

INTEGRAREA DOBROGEI ÎN SPAȚIUL JURIDICO-STATAL ROMÂNESC (1878-1921) – ETAPĂ IMPORTANTĂ A REALIZĂRII MARII UNIRI

Prof. univ. dr., dr. h.c. Mircea DUȚU
Directorul Institutului de Cercetări Juridice

„Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române

Înțelegerea semnificațiilor actului de acum 140 de ani al unirii Dobrogei cu România presupune plasarea sa în contextul mai larg al procesului de constituire a statului național unitar român. Acesta din urmă s-a desfășurat la confluența și prin conjugarea interesului și dorinței românilor de instituire a statului național și conjunctura externă, ținând de evenimintele care au marcat istoria europeană în cea de a doua jumătate a veacului al XIX-lea și primele decenii ale celui următor. Animați de idealurile modernității, pașoptiștii români și-au asumat ca priorități naționale unirea politică a poporului sub forma juridică a statului național unitar. Din perspectivă externă, primele etape – 1859 și 1878 – ale acestui demers au stat sub semnul evoluțiilor din cadrul „chestiunii orientale” europene, care viza blocarea expansionismului panslav în Balcani. Tratatul de la Paris (1856), exprimând un echilibru de forțe în favoarea puterilor vest-europene, a permis și impus formula de bază prin unirea principatelor Moldovei și Țării Românești într-un stat de „interes european” la granițele Dunării, după model occidental și ca stavilă, astfel, deopotrivă, la imperialismul rusesc și persistența anacronismului otoman. La rândul său, Tratatul de la Berlin (1878) a marcat o nouă etapă în problema Orientului și a definit o nouă ordine în sud-estul continentului care marca revanșa rusă prin victoria în războiul din 1877-78 cu Imperiul otoman și noul echilibru european de interese și forță. Ca partener al învingătorului, România dobânda recunoașterea juridică a independenței de stat, dar în condițiile prevalării intereselor rusești pierdea o parte a teritoriului său, sudul Basarabiei (obținut la 1856), și dobânda străvechea regiune românească a Dobrogei dintre Dunăre și Marea Neagră. În același timp, decădea în privința statutului internațional de la rolul de stat de interes european la cel de stat balcanic. Dar, și de această dată, depășirea impasului avea să vină din partea fermei opțiuni europene manifestată prin accelerarea modernizării de tip occidental. Drepturi egale, supremația și garanția legii, erau valori prezentate dobrogenilor pentru alipire și integrare. Maturizarea modernității și dezvoltarea legăturilor de apartenență la Europa pregăteau succesul din 1918.

„Șocul” cultural provocat de atitudinea Rusiei asupra opiniei publice și a clasei politice românești s-a exprimat prin generarea unei reacții care avea să se perpetueze de-a lungul timpului la nivelul mentalității colective generaționale de respingere a panslavismului și atașament necondiționat și total la alianța „gînții (neo)latine”.

1. Considerații generale. Prin Tratatul de la Berlin din 13 iulie 1878 s-a recunoscut independența României, legând-o însă de o serie de condiții printre care unele de ordin teritorial. Astfel, potrivit art. 45 Principatul retroceda „M.S. Împăratului Rusiei porțiunea

teritorială Basarabiei, despărțită de Rusia în urma Tratatului de la Paris din 1856, și care, la apus se mărginește cu talvegul Prutului, iar la miază-zi cu talvegul brațului Chiliei și cu gura Stari-Stambulului”. În același timp, conform art. 46 erau „întrupate cu România”: insulele formând Delta Dunării, precum și insula Șerpilor, Sangiacul Tulcei, cuprinzând districtele (cazas) Kilia, Sulina, Mahmudia, Isaccea, Tulcea, Măcin, Babadag, Hârșova, Küstengea, Medgidia. În afară de aceasta România mai primea „ținutul situat în sudul Dobrogei, până la o linie care, plecând la răsărit de Silistra răspunde la Marea Neagră la miază-zi de Mangalia. Linia granițelor se va fixa la fața locului, de Comisiunea Europeană instituită pentru delimitarea Bulgariei”¹. Libertatea de navigație pe Dunăre „recunoscută ca fiind de interes european” cunoștea o serie de precizări și reglementări.

Aceste dispoziții de drept internațional public aveau să fie transpuse în dreptul intern prin legea de modificare a Constituției de la 1866, din 8 ianuarie 1884, care, pe lângă modificarea art. 1 ce proclama că „Regatul României cu județele sale din dreapta Dunării constituie un singur stat indivizibil”, îi adăuga un nou articol, nr. 133 (adițional), ale cărui prevederi stipulau: „Dispozițiile acestei constituții se vor aplica prin legi speciale și în partea României de peste Dunăre”. Era „actul de naștere” din punct de vedere juridic al Dobrogei românești moderne, prin care teritoriul de la „Marea cea Mare”, străvechi pământ românesc, pomenit în documentele Domnitorului Mircea cel Bătrân și cele ale lui Ștefan cel Mare, reîntra în hotarele statului român².

