

Florin NEGOIȚĂ

**ISTORIA
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

Universul Juridic
București
-2011-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2011, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

***NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICĂTE PE INTERIORUL ULTIMEI
COPERTE.***

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

NEGOIȚĂ, FLORIN

Istoria administrației publice / Florin Negoită. –București :

Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-699-1

352(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**

DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

CAPITOLUL I

Noțiuni introductive

§1. Obiectul Istoriei administrației publice

Evoluția trecută a statului și administrației publice trebuie studiată pentru că în dezvoltarea istorică a societății totdeauna o instituție are rădăcini adânci în instituțiile trecute.

Istoria administrației publice devine vie prin legătura evolutivă care se face cu propriile noastre concepții juridice, pe care trebuie să le lumineze și să le îndrumeze și prin puntea prezentului să lege trecutul de viitor.

Prin obiectul de investigație, disciplina mai sus precizată se încadrează armonic în domeniul științelor sociale și are ca obiect studiul statului și a instituțiilor sale existente pe actualul teritoriu al țării noastre din cele mai vechi timpuri și până astăzi. Cum dreptul face etern pereche cu statul, ca, de altfel, și cu politica, fără îndoială, chiar dacă disciplina noastră, potrivit programei de învățământ se numește „Istoria administrației publice „a fost necesar a analiza, circumscris în temă, și anumite probleme mai importante din existența statului, privit ca și categorie istorico-filozofică. Făcând parte din categoria științelor despre societate, Istoria administrației publice are mai multe interdependențe, interacțiuni și conexiuni cu științele istorice.

În afară de Istoria României (ca disciplină) sunt o serie de alte științe istorice, mult mai aproape prin obiectivul lor de Istoria administrației publice.

Istoria doctrinelor politico-juridice are ca obiect de cercetare evoluția ideilor despre stat și drept în decursul istoriei. În studiul problemelor sale, istoria se folosește de datele furnizate de alte științe, dar care sunt considerate științe auxiliare sau ajutătoare, din perspectiva

disciplinei noastre. Dintre științele considerate științe auxiliare amintim: arheologia, paleografia, epigrafia, sigilografia, heraldica, numismatica etc.

§2. Necesitatea studierii Istoriei administrației publice

Afirmăm că studiul Istoria administrației publice pentru studenții Facultăților de Științe Juridice și Administrative este de o importanță cardinală, ce poate fi ilustrată din mai multe puncte de vedere.

Mai întâi, pentru că dintr-un suprem unghi de vedere se pune problema istoriei poporului nostru și, în mod deosebit, istoria antică și medievală, care rezolvă problema fundamentală a istoriei noastre, respectiv **etnogeneza poporului român și dreptul**, ca fenomen de suprastructură, împletindu-se organic cu viața social-economică și, mai ales, cu cea politică, indiferent de forma sa evolutiv-cutumiară, ori legislativă, ceea ce ilustrează istoria în toată intimitatea sa. Și vă întrebăm, întrebându-ne: ce poate fi mai important decât cunoașterea istoriei poporului nostru? Poate că viața și nimic mai mult. Un popor care nu-și cunoaște istoria, ori nu vrea să și-o cunoască, indiferent cum este ea, aproape că nu se poate imagina. Iar pentru noi, românii, așa cum spunea Nicolae Iorga, „este vorba de un popor care prin strămoșii săi își are rădăcini de patru ori milenare”¹; **aceasta este mândria și aceasta este puterea noastră.**

Ar fi suficient, pentru a vă înfrumuseța spiritul, să vă reamintim, într-un prezent marcat de tinerețea voastră, că dimensiunile majore al istoriei poporului nostru sunt vechimea ei de patru milenii și statornicia sa între aceleași hotare: Munții Carpați și Balcani, apele Tisei, Dunării și Nistrului, împreunate cu **lupta, am putea spune eternă, pentru apărarea ființei și pământului străbun.**

