele se desființau pentru totdeauna, fiind înlocuite printr-o dare funciară anuală.

Art. 15 deschidea o altă problemă a capitolului - libertatea conștiinței, învățământ. Se prescria garantarea libertății tuturor cultelor, în măsura în care nu contraveneau ordinii publice și bunelor moravuri. Religia ortodoxă era proclamată dominantă, clerul superior județean și personalul catedralelor din Tulcea și Constanța fiind salariați de stat, restul revenind în sarcina comunelor și comunităților. În continuare, legea prevedea remunerarea de către stat a personalului moscheilor și întreținerea celor din Tulcea, Constanța, Babadag, Măcin, Medgidia, Hârșova, Isaccea, Sulina, Mangalia. Se prevedea și înființarea pe seama statului a unui seminar musulman pentru pregătirea personalului de deservire a moscheilor și învățătorilor din rândul populației turco-tătare. Clerul celorlalte confesiuni, bisericile și templele lor urmau a fi întreținute de comunitățile coreligionare.

Relativ la învățământ, se proclama gratuitatea lui în școlile de stat sau întreținute de comune, ca și libertatea acestuia. Școli primare urmau a se înființa în toate comunele Dobrogei, prevăzându-se libertatea inițiativei diferitelor comunități și particularilor, sub controlul Ministerului Instrucțiunii Publice, cu condiția obligativității învățării limbii române, ca și a limbii materne a fondatorilor.

Administrația Dobrogei, instituțiile județene și comunale făceau obiectul capitolelor III (art. 25-35), respectiv IV (art. 36-56). Se reglementa detaliat împărțirea administrativă a Dobrogei, păstrându-se cadrul organizatoric consacrat de regimul regulamentar. Administrația era încredințată prefectilor, cu atribuții asemănătoare celor din stânga Dunării, administratorilor de ocol și primarilor, asistați de consilii comunale urbane sau rurale. Prefectul, numit de Domnitor la propunerea ministrului de Interne, supraveghea ansamblul serviciilor publice, cu excepția tribunalelor și armatei. El trebuia să asigure exercitarea drepturilor și integritatea intereselor tuturor locuitorilor județului, asanarea abuzurilor și încălcărilor de lege, menținerea ordinii publice. În această perspectivă, în limita legilor, prefectul deținea apanajul puterii publice, putând apela, în caz de necesitate, la comandantul trupelor din județ.

Administratorii de ocol erau asimilați, în planul atribuțiilor și competențelor, cu subprefecții din restul țării, fiind subordonați direct prefectului. Ei exercitau autoritatea tutelară asupra primarilor – cu excepția celor din comunele reședință de județ – putându-i suspenda, sub rezerva confirmării măsurii de către prefect.

Capitolul IV determina *instituțiile reprezentative județene și comunale – consiliile*, după modelul celor din restul României. Membrii Consiliului Județean erau aleși de delegații consiliilor comunale, câte doi din partea fiecărei comune

rurale și trei din partea fiecărei comune urbane. Erau, de asemenea, alegători de drept ai Consiliului Județean cei mai mari contribuabili din comune, câte unul din partea fiecărei comune rurale și doi din partea fiecărei comune urbane. Prefectul avea calitatea de a numi patru membri în Consiliul Județean Tulcea și doi în Consiliul Județean Constanța, dintr-o listă de 12 cetățeni români recomandați de consiliile comunale. Aceștia, împreună cu cei desemnați de votul delegaților, compuneau completul Consiliului Județean, alcătuit din 12 membri. Până la reglementarea reprezentării politice a Dobrogei în Parlament, Consiliile Județene Tulcea și Constanța aveau dreptul să adreseze Domnitorului, la finele fiecărei sesiuni ordinare, prin „deputății”, expunerea „tuturor trebuințelor, îmbunătățirilor și plângerilor județelor lor” (art. 42).

Articolele 47-56 se refereau la constituirea consiliilor comunale și bugetele acestora. Consiliile comunale erau organele administrative în orașe și comunități rurale, din rândul lor desemnându-se câte un primar, revocabil de către ministrul de Interne - în comunele urbane - și prefect în celelalte. Numărul consilierilor comunali se stabilea la 9 pentru comunele Tulcea și Constanța, din care trei erau numiți de prefect dintre notabili și șapte în celelalte comune, din care doi desemnați de prefect. În comunele cu populație mixtă, prefectul avea calitatea - dacă socotea că este de interes local - să fixeze numărul consilierilor ce puteau fi aleși de către fiecare confesiune. Erau alegători și eligibili toți locuitorii, cetățeni ai țării, care plăteau o dare directă către stat de minimum 30 lei în comunele urbane și 18 lei în cele rurale.

Capitolul V (art. 57-63) reglementa *puterea judecătorească*, introducând tribunalele și legile civile și criminale din România, cu unele modificări cerute de împrejurări locale.

Capitolul următor – „*Despre finanțe*” – marca o treaptă a asimilării legilor privind impozitele și finanțele aplicate în România, rămânând la latitudinea guvernului să aprecieze oportunitatea extinderii lor.

Art. 67 al capitolului „*Despre puterea armată*” consacră scutirea pe termen de zece ani a conscripției pentru armata de linie. În acest interval, în Dobrogea funcționa doar armata teritorială - călărași și dorobanți - destinată serviciului local și care nu putea fi folosită în afara provinciei decât în caz de război. În timp de pace locuitorii recrutați în aceste trupe nu puteau fi întrebuințați în serviciu decât o săptămână pe lună, timp în care erau plătiți și hrăniți conform legii privind armata teritorială. Locuitorii musulmani constituiau companii și escadroane separate, finanțate de stat, conservându-se elementele de port tradiționale. Populația riverană era recrutată, cu predilecție, în serviciul flotei.