Legislația specială care avea să fie adoptată în virtutea acestui temei constituțional a contribuit treptat, dar hotărâtor, la integrarea provinciei în spațiul juridico-instituțional românesc, generând experiențe juridice specifice în istoria desăvârșirii procesului de constituire a statului național unitar. Actul alipirii Dobrogei la România, chiar hotărât prin Tratatul de la Berlin din 1878, a fost privit de autoritățile de la București ca unul de unire a unei „vechi posesiuni a lui Mircea-cel-Bătrân și a lui Ștefan-cel-Mare”³, iar condiționarea sa de retrocedarea sudului Basarabiei (județele Bolgrad, Ismail și Cetatea Albă) ca o

¹ Schimbarea intereselor dunărene ale marilor puteri europene și a raportului de forțe militare între Rusia și Turcia – prima învinsă la 1853-55 în cadrul Războiului Crimeii își lua revanșa împotriva celei de a doua în 1877-78 – ducea la „corectura” teritorială a Tratatului de la Paris, din 30 martie 1856. Potrivit acestuia din urmă, art. 19 „... spre a asigura mai bine libertatea navigațiunii Dunării, Majestatea Sa împăratul tuturor Rușilor consimte a se rectifica fruntaria sa în Basarabia. Noua fruntarie va pleca de la Marea Neagră, la un kilometru spre este la lacul Burma-Sola, va întâlni perpendicular calea Akermanului, va urma această cale până la Valul lui Traian, va trece spre sud de Bolgrad, se va urca în lungul gârlei Ialpuk, până la culmea de la Saratsika și va sfârși la Katamori pe Prut. În sus de acest punct, vechea fruntarie, între cele două imperii, nu va încerca nici o modificare... 21. Teritoriul, cedat de Rusia, se va anexa la Principatul Moldovei, sub suzeranitatea Sublimei Porți”.

² Teritoriul Dobrogei românești avea să cunoască modificări prin: Tratatul de la București (28 iulie/10 august 1913), în sensul că intra în componența României și Cadrilaterul, frontieră recunoscută prin Tratatul de pace cu Bulgaria, semnat la Neuilly, la 27 noiembrie 1919 (art. 27), iar prin Tratatul de la Craiova din 7 septembrie 1940, granița cu Bulgaria revenea la traseul fixat prin Tratatul de la Berlin din 1878.

³ Din punct de vedere istoric, în Dobrogea, așa cum remarcă Nicolae Iorga, „Românii au de partea lor caracterul autohton în mare parte, cum dovedesc amintirile neîntrerupte ale trecutului care, dacă a cunoscut invaziile altora, n-a clintit deloc persistența sa îndărătnică, care este una din caracteristicile distinctive ale rasei sale... Dacă a fost aici o dominație, ea nu era decât o continuare a Imperiului a cărui creațiune sunt românii. Genovezii, stăpânii Chiliei și ai gurilor Dunării, veneau aici ca auxiliari și clienți ai Paleologilor și succesorul lor a fost un prinț român căruia Bizanțul îi trecuse, cu titlul de despot, posesiunea Litoralului. El îl părăsi în mâna turcilor pentru ca, după cinci sute de ani, urmașul său să-l recunoască de la aceiași turci”. N. Iorga, *Drepturi naționale și politice în Dobrogea*, Editura Fundației culturale Regele Mihai I, București, 1928, p. 72.

nedreptate istorică, un schimb echivalent cu un rapt de teritoriu românesc. În noile condiții internaționale, create în urma victoriei Rusiei, cu concursul armatei române împotriva Turciei, în privința viitorului teritoriului vechii Dobroge, apar în rândurile populației locale opțiuni pentru alipirea la România; astfel, de exemplu, în ședința Senatului de la București din 26 noiembrie 1877, în dezbaterile asupra proiectului de răspuns la Mesajul domnesc, se vorbea ca despre un fapt cunoscut tuturor că „sunt prin Dobrogea subscrieri pentru a se alipi pe lângă România”. Este lesne de înțeles că, prin regimul său politici democratic, de tip occidental, o economie în expansiune și drepturile cetățenești larg recunoscute România reprezenta cea mai atractivă opțiune din cele posibile – Rusia și Bulgaria – pentru „mințile luminate” ale populației regiunii.

Accentul pus pe faptul că România era un stat constituțional și, astfel, și viața Dobrogei se va îndrepta, în cadrul său, pe o asemenea cale nu era întâmplător. În Imperiul otoman mișcarea constituțională a Junilor turci, inițiată de Midhat-pașa, de promovare a principiilor de guvernare modernă ocupa din ce în ce mai mult teren și marca deschiderea spre modernitatea europeană dorită de o parte din ce în ce mai mare a populației, iar pentru cea dobrogeană alipirea la România reprezenta o mare șansă de împlinire a acestor aspirații.

Extinderea legislației și a structurilor judiciare, a modelului juridico-instituțional român în dreapta Dunării constituia nu numai un element esențial, absolut necesar al unificării juridice, ci reprezenta, în cazul de față, în același timp, ceva mai mult: ruperea, diferențierea de un anumit tip de civilizație juridică și înscrierea definitivă pe orbita occidentală a acesteia.

În *Proclamația adresată „poporațiunii dobrogene”* la 14 noiembrie 1878, de la Brăila, de Alteța Sa Regală Carol I, se evoca mai întâi semnificația istorică și legitimitatea actului: „Marile puteri europene prin Tratatul de la Berlin au unit țara voastră cu România. Noi nu intrăm în hotarele voastre, trase de Europa, ca cuceritori... Dobrogea, veche posesiune a lui Mircea cel Bătrân și a lui Ștefan cel Mare, de astăzi face parte din România”. Considerată drept „magna carta a Dobrogei”, Proclamația invocă drept principal beneficiu al noii apartenențe statale a acesteia intrarea sub suzeranitatea unui stat „unde nu voința arbitrară, ci numai legea desbătută și încuviințată de națiune, hotărăște și ocârmuiește”, unul în care „Cele mai sfinte și mai scumpe bunuri ale omenirii: viața, onoarea și proprietatea sunt puse sub scutul unei Constituții pe care ne-o râvnesc multe națiuni străine” și, în consecință, „Religia voastră, familia voastră, pragul casei voastre vor fi apărute de legile noastre, și nimeni nu le va putea lovi fără a-și primi legiuita pedeapsă”. Statuând că „dreptatea României nu cunoaște diferență de neam și religie” se întemeia și aici, ca și în restul regatului, „o tradiție de prestigiu, de autoritate și de încredere în justiție”. Cadrul democratic, de tip european asigura astfel egalitatea în drepturi, libertatea religioasă, ocrotirea proprietății și a familiei tuturor locuitorilor țării, indiferent de naționalitate și religie. Pentru integrarea treptată, rapidă și cât mai deplină a noii provincii în structurile României, capul Statului arata că „În curând, provincia voastră, pe cale constituțională, va primi o organizațiune definitivă, care va ține seamă de trebuințele și moravurile voastre, care va așeza pe temelii statornice pozițiunea voastră cetățenească”⁴.