Razele de istorie în spațiul Carpato-Danubiano-Pontic sunt la fel de bătrâne ca și gândul omenesc, dar este cu prisosință dovedit că în urmă cu 2000 ani î.Hr., în teritoriul mai sus precizat, locuiau triburile geto-dace, ramură a marelui popor trac, care își începuse particularizarea

¹ N. Iorga, *Originea, firea și destinul neamului românesc*, în Enciclopedia României, vol. I, București, 1938.

etnoculturală și lingvistică în cadrul mării familii a neamurilor trace, desprinse și ele definitiv și demult din noua populație născută din amestecul triburilor neolitice, cu triburile păstorești și călărețe venite din est și nord ce vorbeau acea generală limbă indo-europeană. Așadar, geții sau dacii rămași definitiv în istorie, după cum i-au numit grecii sau romanii, au făcut parte din grupul etnic al tracilor, care potrivit părintelui istoriei Herodot, cea mai autentică și autorizată voce a antichității, erau cel mai numeros după cel al indienilor.

Chiar dacă am admite că dacii trăiau în arcu Carpaților, iar geții în zona extracarpatică, esențial din spusele lui Strabo¹, este faptul că geții și dacii vorbeau aceeași limbă și constituiau același popor².

S-au pierdut multe scrieri despre traco-geți și, din acest punct de vedere, ca, de altfel, și din multe altele, istoria nu a fost prea generoasă cu noi, dar ne-au rămas și suficiente documente certe și obiective, pentru a replăsmui ființa acestui popor geto-dac, invidiat de-a dreptul de toată antichitatea.

Platon, face următoarele precizări despre învățatura propovăduită de un medic trac, fidel lui Zamolxis: „toate trag din suflet, atât cele bune, cât și cele rele ale trupului și ale ființei noastre întregi, revărsându-se din suflet așa cum se răsfrâng de la cap, asupra ochiului; trebuie mai întâi sufletului să-i dăm îngrijire, dacă vrem ca, deopotrivă, capul și restul trupului să o ducă mai bine, iar sufletul, spune el, se îngrijește cu anumite descântece, care sunt, la rândul lor, spusele și gândurile frumoase. Din aceste spuse și gânduri se naște în suflete înțelepciunea”³. Iată, deci, doctrina lui Zamolxis și, implicit, spiritualitatea acestui popor. În timp ce multe ale popoare contemporane risipite prin multe văgăuni ale pământului nu aveau nici măcar conștiința de sine, fugărindu-se reciproc unii pe alții, strămoșii noștri făceau deja filosofie și-și puneau marile întrebări ale ființei umane, întrebări valabile și astăzi.

Prima știre istorică asupra geto-dacilor o datorăm părintelui istoriei, marelui Herodot (484-420 î.Hr.). Binecuvântat va fi numele lui,

¹ Strabon, cunoscut în varianta latinizată ca Strabo.

² Strabon, *Geographia*, VII, 3, 12-13, în B. Murgescu (coord.), *Istoria României în texte*, Ed. Corint, București, 2001, p.32..

³ Platon, *Phaidon sau despre suflet*, ed. a III-a, Ed. Humanitas, București, 2011.

atât timp cât va exista în istorie poporul român. Originar din Halicarnas, oraș din Asia Mică, a făcut multe călătorii în Egipt, Mesopotamia, Galiția, Macedonia, Siria și sudul Italiei, adunând impresii și bogate informații pentru opera sa, intitulată „Istoriile”.¹

Din totalul de nouă cărți, cât cuprinde „Istoriile”, în primele cinci cărți descrie formarea Imperiului Persan și regiunile pe care le cucerește.

În „Istoriile” sale, Herodot ne-a furnizat multe date despre traci și geto-daci. Aflăm de la Herodot că „după indieni, seminția tracilor este cea mai numeroasă și dacă ar avea o singură conducere și s-ar înțelege între ei, ar fi, după părerea mea, de neînfrânt și cu mult mai puternice decât toate semințiile pământului, dar unirea lor este cu neputință și nu-i chip să se înfăptuiască, de aceea, ei sunt slabi”.