Conform art. 77 al ultimului capitol, „Dispozițiuni tranzitorii”, oștirea teritorială din Dobrogea se constituia doar după promulgarea legii pentru reglementarea proprietății rurale.

În sfârșit, art. 73 prescria un termen de trei ani, începând cu 23 octombrie 1878, pentru revenirea la vetre a emigranților din timpul războiului, absenteismul atrăgând decăderea din dreptul de proprietate.

Legea a fost tradusă în limbile naționalităților din Dobrogea, fiind apoi difuzată în toate satele. Ea a fost, de asemenea, tradusă în câteva limbi de circulație europeană²¹.

Discuția legii comportă discernerea câtorva aspecte care par să concentreze ideile diriguitoare ale legiuitorului. Mai întâi, este evidentă preocuparea pentru „asimilațiunea deplină a Dobrogei cu România” (subl.ns.), așa cum mărturisea chiar *Expunerea de motive* a proiectului legii. Asupra acestei chestiuni se cuvine stăruit, întrucât califică o opțiune de principiu, cu implicații asupra întregii opere legislative privind Dobrogea și pentru că inspiră o idee care credem că nu trebuie omisă în judecata asupra trenării acordării drepturilor politice dobrogenilor.

Kogălniceanu avertiza asupra sensului acestei idei, că *nu trebuie asociată cu o „reformă silnică”* (subl.ns.) ce s-ar impune unei țări cu totul străină de România. Organizarea românească a Dobrogei, spunea reputatul om politic, nu făcea decât să consacre „ca drept, o situație existentă ca fapt...” (subl.V.M.K). Noi nu înțelegem prin noua organizațiune a lovi în niciuna din naționalitățile ce se află în Dobrogea²², legea garantând existența egală a fiecăreia. Aceeași idee guverna și „asimilarea” politică, conferind garanții excepționale unor naționalități și confesiuni, cu deosebire musulmană, superioare chiar celor rezervate românilor. „Pe tărâmul politic – preciza *Expunerea de motive* – asimilațiunea așternută prin proiectul de lege actual, va fi cu totul în avantajul locuitorilor din Dobrogea, fiindcă asigură fiecăruia din ei aceleași drepturi și îndatoriri, fără osebire de naționalitate și de religie!... Ba, se poate spune că dacă s-au asigurat mai multe garanții unei naționalități și confesiuni speciale, aceasta s-a făcut în favoarea nu a românilor, ci a musulmanilor, a căror (sic!) stabilimente de cult, școli confesionale, moravuri și chiar legislațiune în materie de familie și de succesiune, sunt înconjugate cu garanții excepționale.”

Pe de altă parte, este evident faptul că abolind regimul regulamentar, legiuitorul se vedea constrâns la o reglementare provizorie în unele aspecte ale sale, *din cauza năințuririi unei condiții imanente stabilității, prosperității și potenței politice a cetățenilor: asimilarea proprietății sui-generis otomane, ca proprietate absolută a statului*

²¹ *Ibidem*, p. 124.

²² *Ibidem*, p. 116.

modern (subl.ns.). De aici, persistența clauzelor excepționale, dar și conștiința caracterului progresiv al oricăror reglementări durabile în problema dobrogeană. Este explicația replicii lui Kogălniceanu către adversarii proiectului său, că nu este politic să se condiționeze abolirea regimului legal excepțional de un termen de 2 ani, ci de „rezolvarea unei chestiuni majore pentru stat”²³. (problema proprietății-n.n.).

Critica legii s-a circumscris, de altminteri, acestei problematici, dezbaterile, pasionante desfășurate de-a lungul a nouă ședințe, chiar sub imperiul amenințării unei crize ministeriale, prezentând câteva trăsături comune. Reține atenția, în primul rând, apartenența predilect liberală a opoziției, într-o perioadă de ascensiune a autorității brătieniste.

În al doilea rând, expozeurile parlamentarilor – la Cameră, Pantazi Ghica, I. Ionescu de la Brad, G. Cantilli, D. I. Ghica, N. Fleva, G. Chițu, Șt. Periețeanu-Buzău, Gh. Manu, I. Ghica – sau în Senat, au criticat proiectul legii exclusiv pe tema *persistenței unor clauze excepționale*, chiar în condițiile abolirii provizoratului instituit prin Regulamente, așa cum intenționa proiectul lui Kogălniceanu. Preopinienții au perorat pe tema antiliberalismului proiectului legii, care ar ignora drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului, tratându-i pe locuitorii Dobrogei „ca pe o turmă de sclavi”, cum afirma Pantazi Ghica. În numele aceluiași principii liberale, deputatul sancționa *abandonarea suveranității Parlamentului în mâinile administrației* (subl.ns.), fapt de natură să prejudicieze opera națională din Dobrogea, îndepărtând populația. În sfârșit, se exprima opinia *lezării prestigiului internațional al țării* (subl.ns.), contrastând cu demersul bulgarilor și sârbilor care extinseseră constituțiile asupra populațiilor și teritoriilor anexate după 1877-1878²⁴. Calificând drept „draconiană” prevederea privind dreptul guvernului de a suspenda libertatea presei și întrunirilor, virulentul critic se arăta tentat să voteze respingerea proiectului legii care nu organiza, în opinia sa, „nimic”, „având aerul de a da o viață Dobrogei”, când, de fapt, „nu facem decât să-i punem cătușe în ceea ce privește viața morală, viața politică”²⁵.