⁴ *Proclamațiunea Alteței Sale Carol I adresată poporațiunii dobrogene*, Brăila, 14 noiembrie 1878, în vol. „Trei-Deci de ani de domnie ai Regelui Carol I. Cuvântării și acte”, Edițiunea Academiei Române, București, 1897, p. 515.

Ca un prim gest de înțelegere și bunăvoință pentru locuitorii teritoriului „care devenea și este țară românească”, se desființau sau ajustau o serie de dări către stat ale noilor cetățeni români dobrogeni. Totodată, a urmat un proces complex de trasare a noilor frontiere, preluare *de facto* a teritoriului și instaurare a noilor autorități, românești. Dincolo de actul oficial în sine pe care îl reprezenta, *Proclamația* domnească prefigura un adevărat program de integrare a noii provincii în spațiul juridico-statal românesc; se prevedeau, în germe, principiile de organizare a instituțiilor administrative și judiciare, precum și drepturile și libertățile viitorilor cetățeni români⁵ din spațiul dobrogean.

2. Schimb sau cedare de teritoriu? Probleme juridico-constituționale. După încheierea Tratatului de la Berlin, guvernul de la București a solicitat Parlamentului autorizarea de a aduce la îndeplinire prevederile documentului internațional care priveau România, în frunte cu cele de ordin teritorial. În discuțiile care au urmat s-a ridicat mai întâi problema dacă cedarea unei părți din teritoriul statului cădea în competența Parlamentului obișnuit, având în vedere că acesta, potrivit art. 2 din Constituția de la 1866, era inalienabil și, deși se considera că nu ar fi fost vorba de o adevărată înstrăinare, ci mai degrabă de un schimb (cum susținea, de altfel, cancelarul Bismarck!) – între Basarabia și Dobrogea, se considera, totuși, că numai o Constituantă era în drept să hotărască în această privință. S-a discutat, în același context, asupra valorii noului teritoriu românesc, despre importanța deschiderii la mare, dar și obstacolele pe care le reprezenta o asemenea anexare; în cele din urmă s-a apreciat că numai o Constituantă poate hotărî în mod definitiv acceptarea Dobrogei, iar până atunci ocuparea sa nu putea fi decât provizorie. În vederea adoptării unor măsuri temporare, după lungi dezbateri, la 28 septembrie 1878, Senatul a adoptat o moțiune prin care, constatând că Europa a impus dureroase sacrificii României, autoriza guvernul să se conformeze Tratatului de la Berlin și „să ia în posesiune Dobrogea și Delta Dunării și să o administreze prin regulamente de administrație publică, până la convocarea Adunării Constituante”⁶. Două zile mai târziu, la 30 septembrie și Adunarea Deputaților adopta o moțiune în același sens prin care, exprimându-și durerea pentru grelele sacrificii la care țara era îndatorată, silită prin hotărârea Puterilor europene și nevoind a fi o piedică la consolidarea păcii, autoriza guvernul să se conformeze voinței colective a Europei, retrăgând autoritățile civile și militare din Basarabia și luând în posesiune Dobrogea și Delta Dunării. Celelalte probleme urmau să se rezolve pe cale constituțională⁷.

⁵ Proclamația era contrasemnată de prim-ministrul I.C. Brătianu, M. Kogălniceanu, ministrul de externe, C.A. Rosetti, ministrul de interne, I. Câmpineanu, ministrul de finanțe și Eugen Stătescu, ministrul de justiție. Acesta din urmă este considerat, prin demersurile ulterioare, adevăratul artizan al extinderii legislației și a sistemului judiciar românesc dincolo de Dunăre. *Eugeniu Stătescu* (1836–1905), licențiat și doctor în drept la Paris, avocat și procuror la Curtea de Apel din București, membru marcant al Partidului Național Liberal. Desfășoară o bogată activitate politică: deputat (1870), ministru de justiție (24 iulie 1876–27 ianuarie 1877, 23 septembrie 1877–11 iulie 1879), de interne (10 aprilie–9 iunie 1881), de externe (9 iunie 1881–1 august 1882), din nou de justiție (1 august 1882–20 septembrie 1883, 16 decembrie 1885–1 martie 1888 și 4 octombrie 1895–21 noiembrie 1896), senator, președinte al Senatului (1897 și 1901), iar ministru al justiției (18 iulie 1902–13 octombrie 1903).

⁶ M. Of. nr. 219 din 3 octombrie 1878.

⁷ M. Of. nr. 218 din 1 octombrie 1878 și nr. 220 din 4 octombrie 1878.