Același Herodot în „Istoriile” sale, relatează în detaliu desfășurarea campaniei regelui Persiei, Darius, asupra sciților, vecinii tracilor, din anul 514 î.Hr.

Uriașa armată a regelui persan a înaintat de-a lungul Mării Negre cu intenția de a trece Dunărea și de a-i supune pe sciți. Însăpăimântați de putere militară a perșilor, neamurile trace s-au plecat, unul după altul, cu excepția geților, care, deși au opus o rezistență îndărătnică, fură supuși de îndată, cu toate că sunt cei mai drepți și mai viteji dintre traci² (). În acest fel, Herodot îi monumentalizează definitiv pe cerul înstelat al istoriei noastre nemuritoare, pentru că nemuritori se considerau și geții după cum precizează istoricul.

Dimensiunea cardinală a spiritualității religioase geto-dace era aceea că „ei nu mor, și că cel care piere, se duce la Zamolxis, divinitatea lor, pe care unii îl cred a fi același cu Gebeleizis”.

Istoria n-ea hărăzit să ne confruntăm încă din anul 335 î.Hr. cu alt mare imperiu al lumii. Alexandru Macedon, urmașul lui Filip al II-lea a pornit cu armata ce număra 30.000 de oameni împotriva tribalilor, illyrilor și geților de la nord de Hemus. Marele Alexandru a trecut Dunărea în cursul unei nopți, însoțit de 1.500 de călăreți și de vreo 4.000 de pedestrași. Iată cum descrie Arrian³ acest fapt istoric: „Geții s-au

¹ Herodot, *Istorii*, 2 volume, Ed. Științifică, București, 1961.

² Herodot, *Istorii*, IV.

³ A se vedea *Izvoarele privind Istoria României*, 4 volume, Ed. Academiei RPR, București, 1964, vol. I, *De la Hesiod la Itinerariul lui Antonius*.

retras spre un oraș ce se afla la o depărtare de o parasangă (aprox. 5,5 km) de Istros și se retraseră cât putură mai departe de fluviu, prin locuri singuraticе”. Alexandru a cucerit orașul și a luat toată prada pe care o lășaseră geții. Prima personalitate bine definită istoric, prin puternica organizare a populației de la nord de Dunăre, a fost Dromichaites, învingătorul lui Lysimachos (urmașul lui Al. Macedon). Între anii 300 și 292 î.Hr., în timpul ultimei lupte cade prizonier chiar conducătorul Traciei elenistice, după ce în prima căzuse prizonier fiul său, Agatocles. Se deschide astfel drumul unei glorioase file din frământata istorie a strămoșilor noștri geto-daci, a marelui rege Burebista, despre care geograful grec Strabon scrie „lăsând la o parte trecutul îndepărtat al geților, următoarele: Burebista, bărbat get, ajungând în fruntea neamului său care era istovit de războaie dese, l-a înălțat atât de mult prin exerciții, abținere de la vin și ascultare față de porunci, încât, în câțiva ani a făurit o stăpânire puternică și a supus geților cea mai mare parte a populațiilor vecine, ba chiar a ajuns să fie temut și de romani”¹.

Același Strabon, și mai apoi Plutarh, ne informează de un grandios proiect al lui Caesar de a porni înarmat împotriva lui Burebista și numai asasinarea sa în anul 44 î.Hr. a oprit materializarea lui. Oricum, la Roma, Lucanus pune în gura lui Cato, următoarea implorație: „Feriți-ne de zei cerești, printr-un dezastru ce i-ar pune în mișcare pe geți, Roma să cadă”². Nu s-a întâmplat acest fapt, pentru că și Burebista a fost victima unui complot pe fondul unei răscoale ce se declanșase, împărțând soarta lui Caesar.