În același registru critic, D. I. Ghica incrimina împrumuturile „*cu totul discreționare*” *concedate prefecților* (subl.ns.). În opinia sa, autoritățile comunale și județene „sunt pure iluziuni și nu însemnează nimic; prefectul este tot”²⁶. El se

²³ I. N. Roman, *Dobrogea și drepturile politice ale locuitorilor ei*, „Ovidiu”, Constanța, 1905, p.42; vezi și C. P. Rotaru, *Reforme agrare din Dobrogea Veche (1878-1930)*, Tipografia „C.I.I. Sf. Gheorghe”, Iași, 1930, p. 30.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ „Monitorul Oficial”, nr. 24/30 ianuarie (11 februarie) 1880, D. A. D., ședința din 29 ianuarie 1889, p. 549-550.

²⁶ *Ibidem*, p. 548.

pronunța, totodată, pentru prevederea prin lege a termenului până la care se va depune la Cameră legea proprietății și a drepturilor politice, pentru a elimina ambiguitatea proiectului supus dezbaterii.

Abordând tema facultății guvernului de suprimare a libertății presei și întrunirilor, evocată și de alți deputați, G. Chițu califica drept „himerice” întâmpinările unor comentatori ai legii privind potențiale pericole generate de agitații naționaliste în Dobrogea, cu trimitere expresă la o parte a comunității bulgare. Deputatul liberal propunea „în numele liberalismului și al prestigiului României în Europa”, ca guvernul „să acorde toate libertățile dobrogenilor și, dacă temerile sale se vor justifica, să ia măsurile pe care legile țării le îngăduie în asemenea situații.”²⁷ Se cuvine precizat faptul, semnificativ, credem, din perspectiva considerațiilor noastre, că observațiile formulate erau circumscrise unor expozeuri excelând în enunțuri de principiu, pur teoretice, în spiritul „dreptului natural”.

Aparențele ar indica, deci, abandonarea principiilor generoase expuse de autorul legii și îndepărtarea de perspectiva unificării legislative depline. De aici și aserțiunea că problema dobrogeană ar fi constituit doar un apendice legislativ în contextul preocupărilor guvernamentale, abordabil doar în pauza disputelor politicianiste și, atunci, ca paliativ al unor chestiuni generale ale României.²⁸ Judecată, fără echivoc, eronată.

Efuziunile liberale ale vorbitorilor, de bună credință de altminteri, trădau – așa cum cu dreptate observa Kogălniceanu – necunoașterea realității dobrogene, conducând, firească, la superficialitatea analizei și enunțurilor. Restricțiile pe care le impuneau inițiatorii legii, chiar dacă deviau, provizoriu, de la preceptele liberalismului, exprimau o necesitate asumată conștient, în perspectiva consacrării virtuale a principiilor constituționale, atunci când împrejurările care le-au impus vor fi devenit caduce. Pentru că, observa M. Kogălniceanu, vechimea și ponderea majoritară a românilor în Dobrogea nu însemna însă că „țara este eminamente și societate românească.” (subl.ns.). Iată de ce, în edificarea spiritului românesc al societății dobrogene, criteriul nu era acela al legilor „cu grămadă”, ci apropierea treptată, naturală a naționalităților „de uzurile și moravurile noastre; lăsați-le să se apropie singure de centrul guvernului!”, spunea inițiatorul legii²⁹.

Animat de aceeași „filozofie” care guvernase elaborarea legii, I. C. Brătianu respingea, la rândul-i, criticile izvorâte din eludarea particularităților provinciei:

²⁷ *Idem*, nr.25/1 (13) februarie 1880, D. A. D., ședința din 30 ianuarie 1880, p. 600-601

²⁸ I. I. Nacian, *Dobrogea. Reformele economice și sociale ce ea reclamă*, „I. Weiss”, 1892, p.6 și următoarele.; G. G. Angelesco, *op.cit.*, p. 170.

²⁹ „Monitorul Oficial”, nr.24/30 ianuarie (11 februarie) 1880, p. 555-556.

„Considerați-o, spunea el, ca o *societate care se formează* (subl.ns.) și asupra căreia avem dreptul de a o conduce până va ajunge în pozițiune să fie asimilată cu noi și s-o băgăm pe deplin în familia românească”³⁰.

În aceeași ordine tematică, G. Mârzescu făcea o inspirată paralelă spre a releva constrângerile care au limitat opțiunile legiuitorului și rațiunile ce se cuvin evaluate în contextul oricărui demers critic. „*Nu pot să dau atenienilor legi mai înțelepte decât poate să le priceapă înțelepciunea ateniană*” (subl.ns.), ar fi spus Solon și dictonul său servea de pretext invitației spre aprofundarea „mai întâi la fața locului” a realității dobrogene. Altfel, considera vorbitorul, o asimilare legislativă intempestivă a Dobrogei la România ar fi „actul cel mai imprudent, cel mai nechibzuit, cel mai pueril”³¹.

În acest sens se pronunța și N. Dimancea, adeptul conceptului de „*libertate raționabilă*”. Nepregătirea spiritului public pentru exercitarea deplină a libertăților constituționale, după secole de despotism, era socotită sursa unor pericole ce priveau superioare rațiuni de stat. „Trebuie ca mai întâi să pregătim pe dobrogeni pentru aceste libertăți (subl.ns.), să punem plugul, să tragem brazda, să aruncăm sămânța deocamdată și, cu timpul, aceste libertăți vor da roade bune și în Dobrogea, cum au dat pretutindeni. Până atunci însă, *rațiunea de stat, datoria de naționalitate înainte de toate, datoria de românism, datoria de santinelă latină la Dunăre ne impun să fim priveghetori* (subl.ns.), să luăm precauțiunile acelea ca în cazuri extraordinare să avem mijlocul legal, fără să ieșim din lege, de a putea să garantăm ordinea în statul român, să garantăm ordinea la gurile Dunării”³².