Pe baza acestor hotărâri parlamentare, cabinetul condus de Ion C. Brătianu a luat măsuri pentru preluarea și organizarea diverselor servicii publice în noul teritoriu. La 13 octombrie Ministerul Justiției a decis efectuarea unui studiu asupra organizării judecătorești, datinilor și legislației din Dobrogea. Pentru studierea problemelor noii regiuni alipite, guvernul a instituit două comisii, una militară și o alta civilă. Membrii lor, după specialități, s-au deplasat pe teren, au întreprins cercetări și au întocmit rapoarte. Reprezentantul Ministerului Justiției a studiat legislația existentă, organizarea judiciară, procedura și moravurile juridice, rezultatele fiind valorificate într-un proiect de regulament de administrație publică pentru organizarea justiției în Dobrogea, care a fost supus atenției Consiliului de Miniștri. La 11 noiembrie 1878 a fost promulgat, și publicat în Monitorul Oficial nr. 252 din 12 noiembrie 1878, *Regulamentul de administrație publică asupra organizațiunii judecătorești, competenței și procedurii autorităților judecătorești din Dobrogea*, primul document de acest fel vizând organizarea unor servicii publice în regiunea dintre Dunăre și Marea Neagră. În întocmirea actului respectiv s-au avut în vedere următoarele principii: apropierea cât mai mult posibil a justiției de justițiabili; a se căuta în primul rând împăcarea părților; alăturarea judecătorilor de profesie, de persoane alese de locuitori, și care, cunoscând obiceiurile populației, să lumineze magistrații în chestiunile de fapt; luarea în vedere a intereselor diferitelor naționalități acolo unde populația era amestecată; a ține seama de anumite credințe religioase ale musulmanilor.

2. *Organizarea autorității judecătorești în Dobrogea.* Organizarea judiciară otomană existentă anterior anului 1878 cunoștea principiul separației instanțelor de judecată în vederea controlului și era structurată astfel: *devair sulhie* (un fel de judecătorie comună), *migilis duavi* (judecătorie de ocol), *migilis temiiz* (judecătorie de județ, tribunal de fond), *divani temiiz* (curte de apel), *Divan ahcheami adlie* sau *Mahcheamei temiiz* (Curtea de Casație de la Istanbul, instanța supremă). Toate aceste instanțe judecau conform uzului și seriatului musulman⁸. Referitor la populația creștină, episcopii ortodocși – la Siliștriu, bulgar, iar la Tulcea, grec – judecau (canonizau) în materie de jurisdicție în materia familiei, succesiunilor *ab intestat*, proprietății, învoielilor ș.a. După pacea de la San-Stefano, în primăvara anului 1878, rușii au instituit în Dobrogea o administrație militară, dependentă de ministerul de război de la Moscova, sub denumirea de *Administrația sangiacului Tulcei*, condusă de un general, care a instituit un tribunal al sangiacului (regiunii) și mai multe tribunale de districte (ocoale).

Această organizare a durat până în noiembrie 1878, când teritoriul Dobrogei a fost preluat de autoritățile române. Pentru a integra regiunea dintre Dunăre și Mare în cadrul juridico-instituțional al statului român, autoritățile timpului au urmat consecvent o veritabilă strategie care a ținut seama de „justiția patriarhală din Dobrogea și instituțiile juridice românești din trecut”, pe care a încercat să le apropie, să le unifice, „să le concretizeze într-un sistem de organizare tranzitorie către starea justiției din România, însă să răspundă și la necesitățile locale”⁹. Organizarea administrativă și judecătorească a Dobrogei s-a realizat,

⁸ D. Nicolaidis, *Législation Ottomane*, Casopoli, 1881; asupra particularităților organizării judiciare în Dobrogea din această perioadă, a se vedea: D. Stoicescu, *Justiția românească în Dobrogea*, schiță istorică, în „Dobrogea, 1878–1928, Cincizeci de ani de viață românească”, București, Cultura Națională, 1928, p. 699–719.

⁹ D. Stoicescu, *Justiția românească în Dobrogea. Schiță istorică*, lucr. cit., p. 703.

pentru început, pe calea unor regulamente guvernamentale, într-o formulă de tranziție, care ținea seama de particularitățile istorice ale provinciei dintre Dunăre și Mare, de realitățile socio-demografice ale populației de aici și de posibilitățile de integrare a sa în statul român devenit independent, cât mai rapid și mai adecvat.

Din punct de vedere administrativ, noul teritoriu se împărțea în trei județe: Tulcea, Constanța și Silistra Nouă, cu capitala la Rasova, mutată apoi la Cernavodă, fiecare dintre acestea în două sau mai multe plăși, și fiecare dintre ele în mai multe comune¹⁰. *Regulamentul de administrațiune* publică asupra organizațiunii judecătorești, competenței și procedurii autorităților judecătorești din Dobrogea din 12 noiembrie 1878 stabilea (decretul nr. 2499) structura jurisdicțională a provinciei. Funcționau, astfel, trei categorii de autorități judecătorești: judecătoriile comunale de pace, tribunalele de ocoale și tribunalele mahomedane și tribunalele de apel. Pe lângă acestea din urmă și tribunalele de ocol funcționa un minister public.