Conotațiile naționale erau invocate și în pledoaria lui Kogălniceanu pe tema nereprezentării parlamentare a Dobrogei: „...După un regim de sclavie și jug, (voiți –n.n.) să dați toate libertățile de aici și Dobrogei ? Credeți că dați acele libertăți pentru dânșii, pentru România ? Nu, convicțiunea mea plină și întreagă este că acele libertăți nu vor fi nici pentru dânșii, nici pentru România. Iată de ce zic eu, dumneavoastră, liberalii, trebuie să vă gândiți ca mai înainte de a face legi liberale, să faceți legi naționale (subl.ns.). Această lege nu e făcută pentru nimic alt decât pentru ca Dobrogea să facă parte din România și locuitorii ei să se asimileze încetul cu încetul și să devină români”³³.

Examinarea comparativă a legii organice a Dobrogei asociază trăsăturile de excepție la trei compartimente: *cetățenie, cadru administrativ și justiție*.

³⁰ Idem, nr.25/1 (13) februarie 1880, p. 548.

³¹ Idem, nr. 24/30 ianuarie (11) februarie 1880, p. 548.

³² Idem, nr. 25/1 (13) februarie 1880, p. 603.

³³ Idem, nr. 24/30 ianuarie (11 februarie) 1880, p. 552.

Mai întâi, este de observat că românii din stânga Dunării care se stabileau în Dobrogea, nu mai aveau dreptul să participe la alegerile legislative din România dacă nu aveau pământuri sau alte proprietăți în țară, la alegerile municipale dacă nu întruneau censul impus de legea din 1880 și nici la alegerile județene. Sub acest raport, se producea, așadar, o degradare civică³⁴, ei fiind socotiți *cetățeni români dobrogeni* (subl.ns.). Nefiind deplin asimilați în drepturi, cetățenii români dobrogeni nu puteau dobândi proprietăți imobiliare rurale în România, facultate ce constituia apanaj politic³⁵.

În plan administrativ, s-a observat deja *exceptarea Dobrogei de la regimul reprezentativ* (subl.ns.), cetățenii dobrogeni fiind simpli receptori ai legilor care li se aplicau și, totodată, *lipsa controlului parlamentar asupra administrației* (subl.ns.).

Sub raportul organizării locale, operau de asemenea derogări de la legislația comună în sensul *îmbinării principiului electiv cu cel al numirii consilierilor județeni* (subl.ns.). Membrii Consiliului județean nu erau, de altfel, desemnați de votul alegătorilor, ci de delegații consiliilor comunale, pe care urmau să le controleze. Atribuțiile Consiliului Permanent, ale Delegației județene erau încredințate prefectului, numit de guvern și nu ales de consiliu. Asemenea, primarii nu erau aleși de consiliile comunale, ci numiți de ministrul de Interne, sau de prefect, funcție de statutul comunei. În sfârșit, componența colegiilor electorale particulariza situația din Dobrogea, condiționând accesul de plata unei dări directe către stat.

Relativ la organizarea judecătorească, reține atenția *inexistența Curții cu jurați* (subl.ns.), ca și *condiții speciale de admisibilitate în avocatură* (subl.ns.), autorizația ministrului Justiției și competențe disciplinare. Astfel, atribuțiile Consiliului de disciplină aparțineau în Dobrogea atât instanțelor juridice locale, cât și Consiliului de Miniștri care se pronunța în baza referatului ministrului Justiției³⁶.

Desprinsă din contextul firesc, aceste prescripții, care compuneau regimul excepțional din Dobrogea, sunt, desigur, incriminabile. Opțiunea legiuitorului, cum am văzut, fusese însă guvernată de rațiuni ținând de o diversitate de factori implicați. De altminteri, legea organică a Dobrogei avea să întrunească o semnificativă majoritate, fiind adoptată cu 63 de bile albe, contra 2 negre³⁷.

Abolind regimul regulamentar, legiuitorul de la 1880 nu-și făcea iluzia operei finite, a împlinirii rațiunilor care-i dictaseră inițial caracterul de excepție. Conștiința respectului autorității, asumarea conștientă de către toți factorii a sarcinilor publice, formarea unui spirit compatibil cu un real regim reprezentativ,

³⁴ G. G. Angelesco, *op.cit.*, p. 169.

³⁵ I. N. Roman, *Dobrogea și drepturile politice...*, p. 26.

³⁶ *Ibidem*, p. 34

³⁷ C. P. Rotaru, *op.cit.*, p. 32.

proba fidelității naționalităților erau elemente care pretindeau o dezvoltare procesuală, făcând iluzorii orice încadrări în termene legislative. Iată de ce, deși statua încă un regim de excepție pe câteva paliere – restricții privind drepturile electorale, achiziția de proprietăți imobiliare rurale în stânga Dunării, nereprezentarea parlamentară, îmbinarea principiului electiv cu numirea consilierilor județeni, prerogative mai largi conferite prefectului numit de guvern, numirea primarilor de către ministrul de Interne, inexistența Curții cu jurați – „Constituția Dobrogei” crea, totuși, cadrul principal, eșafodajul instituțional al integrării depline a provinciei transdanubiene a României.

Reglementările în domeniul proprietății imobiliare rurale, consacrate prin legea din 3/15 aprilie 1882 și modificările ulterioare până în 1916 au transpus ulterior, în termenii unei noi realități sociale și de drept, regimul funciar din Dobrogea, reformând astfel structura elementară a societății și *creând premisa posesiunii sale reale* (subl.ns.), cum afirmase încă M. Kogălniceanu. Ele au satisfăcut, totodată, cerințe de politică demografică într-o regiune de graniță vulnerabilă și cu o densitate redusă a populației, tinzând la „redefinirea unei frontiere, frontieră nu numai naturală, dar etnică, dincolo de fluviu”³⁸.

Consacrarea în Constituția revizuită din 1884 a cuprinderii județelor din dreapta Dunării în Regatul României, împreună cu care formau „*un singur stat indivizibil*” și extinderea apoi a legii comune de organizare judecătorească (1909, 1912, 1913) au întrunit condițiile abordării etapei finale a deplinei asimilări cetățenești a locuitorilor Dobrogei.

Legea pentru acordarea drepturilor politice locuitorilor din județele Constanța și Tulcea din 19 aprilie 1909 - modificată ulterior în 1910 și 1912 era astfel încununarea unei evoluții graduale de implementare, asimilare și acumularea premiselor parcurgerii unui nou ciclu de mutații structurale, care au apropiat societatea dobrogeană de momentul „deplinei consacării a contopirii sale cu România”. Se împlinea astfel, așa cum afirma I. I. C. Brătianu, o „operă de închegare națională”, de consacrare a integrării Dobrogei ca „încorporare definitivă”. Într-un moment când starea Peninsulei Balcanice anticipa evoluții neliniștitoare pentru statutul politic-teritorial consfințit prin Tratatul de la Berlin, România răspundea, totodată, cerinței „de a se înfățișa perfect unificată din Carpați până spre Balcani” și a-și consolida autoritatea morală „de a reclama drepturi de liberă dezvoltare pentru frații subjugăți, în spiritul rasei noastre”³⁹.

³⁸ Catherine Durandin, *La Russie, la Roumanie et les nouvelles frontières dans les Balkans. Le cas de la Dobroudja*, în „Cahiers du monde russe et soviétique”, XX, I, Janvier-Mars 1979, p. 68.

³⁹ Cf. C. D. Pariano, *Dobrogea și dobrogenii*, „Ovidiu”, Constanța, 1905, p. 76-77.

Fără a omite influența factorilor conjuncturali în inițiativa legii – împrejurările vor fi spulberat ezitățile, reclamându-i oportunitatea – aceștia nu au constituit însă *prima ratio* a legiuitorului. Probează, însă, încă o dată, într-o conjunctură tot mai preocupantă, interesul de a sublinia apartenența irevocabilă a Dobrogei la România și a o întări cu noi garanții politice.

După cuprinderea Cadrilaterului între frontierele românești, consacrată prin Tratatul de la București (1913), *Legea pentru organizarea Dobrogei Noi* (1 aprilie 1914) se cuvine considerată sub o dublă semnificație. Este sancțiunea juridică a întrupării unui teritoriu menit chiar prin spiritul Tratatului de la Berlin să confere garanții strategice reale pentru posesiunea trainică a Dobrogei și, totodată, un reluat început. La capătul unui proces de integrare căruia regimul provizoriu de excepție îi fusese o ipostază necesară, chiar dacă frustrantă, realitatea impunea – *spre a întrupa, nu doar a anexa* (subl.ns.) – reluarea, în linii generale, a unei experiențe istorice oarecum similare. Asumarea, într-un context social în esență asemănător, a acelorași opțiuni principiale de „construcție” a integrării, de către o altă generație politică, animată însă de același ideal de împlinit, are, din perspectiva considerațiilor noastre, caracterul unei validări istorice: *validarea unei concepții, a temeiurilor sale fundamentale, a ponderii criteriului național ca rațiune supremă de stat* (subl.ns.), în raport cu care concesiile principiale au însemnat, invariabil, compromisuri inacceptabile.

Fără considerarea acestei din urmă premise, pe care „istoria” reunirii și integrării depline a Dobrogei o ilustrează pregnant, evaluarea procesului riscă să devină speculativă. Este o succesiune de secvențe legislative, coerente în substanța lor normativă, dar cu aparența unei dezvoltări aleatorii, conjuncturale, mereu sub pecetea provizoratului, a abordărilor incomplete și timide. Tocmai o asemenea examinare în evoluții paralele și nu interferențe, circumscrise contextului general istoric românesc, stă la originea vehiculării unor teze – marginalizarea Dobrogei, tratamentul „colonial” al guvernanților, „provizoratul” ca motivație a regimului excepțional, în care aparența se substituie, cel mai adesea, discernerii realității. Indirect însă, ca sursă a erorii, viciul analitic destul de comun în percepția contemporanilor epocii este o confirmare a cuprinderii Dobrogei în acel sistem de corelații prin care evoluția părții se comportă ca o variabilă a stării întregului în care se inserează. Cursul istoriei Dobrogei până la 1878 și, ca o prelungire firească, maniera de concepere a integrării după reunire, obligă la o asemenea abordare.

În spiritul acesteia se cuvin puse în lumină câteva concluzii. Integrarea Dobrogei se cere circumscrisă, dintru început, procesului de modernizare a societății românești în ansamblul său, într-o evoluție tot mai accelerată după cucerirea independenței. Definită, cum s-a spus, ca un proces continuu, multilateral și complex al creșterii, dezvoltării și perfecționării în perioada de restructurare a

societății, în acord cu cadrele evoluției capitaliste⁴⁰, modernizarea presupunea ea însăși o accelerare a istoriei, era ea însăși parte intrinsecă a integrării în Europa civilizată. Pentru România, procesul era cu atât mai stringent cu cât povara istorică era mai apăsătoare; era un *imperativ național*. Așa cum comprehensiv intuise deputatul I. C. Grădișteanu, „România, ca să poată să-și îndeplinească menirea ei, trebuia ca să lucreze mai cu hărnicie și mai cu repeziciune decât celelalte țări, pentru ca să poată să câștige timpul pierdut din pricina vitregiei vremurilor trecute...”⁴¹.