În fiecare comună rurală exista o judecătorie comună de pace, formată din primar (muchtar) și doi jurați (azale sau ciorbagii), aleși pe un an de către obștea locuitorilor, dintre notabili sau bătrânii localității. Când populația era mixtă – compusă din musulmani și nemusulmani – locuitorii musulmani alegeau un jurat, iar cei nemusulmani, un altul. Judecătoriile respective nu aveau rolul să soluționeze cauze, ci să caute să împace „părțile prigonitoare”; în caz de împăcare se înmâna fiecăreia dintre părți câte o *carte de împăciuire*, care avea puterea unei hotărâri judecătorești, dar care nu devenea executorie decât după omologarea sa de către tribunalul de ocol; în cazul în care nu se reușea împăcarea părților, se da reclamantului o carte în care se consemna că împăciuirea nu s-a putut face și acesta putea să pornească judecata înaintea tribunalului de ocol. Instance judecătorești propriu-zise erau tribunalele de ocol și cele de apel, prin analogie, primele țineau locul tribunalelor de județe, iar secunde, pe cel al curților cu jurați. Recursurile contra hotărârilor date în ultimă instanță se înaintau spre competența judecare Înaltei Curți de Casație. Tribunalele de ocol își aveau sediul în orașul de reședință al fiecărui ocol sau plasă; tribunalul era compus dintr-un judecător numit de guvern și din doi membri asistenți aleși pe un an dintre notabili orașului de reședință. Judecătorul era președintele tribunalului și era ajutat de un grefier și copiiștii necesari; în cazul absenței acestuia, era suplinat de un supleant desemnat de guvern și care avea toate drepturile și prerogativele judecătorului. Aceste instance aveau competența de a judeca toate cauzele civile și comerciale, de orice natură, în primă și în ultimă instanță, până la valoarea de 300 lei capital și interese sau 50 lei venit anual, și cu apel până la orice sumă; mai judecau toate contravențiile și cu apel toate delictele. De asemenea, întocmeau toate actele de notariat și procedură grațioasă, înființau sechestre, luau orice măsură asigurătorie și procedau la urmăriri silite.

În fiecare reședință a tribunalului de ocol funcționa o *judecătorie mahomedană*, compusă dintr-un hoga și doi membri aleși de obștea locuitorilor mahomedani, toți aceștia confirmați de către ministrul justiției, la recomandarea muftiului. Ele judecau, cu drept de apel,

¹⁰ *Regulamentul pentru împărțirea și organizarea administrativă a Dobrogei*, Monitorul Oficial nr. 254 din 15 noiembrie 1878. În perioada noiembrie 1878–1 aprilie 1879 au funcționat trei județe: Tulcea (cu reședința la Tulcea), Constanța (cu reședința la Constanța) și Silistra Nouă (cu reședința la Rasova, mutată apoi la Cernavodă). Acest din urmă județ a fost desființat, rămânând numai două care s-au menținut de-a lungul timpului.

toate cauzele dintre mahomedani referitoare la organizarea familiei, puterea părintească și maritală, căsătorii și divorț, tutelă și minoritate și în general la toate chestiunile care priveau constituirea familiei și drepturile ce decurgeau de aici. Aveau în competență și judecare problemele de succesiuni *ab intestat* sau *testamentară*. De altfel, aceste probleme erau judecate după legea musulmană înaintea tuturor instanțelor judecătorești. Tribunalele de apel erau denumite *done* și își aveau sediul la Tulcea și Constanța (Küstengea); se compuneau dintr-un președinte și doi membri, numiți de guvern și din doi membri, unul musulman și altul nemusulman, aleși pentru un an de delegații plășilor, dintre notabilii din orașul de reședință al tribunalului de apel. Competența lor era aceea de a judeca în ultimă instanță toate apelurile declarate împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele de ocol în primă instanță și de tribunalele mahomedane; a judeca în primă și ultimă instanță toate cauzele de competența curților cu jurați.

Pe lângă fiecare tribunal de apel funcționa un prim-procuror și un procuror, iar pe lângă fiecare tribunal de apel câte un substitut al prim-procurorului. Acesta din urmă urmărea și instrumenta toate cauzele penale, revenindu-i toate atribuțiile unui judecător de instrucție. Prim-procurorul ținea locul camerei de punere sub acuzare, în ceea ce privește judecarea opozițiilor la actele substitutului, întocmea rechizitoriul și trimitea cauza spre cercetare tribunalului de apel. Actele de stare civilă ale mahomedanilor se îndeplineau de hoglele localității, care trimitea extractul convenit primarului pentru a-l înscrie în registrele stării civile. Limba oficială înaintea tuturor instanțelor judecătorești era româna. În fine, aplicarea *Regulamentului* era încredințată unui delegat al ministrului justiției, care trebuia să-i interpreteze și expliceze prevederile și să-i acopere eventualele lacune.

Reglementările privind organizarea judecătorească nu au putut să fie aplicate în totalitate și conform literei și spiritului lor din cauza dificultăților întâmpinate pe teren, în special ca urmare a deplasărilor de populație din cauza războiului. Această organizare nu a durat mult întrucât, prin decretul nr. 598 din 29 aprilie 1879, i s-au adus importante modificări și completări. Astfel, începând cu 1 iunie același an, tribunalul de apel din Constanța înceta să mai existe, iar atribuțiile sale erau preluate de cel din Tulcea, astfel că rămânea o singură instanță de apel pentru întreaga Dobroge; se desființau substituții tribunalelor de ocol, afară de cei de la instanțele din Tulcea și Constanța, atribuțiile acestora fiind preluate de supleanții acelorași tribunale; până la constituirea judecătoriilor mahomedane, atribuțiile acestora au fost date în competența tribunalelor de ocol, care urmau să judece pe mahomedani după legile musulmane; se suprima și Delegatul special și superior al Ministerului Justiției în Dobrogea, care funcționase anterior cu reședința la Tulcea.