Luarea în posesiune a Dobrogei și sincronizarea sa la cursul societății românești puteau să pară în aceste împrejurări, cum au și perceput unii, ca un „dar funest” și o „datorie oneroasă”. Dificultăților de recuperare a rămănelor în urmă ale societății românești, presante și complexe, integrarea Dobrogei le adăuga altele, de o natură, în bună măsură, particulară. „Carcasele suprastructurale” implantate de factorul cuceritor, starea demografică și a economiei, proprii unei provincii considerate exclusiv prin prisma intereselor strategice, de către o Putere, ea însăși în contratimp cu cerințele veacului, alcătuiau un handicap istoric ce se cerea resorbit; legături naturale, firești trebuiau resuscitate, fortificate durabil prin reconstituirea mediului lor propriu de manifestare; mentalități, cutume și instituții reclamau convertirea în spirit modern, fără a leza resorturi intime de identitate și sensibilitate națională, *construind armonic unitatea în diversitate* (subl.ns.) (grija față de sentimentele naționale ale altora era privită și în oglinda interesului pentru respectul drepturilor propriilor conaționali supuși stăpânirii străine). În plus, procesul de modernizare accelerată a societății românești se cerea înfăptuit în contextul unor coordonate naționale - decalaje de dezvoltare istorică, incidente geopolitice regionale, preeminența Puterilor - care i-au marcat, incontestabil, evoluția. Integrarea Dobrogei, faptul apare ca evident, venea să adauge un factor de vulnerabilitate în plus. Era vorba, în sfârșit, de timpul și tipul de răspuns al unei societăți tradiționale la cerințele schimbării și sincronizării evoluției sale cu ritmul accelerat de înnoire a societății-mamă.

Simultaneitatea celor două planuri – așadar, integrarea Dobrogei concomitent cu nevoia de accelerare a modernizării societății românești – această integrare într-o societate care aspira ea însăși la integrare punea inevitabil clasa politică în fața necesității unei opțiuni conciliatoare. Pe de o parte, societatea românească din stânga Dunării trebuia să-și urmeze cursul reclamat de

⁴⁰ Gh. Platon, *Societatea românească între medieval și modern*, în vol. *Cum s-a înfăptuit România modernă. O perspectivă asupra strategiei dezvoltării*, sub redacția lui Gh. Platon, V. Russu, Gh. Iacob, V. Cristian, I. Agrigoroaiei, Editura Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 1993, p. 12.

⁴¹ Cf. Gh. Iacob, *Strategia dezvoltării României de la Independență la Marea Unire*, în vol. *Cum s-a înfăptuit România modernă...*, p. 214.

suveranitatea interesului național (subl.ns.); pe de altă parte, Dobrogea, cu o civilizație istoricește retardată, trebuia adusă la stadiul de „societate românească”. Opțiunea asumată ar putea fi definită ca „evoluție cu două viteze”, sincronizarea urmând să se producă pe măsura depășirii barierelor inerțiale și maturizării condițiilor de compatibilitate.

Pe de altă parte, reluând o pătrunzătoare reflecție a lui E. Lovinescu, o societate dislocată din vechea sa așezare și aruncată pe povârnișul prefacerilor vertiginoase, este fatal *dizarmonică* (subl.ns.). Justețea observației a fost probată de „modelul” societății românești⁴², nefiind nici locul și neavând nici rostul să pledăm o teză devenită aproape truism în istoriografia noastră. În contextul pe care-l analizăm, efectele dislocărilor, fără îndoială, s-au compus, rezultanta concretizându-se pe toate planurile evoluției istorice. Ceea ce s-a dovedit a fi, în ultimă instanță, catalizatorul proceselor de prefacere din societatea românească - observația are însă valoare universală - a fost quantumul resurselor, nu numai de capital. Într-o societate cu atâtea nevoi ce se cereau obiectiv satisfăcute, alocarea resurselor, oricum insuficiente, era o chestiune de opțiune politică majoră, nu lipsită de accente dramatice. Luarea în posesiune a Dobrogei adăuga unui bilanț și așa copleșit de sarcini, cerințe excedentare, de stringentă actualitate. Erau de instaurat ordinea, de creat o nouă infrastructură economică, socială, instituțională, de întemeiat noi așezări, de asigurat frontierele, de inițiat și dezvoltat legislația reformatoare, de format oameni, în ultimă instanță, de restaurat în parametri compatibili un colț de „lume” românească. Resursele necesare elanului României independente se cereau astfel disipate într-o direcție nu neglijabilă, nu străină interesului național, dar asumată într-un moment complex și delicat, când *prioritățile se cereau altfel distribuite* (subl.ns.). Celebrul adagiul brătienist, cum că în „ordinea rațională interesele Regatului sunt mai presus decât cele de neam, pentru că realizarea lor este garanția împlinirii celorlalte” oferă și în acest caz „cheia” înțelegerii unei concepții de construcție politică națională în care și Dobrogea a fost inclusă după 1878. Necesitățile Dobrogei nu au fost ignorate, au trebuit doar să urmeze o „ordine de priorități”, guvernată de *rațiunea construcției durabile a statului național și posibilitatea accesului la resurse* (subl.ns.). Aserțiunea privind realizarea modernizării României în limitele dependenței necesități-posibilități se verifică întru totul și în cazul integrării Dobrogei; *ritmul integrării a urmat, firesc, diagrama*

⁴² Vezi Gh. Platon, *Istoria modernă a României*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1985, p. 263-293; Gh. Iacob, *Strategia dezvoltării României...*, p. 133-222; Gh. Iacob, Luminița Iacob, *Modernizare. Europeanism. România de la Cuza Vodă la Carol al II-lea*, Editura Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 1995, p. 281-293; V. Axenciuc, *op.cit.*

posibilităților oferite de resurse (subl.ns.), a surmontării altor probleme reclamate de dinamica înnoirilor, într-o societate dizarmonică.

Este, pe de altă parte, evidentă corelarea succesiunii etapelor legislative în Dobrogea cu acumulările în planul maturizării premiselor locale de conversie socială. Sub acest raport, procesul are, fără îndoială, coerență, ritmul său fiind o funcție dependentă de factori obiectivi și subiectivi, deopotrivă locali și de politică generală. Iată, bunăoară, nu se poate exclude influența unor factori de context politic regional asupra cursului legislației de unificare. Coincidența unor repere legislative cu evenimente balcanice nu a fost, probabil, tocmai întâmplătoare. Răspunzând unor necesități reale, ele au satisfăcut totodată și rațiuni conjuncturale, de reafirmare a suveranității românești asupra unui teritoriu în care grija pentru viabilitatea operei de unificare, ca parte a strategiei de construcție națională și nu „legile” anexiunii guvernau regimul provizoriu de excepție.

Nu în cele din urmă, se cuvine considerată realitatea că în condițiile inactivismului civic și politic din provincie, întreținut de regimul excepțional, factorii de decizie guvernamentali nu s-au aflat sub presiunea revendicărilor locale, nici a considerentelor electorale care să fi constituit un impuls dinamizator. Administrația, cel mai adesea lipsită de discernământul, viziunea și capacitatea de inovare socială pretinse de problematica atât de complexă a înnoirii societății dobrogene, mentalitățile inadecvate „șocului schimbării” nu au constituit, la rândul-le, catalizatori ai procesului, fondul local necesar de resurse care să susțină o altă dinamică a prefacerilor și, implicit, a integrării. Factorii locali care să sintetizeze și să pretindă satisfacerea nevoilor Dobrogei au fost, așadar, precari și, cel mai adesea, personalizați în locul unui aport instituțional consistent. În aceste condiții, progresele Dobrogei au depins excesiv de prestații personale ale unor prefecți, de calitatea lor umană, de unde și vulnerabilitatea administrației în fața judecății contemporanilor.

Prin prisma acestor considerații, nu aparține, credem, întâmplării percepția contemporanilor privind tratamentul discriminatoriu care ar fi fost rezervat Dobrogei, de o administrație românească preocupată exclusiv de interesele „metropolei”. Pașii spre transpunerea noului, spre împlinirea unor nevoi – incontestabil obiective, incontestabil pertinente – ale Dobrogei au trebuit să se succedă printre alte priorități, într-o cadență impusă de *resurse, de rațiuni și proceduri* (subl.ns.). Este condiția la care obliga stadiul de dezvoltare al societății românești și complexitatea problemelor cărora trebuia să le răspundă.

În momentul în care societatea românească a realizat premisele detentei, interesele „expansiunii” sale comerciale au consonat deplin cu acelea de punere în valoare a resurselor complementului său maritim natural. Marile construcții menite să lege fizic cele două maluri ale Dunării și să dea o nouă dimensiune comerțului

maritim, n-au constituit, cum s-a pretins uneori⁴³, doar materializarea intereselor Țării-Mamă; ele au însuflețit, totodată, viața economică a Dobrogei, consacrand momentul de accelerare a dinamicii proceselor înnoitoare din întreaga societate românească. Dinamica economică și socială într-un semnificativ elan după 1878, diversificarea ofertei locale și a interdependențelor economice românești, expansiunea mediului de afaceri și emulația reală din învățământ și cultură sunt ilustrative pentru această evoluție „în tandem”. Ele fac dovada simptomului general de creștere resimțit și în societatea dobrogeană post-reunire. Este, după părerea noastră, expresia materială a cursului acelui proces de sincronizare, la care ne-am referit, când atingerea unui standard a pretins noi necesități, pe temeiul cărora s-a realizat identitatea intereselor locale și generale. Este, în ultimă instanță, o chestiune de *dialectică a necesităților, posibilităților și oportunităților* (subl.ns.).

Aceleași considerente, asociate altora de sorginte externă, privind proiectele țariste în Balcani, explică, pe de altă parte, invocarea de către unii analiști a temei „provizoratului” stăpânirii Dobrogei, ca motivație a regimului excepțional și viciilor administrației. Nu poate fi contestat faptul că temerile privind riscul subminării statutului internațional al țării consfințit de Tratatul de la Berlin au caracterizat o stare de spirit defel artificială, sau lipsită de temei. Invocarea ei, uneori singulară, alteori excesivă, drept conotație a menținerii regimului excepțional în Dobrogea o socotim, însă, speculativă. Consacrarea și, apoi, treptata restrângere a regimului excepțional a avut motivații complexe, emanând din datele realității social-istorice dobrogene, ca și din resursele societății românești de a realiza în termeni optimi de timp și consistență conversia în spirit modern, care să consfințească integrarea deplină.

Procesul de asanare a caracterelor sale nu a fost lipsit de inconsecvențe sau amânări, de jumătăți de măsură sau decizii conjuncturale. Ele au reflectat o stare a societății, limite umane, obsesia incidenței factorilor de context extern asupra destinului național. Este, însă, de toată lumea acceptat că acest „purgatoriu” al societății dobrogene a corespuns unei *necesități*. Că în umbra lui au proliferat racile administrative, că el însuși a trenat, într-o măsură, evoluția proceselor înnoitoare, reproducându-și premisele, că a generat in Justiție este, de asemenea, adevărat. Este *prețul plătit de o societate depășită de timp, spre a intra în civilizația modernă* (subl.ns.).