4. „*Constituția*”, *legea pentru organizarea Dobrogei din 8 (20) martie 1880*. Pentru a depăși starea de provizorat, la 19 ianuarie 1880 guvernul a depus la Camera Deputaților proiectul de lege pentru organizarea Dobrogei, însoțit de o importantă *Expunere de motive*, în care se arăta că scopul actului normativ era „asimilațiunea deplină a Dobrogei cu România”. Aceasta urma a nu fi una radicală, o reformă silnică impusă unei țări cu totul străine, întrucât, prin situația sa geografică și etnografică, Dobrogea era asimilată în mare parte înainte chiar ca România să o fi luat în posesie. Afirmatia ministrului de interne Mihail Kogălniceanu, din cadrul dezbaterilor avute în ședința Senatului din 6/18 martie 1880, cum că, din motiv de modestie, legea pentru organizarea Dobrogei nu a fost denumită „*Constituția Dobrogei*”, reflecta cel mai bine rolul și statutul acordate de către inițiatorii săi, actului normativ respectiv. Așa cum rezulta tot din precizările reprezentantului guvernului,

făcute cu aceeași ocazie, extinderea dispozițiilor Constituției și în acea parte a teritoriului statului urma să se facă treptat, prin legi speciale, iar până atunci ceea ce reclama „acea țară și acea populație” era să „nu mai fie cârmuită prin decrete domnești, ci să se bucure de o anumită stabilitate întemeiată pe legi”¹¹. Pentru aceasta a fost elaborată și adoptată *Legea pentru organizarea Dobrogei*, sancționată prin Decretul domnesc din 8 mai 1880¹². Din chiar structura sa rezultă caracterul de lege constituțională, cu statut tranzitoriu. Astfel, cele 80 de articole erau distribuite în 9 capitole, respectiv: I. *Despre teritoriul Dobrogei* (art. 1-2); II. *Despre drepturile Dobrogenilor* (art. 3-24); III. *Despre administrațiunea Dobrogei* (art. 25-35); IV. *Despre instituțiile județene și comunale* (art. 36-56); V. *Despre puterea judecătorească* (art. 57-63); VI. *Despre finanțe* (art. 64-65); VII. *Despre puterea armată* (art. 67-68); VIII. *Dispozițiuni generale* (art. 69-72); IX. *Dispozițiuni tranzitorii* (art. 73-80).

Potrivit art. 3 toți locuitorii din Dobrogea care, în ziua de 11 aprilie 1877, erau cetățeni otomani „devin și sunt cetățeni români”. În privința drepturilor și libertăților fundamentale se preciza că prin legi speciale urmau să se determine condițiile în care aceștia vor putea exercita drepturile politice, „representațiunea în Parlamentul român” și cumpăra imobile rurale în România propriu-zisă. Aceste măsuri erau explicate de ministrul de interne Kogălniceanu în cadrul dezbaterilor parlamentare; ezitarea de „a da glas” Dobrogei în parlament avea în vedere „starea înapoiată, văzând că însăși populațiunea nu este încă bine stabilită... nu putem prin noi, guvernul, să luăm asupra noastră cifra de cutare număr de populațiune ca să formăm și în Dobrogea colegiuri care să trimită deputați și senatori, căci ar fi fost ceva factice și nesigur”; în privința proprietății, se prefera ca aceasta să rămână supusă legii otomane, cu respectarea drepturilor statului și aprobarea prealabilă a oricărei tranzacții de către guvern, până la elaborarea și adoptarea unor reglementări speciale care să consacre „o proprietate occidentală” după o bună cunoaștere „a stării legale de până acum, efectuarea unui cadastru, a unui recensământ precis; nu se știe cine are și cine n-are”.

Devenind cetățeni români, dobrogenii erau „egali înaintea legii, se bucură de toate drepturile cetățenești și pot fi numiți în funcțiunile publice, fără osebite de origine și de religie” (art. 5); nu puteau fi urmăriți și arestați decât în cazurile prevăzute de lege (art. 8); nu se puteau aplica alte pedepse decât cele prevăzute de legile României (art. 10); libertatea conștiinței era absolută (art. 15); se extindea regimul exproprierii pentru cauză de utilitate publică din Vechiul Regat (art. 14); religia ortodoxă a Răsăritului devenea „religia domnitoare” și în Dobrogea, cele două județe componente fiind arondate Eparhiei Dunării de Jos (art. 16); se consacra libertatea învățământului, gratuitatea celui din școlile plătite de stat sau de comune și se prevedea înființarea treptată de școli primare în toate comunele provinciei (art. 20); actele de stare civilă sunt trecute în competența autorităților civile (art. 22); era stipulat dreptul la petiționare (art. 23) ș.a.

Din punct de vedere administrativ, regiunea se împărțea „deocamdată” în două județe, iar acestea se subdivizau în ocoale și ocoalele în comune urbane și rurale. După ce se prevedea că „Instituțiile reprezentative, județene și comunale, se introduc în Dobrogea, după exemplul celor din România, cu singurele deosebiri prevăzute prin această lege” (art. 7) era stabilită împărțirea administrativă a regiunii, existența instituției prefectului,

¹¹ „Monitorul Oficial” no. 56 din 7 (19) martie 1880, *Dezbateri*, p. 1522.

¹² Publicată în „Monitorul Oficial” no. 57 din 9 (21) martie 1880.

administratorului de ocol, primarului și consiliului comunal, cu regim juridic identic celor de peste Dunăre. O situație asemănătoare se înregistra și în privința instituțiilor județene și comunale.

Referitor la puterea judecătorească, tribunalele judecătorești și legile civile și penale (criminale) din România se introduceau și în Dobrogea cu două importante precizări: se instituiau tribunale speciale musulmane pentru procesele mahomedanilor în materie de căsătorie și de succesiuni, care judecau „conform legilor și uzurilor mahomedane”, iar instituirea juriului era „deocamdată” suspendată în Dobrogea, procesele criminale, delictele politice și de presă urmând a se judeca de către tribunalele ordinare (art. 61-62). În fiecare dintre circumscripțiile administrative se înființa câte o judecătorie de ocol (art. 58), iar în orașele Tulcea și Constanța câte un tribunal de primă instanță (art. 59); în orașul Constanța se înființa o curte de apel, dar până când o lege specială va determina organizarea și atribuțiile sale se menținea „starea lucrurilor de astăzi” (art. 60).