Regimul excepțional nu putea fi mai bun decât societatea însăși. Cei investiți să-l „gestioneze” au fost personificarea acestei societăți, depășindu-și rareori condiția, spre a fi la înălțimea exigențelor sale. În același timp însă, nu-i poate fi contestată contemporaneitatea cu semnificative progrese, prefaceri, în toate domeniile de activitate care, în fapt, au apropiat momentul abolirii sale. Nu-i poate

⁴³ C. D. Pariano, *op.cit.*, p. 23-24.

fi contestată contribuția la conservarea caracterelor de specificitate ale Dobrogei, pe care modernizarea le-a afectat, dar nu le-a suprimat. În spiritul considerațiilor noastre, *regimul excepțional a fost*, în ultimă analiză, „instituția” politică prin care s-a concretizat opțiunea evoluției „cu două viteze”, având drept țință integrarea.

Reflecțiile pe care le inspiră încercarea de retrospecție asupra „mersului” integrării Dobrogei în societatea românească nu pot, în sfârșit, să omită *realitatea împlinirii sale într-un mediu multiethnic* (subl.ns.). Mai mult, ea a presupus dislocarea unor statusuri demult înrădăcinate ca apanaj al stăpânirii străine: unul demografic - consecința colonizărilor strategice -, celălalt social. Aceasta adăuga procesului de transformare a mentalităților unei societăți tradiționale, surse de rezistență și, poate, de fricțiune în plus. Este vorba, apoi, de faptul că modernizarea, în difuziunea sa, atinge și resorturi de sensibilitate ale identității naționale, cu potențial risc de degenerare în atitudini sfidătoare sau chiar ostile. Într-un spațiu geopolitic european atât de sensibil la „național” și atât de disputat totodată, manifestările naționaliste puteau fi lesne instrumentate „într-un mod picant” de o Putere interesată, *creând implicații cu risc major pentru stabilitatea statului și eșafodajul politicii „intereselor de neam”*. Autoritatea statală românească, populația Dobrogei au găsit înțelepciunea, tactul, spiritul de toleranță spre a parcurge cu calm, fără convulsii izvorâte din atitudini sau practici discriminatorii, o tranziție la modernitate deopotrivă dificilă și frustrantă. Faptul a fost expresia concretă a practicii preceptelor politicii de integrare afirmate fără echivoc, dintru început, de personalități care au avut misiunea istorică a fundamentării lor și pe care cei meniți să le transpună în Dobrogea le-au împărtășit launtric. Nu este vorba de o construcție teoretică ad-hoc, inspirată de considerente conjuncturale, ci de impulsul natural al unei stări a spiritului public, a structurii ființei etnice românești, care a găsit un răspuns pe măsură din partea comunităților etnice. Așa-numita „chestie bulgară” a avut, mai cu seamă, înțelesuri asociate panslavismului, expresia surescitării spiritului public față de riscul manipulărilor țariste, fără a desemna o stare manifestă sau latentă de ostilitate a minorității bulgare.

Principiile și atitudinile profesate de administrația românească față de naționalitățile Dobrogei au avut în respectul pretins identității, drepturilor conaționalilor de peste munți, un etalon și un filtru exigent al propriilor opțiuni. Consistența prezenței transilvane în populația românească a Dobrogei, ca și în rosturile provinciei, a constituit, sub acest raport, un „ochi de veghe” atent și, totodată, un catalizator. Prin concepția și maniera de promovare a „politicii” unității în diversitate, prin construcția socială pe care a împlinit-o, întemeiată pe aceste principii, administrația românească s-a constituit în „artizanul” capricios, deseori corupt și abuziv, dar și merituos al lucrării de conservare a specificității societății românești dobrogene.

Având ca finalitate integrarea în societatea românească, procesul nu poate fi, obiectiv, disociat de problematica acesteia, fără riscul vicierii percepției și, implicit, al concluziilor. Iată de ce, excursul nostru nu s-a dorit o expunere de „circumstanțe atenuante”, ci un recurs la discernământul judecății istorice asupra unei opere oricum încununată: *Dobrogea românească*.

Este ceea ce, dincolo de erori, speranțe amânate, sacrificii prelungite și contestări - reale sau doar malițioase - contează și durează. Este, până la urmă, o reînnoită probă a vigoriei factorilor de sinteză istorică peste întâmplările oamenilor și vremurilor.

THE EXCEPTIONAL REGIME IN DOBROGEA (1878-1909). REFLECTIONS ON THE INTEGRATION PROCESS IN THE ROMANIAN STATE

Abstract: The present paper goal is to analyse the motivations behind the *exceptional regime* in Dobrudja, after the Berlin Treaty (1878) and integration to Romania. After a two year transitory governance, Romanian legislators adopted so-called *Dobrudja Constitution*, a law which established the rules by which the new province was to be governed. This law included many exceptions from the normal social and administrative life from the rest of Romania, including those regarding political rights. Almost 30 years, until 1909, people from Dobrudja cannot exert those rights and the local governance was assured by governmental decisions, the prefect being an almost absolute authority. This long time of *discrimination* was justified by the very different - social, judiciary, religious, cultural, ethnic - character of the province, after four and a half centuries of inclusion in the Ottoman Empire.

Romanian authorities decided, in view of this reality, that a complete integration cannot be made until the people of the province become aware of their new situation, rights and obligations. It was the best solution at that time, which assured a smooth integration, without social or ethnic conflicts. Despite of some voices from the political opposition, the law from 1880 was generally accepted and the public opinion from Romania agreed that an immediate and total integration was not the best decision. Romanian decidents found the ways through which integration of Dobrudja become permanent, even if exceptional measures was needed.

Keywords: exceptional laws, Dobrudja, integration