Erau introduse și peste Dunăre impozitele și legile financiare din România (art. 64).

În materie de putere armată se prevedea că timp de 10 ani de la promulgarea legii în Dobrogea nu se făceau recrutări pentru armata de linie, cu excepția înrolărilor voluntare. În această perioadă, dobrogenii urmau să formeze numai un corp „de oștire teritorială” (călărași și dorobanți), destinat pentru „serviciu dinăuntru” al provinciei. Se instituia principiul serviciului separat pentru locuitorii musulmani.

În fine, la capitolul dispozițiilor generale se stabilea că „Culorile Dobrogei sunt culorile României” (art. 69). Se prevedeau apoi mărcile regiunii și cele ale județelor componente.

Erau stipulate și o serie de măsuri tranzitorii. Astfel, se dădea un termen de 3 ani de la data de 23 octombrie 1878 ca locuitorii rurali care, în timpul războiului de la 1877, emigraseră din Dobrogea, să revină la căminele lor; cei care nu se conformau, pierdeau orice drept asupra posesiunii pământurilor rurale ce le-au avut anterior (art. 73). Legi speciale urmau să: organizeze serviciul scriitorilor (notarilor) de prin comunele rurale (art. 75), precum și serviciul moscheilor și învățământul religios al populației musulmane (art. 76); să introducă impozitul funciar și darea pentru poduri (art. 78); desecarea mlaștinilor și plantarea de păduri (art. 79). Din ziua punerii în vigoare a legii „sunt abrogate toate decretelor, regulamentele sau alte acte contrarii cu cele așezate de ea” (art. 80).

Drepturile politice aveau să fie acordate dobrogenilor abia prin legea din 19 aprilie 1909, modificată prin legea din 14 aprilie 1910, publicate împreună, cu textul integral, în Monitorul Oficial din 15 aprilie 1910. Respectiva lege avea să fie completată prin cea din 3 martie 1912, iar prin legea din 1 martie 1913 s-a introdus în Dobrogea instituția Curții cu jurați. Referitor la funcționarea propriu-zisă a justiției dobrogene în acele vremuri documentele ne arată faptul că, în genere, instanțele nu prea aveau de lucru; la Mangalia, de exemplu, în 10 zile nu avusese loc niciun proces. Se înregistrau multe certuri între administrație și justiție fie din cauza neînțelegerii exacte a atribuțiilor ce reveneau fiecăreia, fie din cea a jălbarilor care trimiteau la Ministerul Justiției numeroase reclamații, neîntemeiate. „Printre magistrați erau și elemente rele dar și multe foarte bune și sânguitoare”. Ca modificări ale reglementărilor recent adoptate unii considerau că membrii instanțelor aleși de populație erau inutili sau chiar că puteau face rău justiției; alții îi găseau necesari pentru a lumina pe judecători și a face astfel mai ușoară tranziția de la justiția patriarhală la justiția formalistă. Se mai propunea să se permită avocaților să pledeze și la judecătoriile de ocol,

divorțurile musulmanilor să fie judecate la reședința tribunalului de *hogi* cu apel la *muftiu*, dar tutelele să fie puse sub controlul instanței. Se simțea lipsa de interpreți și existau mari greutăți cu populația turcă care nu voia să mărturisească contra unui musulman chiar când acesta comisese o crimă. În fine, se mai susținea că tribunalele mahomedane compromiteau justiția fiindcă mulți dintre membrii lor nu-și înțelegeau demnitatea funcției, așa că uneori trebuia să intervină Parchetul spre a-i sili să-și facă datoria¹³.

5. *Legea asupra organizării judecătorești din Dobrogea (1886)*. Un nou pas important în modernizarea și apropierea organizării și practicii judiciare dobrogene cu cea din restul țării s-a făcut prin Legea asupra organizării judecătorești din Dobrogea, promulgată prin Decretul regal nr. 1085 din 29 martie 1886. După șase ani de funcționare în noua formulă a justiției dobrogene se desprindeau concluzii importante, precum și nevoia de modificări. Se considera astfel că în noul teritoriu erau prea multe instanțe, tribunalele mahomedane în special trebuiau reduse. Noua organizare judecătorească se impunea deopotrivă din motive de economie și de a asimila și încadra, cât mai mult posibil, noua provincie în sistemul judiciar național. Prin noul act normativ se înființa pentru toată Dobrogea o Curte de Apel în Tulcea, iar prin decretul următor cu nr. 1086 din aceeași zi, 29 martie 1886, se promulga „Legea pentru modificarea circumscripției Curții din Focșani, strămutarea reședinței acestei Curți la Galați și suprimarea tribunalului de apel din Tulcea”. Votată în martie 1886, legea avea să fie pusă în aplicare la 1 septembrie același an.

Noua structură judiciară a regiunii dintre Dunăre și Mare arăta astfel: *Judecătoriile comunale*: în fiecare comună rurală ființa o judecătorie compusă din primar și, dacă părțile cereau, și din doi consilieri comunali, unul desemnat de fiecare parte, notarul servind ca grefier. Competența lor civilă era de a „împăca prigonirile de orice natură și valoare” dând o „carte împăciuitoare”, iar dacă nu reușeau, până la 15 lei se judeca pricina cu drept de apel la judecătoria de ocol și de la 15 lei în sus trimitea părțile la judecătoria de ocol. Competența lor penală era de a judeca cu drept de apel la judecătoria de ocol: toate contra-vențiile polițienești și cazurile prevăzute de legea poliției rurale; *Judecătoriile de ocoale*: în fiecare oraș de reședință al subdiviziunilor administrative era o judecătorie de ocol compusă dintr-un judecător, un ajutor și mai mulți copişti. În orașele Tulcea și Constanța tribunalele de județ aveau și atribuțiile judecătoriei de ocol.

Competența lor civilă era aceea de a împăca pe părți sau a le judeca în prima și ultima instanță de la 15–300 lei, iar cu drept de apel până la 1500 lei inclusiv, – în comunele urbane având și competența judecătoriilor comunale. Mai judecau și apelurile contra „cărților împăciuitoare”, luau măsuri asigurătoare, executau silit mobilier, încuviințau adopții etc. În privința competenței penale, judecau în prima și ultima instanță toate contra-vențiile de simplă poliție, iar cu drept de apel: loviri simple, injurii și furturi simple când valoarea lucrurilor, fixată de păgubaș, nu trecea peste 100 lei. Împăcarea stingea acțiunea publică pentru loviri simple și injurii. Judecătorii de ocoale aveau și calitatea de ofițeri de poliție judiciară, putând cerceta orice infracțiuni, înștiințând însă parchetul respectiv.

Competența notarială era de a autentifica și legaliza orice acte constatând obligații personale mobiliare până la valoarea de 5000 lei inclusiv și între persoane din care una cel

¹³ Andrei Rădulescu, *Privire asupra organizării judecătorești în Dobrogea Veche de la anexare până azi*, Tipografia ziarului „Curierul Judiciar”, București, 1914, p. 18.

puțin avea domiciliul sau reședința în cuprinsul ocolului; *tribunalele de județ*: în orașele Tulcea și Constanța se înființa câte un tribunal de județ, compus din un președinte, un judecător, un supleant, un procuror, un substitut, un grefier și un ajutor de grefă, cu aceeași competență ca tribunalele de județ din țară, cu mențiunea că „vor funcționa și ca judecătorii de ocoale în ocoalele respective ale reședinței lor” și „vor exercita totodată și atribuțiile judecătorilor de instrucție deferite prin această lege”. Puteau judeca și cu judecător unic în prima instanță și cu drept de apel; în celelalte cazuri în complet de trei, dând hotărâre cu majoritate de doi, sau în doi dând hotărâre cu unanimitate.

Procurorul urmărea și instruia orice fel de infracțiune, ajutat de ofițerii de poliție judiciară și auxiliari, fiind sub controlul tribunalului în măsurile atingătoare libertății individuale; *tribunalele mahomedane*: în orașele Tulcea și Constanța se înființa câte un tribunal compus dintr-un cadiu, precum și câte un arbitru voluntar de fiecare parte, dacă părțile sunt de acord, și un grefier, pentru afacerile dintre mahomedani relative la organizarea familiei, la puterea părintească, la căsătorie, divorț și succesiunile *ab intestat*, în care vor judeca conform uzurilor și legilor mahomedane, însă redactând actele și sentințele în limba română. Dar părțile, de acord, sunt libere a supune și aceste afaceri jurisdicției de drept comun, care va judeca litigiul conform aceluiași uzuri și legi mahomedane; *Curtea de Apel*: se institua în Tulcea o Curte de Apel, care să fie în același timp și curte criminală, compusă din un președinte, doi consilieri, un supleant, un procuror general, un substitut, un grefier etc. Această Curte urma să judece în complet de trei, dând deciziile, cu majoritate de doi, având aceeași competență civilă și corecțională ca și celelalte curți de apel din țară și, în plus, să judece și apelurile contra sentințelor tribunalelor mahomedane după uzurile și legile acestora și în calitate de Curte criminală, în prima și ultima instanță, toate crimele și delictele de competența Curților cu jurați observând însă regulile procedurii corecționale; de asemenea, în calitate de Cameră de punere sub acuzare, toate opozițiile la măsurile atingătoare libertății individuale în timpul instrucției.

Așa cum rezultă și din precizările de mai sus, această lege însă a ieșit amputată *ab initio*; art. 49–54 relative la Curtea de Apel din Tulcea au rămas fără aplicare. În aceeași zi s-a promulgat, pentru a intra în vigoare la 1 septembrie 1886, legea prin care se strămuta reședința Curții de Apel din Focșani la Galați în circumscripția căreia s-a dat și Dobrogea. Așadar, Curtea de Apel din Galați va judeca după 1 septembrie 1886 afacerile civile, comerciale și corecționale venite în apel și pricinile criminale provenite din Dobrogea.

Nici legea organică a justiției dobrogene nu avea să se dovedească într-un tot perfectă, așa că a cunoscut mai multe modificări și completări. Astfel, prin legea din 15 Aprilie 1888 s-a înființat și în orașele Tulcea și Constanța câte o judecătorie de ocol, suprimându-se astfel dispoziția ca aceste instanțe să aibă și atribuțiile judecătoriilor de ocol, ceea ce lipsea justițiabilii de beneficiile a două grade de jurisdicție, menționându-se că „aceste tribunale vor avea aceeași competență ca tribunalele de județ din țară”. Deopotrivă, prin legea judecătoriilor de pace din 4 martie 1894, pusă în aplicare la 1 iunie 1894, s-au abrogat dispozițiile legii din 29 martie 1886, privitoare la judecătoriile comunale și la judecătoriile de ocol, organizând pe acestea din urmă la fel cu cele din țară. Astfel, putem spune că la 1 iunie 1894 s-a înfăptuit unificarea justiției de primul grad din Dobrogea.

Prin legea relativă la înființarea judecătorilor de instrucție pe lângă tribunalele din Dobrogea, din 4 martie 1894, s-a înființat câte un judecător de instrucție pe lângă tribunalele Tulcea și Constanța abrogându-se dispozițiile potrivit cărora procurorii tribunalelor