Dar, contemporan cu Burebista a fost și Deceneu, cu siguranță unul din cei mai mari filozofi ai antichității.

Dio Chryssostomos și apoi Iordanes, ne fac următoarea apreciere: „el, adică Deceneu, observând înclinația geților de a-l asculta în toate, și că ei sunt din fire deștepți, i-a instruit în toate ramurile filosofiei, căci era un maestru priceput în acest domeniu. El i-a învățat etica, dezvățându-i de obiceiurile barbare, i-a instruit în științele fizicii, făcându-i să iasă conform legilor naturii, i-a învățat logica, făcându-i superiori celorlalte popoare, în privința minții”³.

¹ Strabon, *Geographia: Neamul și limba geto-dacilor*, VII, 3, 11.

² Lucanus, *Pharsalia*, II, 295-297.

³ Iordanes, *Getica*, XI, 69-70.

În mersul neostoit al istoriei, a urmat apoi marea confruntare a colosalului Imperiu Roman, cu Dacia vremurilor lui Decebal. „**De marea lumină a Romei, rămâne însă pe veci luminată - Dacia**”¹, a afirmat Pârvan, vrând parcă să adauge că nu erau suficiente învățăturile lui Deceneu și nici infuziile de cultură de pe urma colonizării grecești, ci mai era nevoie de ceva, pentru a solidifica mai puternic temelia poporului român.

A fost înfrânt Decebal și statul său, dar la spiritualitatea geto-dacă s-a adăugat și cea romană, și în ce privește pe noi, dreptul și obiceiurile romane. Însă, nu și miracolul spiritualității românești ulterioare, despre care vom vorbi neconținut în demersul nostru.

Civilizația autohtonă a putut fi „înfrântă” de geniul latin, apoi de suflul slav, sau de impulsul bizantin, dar în spiritul ei rămâne geto-dacă. Au fost câteva reflecții care, așa cum spunea Constantin Noica, sunt deschiderea care închide sau, parafrazându-l, închiderea care deschide, de natură a releva dacă mai era cazul, că strămoșii noștri nu puteau să ajungă la spiritualitatea și forța pe care am precizat-o, dacă nu s-ar fi condus după normele de conduită, temeinic fundamentate de cutuma vremurilor și mai apoi, prin legi edictate de puterea statală. În tot demersul nostru ne vom strădui să le scoatem la suprafața timpului prezent.

În al doilea rând, **fără a cunoaște evoluția istorică a instituțiilor**, nu vom putea înțelege în toată plenitudinea sa și temeinicia lor aceste instituții ale administrației publice centrale și locale. Exemple se pot da multe, dar sunt de prisos.

În fine, această disciplină vă va releva în mare măsură **specificul național al dreptului românesc, acea „notă cu precădere”, cum spunea Călinescu în eseu „Specificul național”**². Alături de dreptul roman și de elementele de drept comparat de care veți lua cunoștință de la alte discipline, istoria dreptului românesc vă va descifra singularul și particularul din generalul universal.

Istoria administrației publice **este disciplina care se ocupă de evoluția sistemică, sincronică și diacronică a instituțiilor, normelor**

¹ V. Pârvan, *Pentru pomenirea împăratului Traian. Parentalia*, Academia Română, Librăriile «Cartea Românească» și Pavel Suru, București, 1922.

² G. Călinescu, *Istoria literaturii române de la origini până în prezent*, ed. a II-a, rev și adăug., Ed. Minerva, București, 1986, p. 975.

și concepțiilor juridice ale poporului român din cele mai vechi timpuri până în vremea noastră.

Istoria administrației publice constituie un demers științific care nu ar fi posibil fără **laboriosul efort al generațiilor de înaintași** în investigarea vechiului drept românesc, efort concretizat și în vastul tratat apărut între anii 1980-1987 și la care și-au adus o contribuție însemnată și dascălii noștri și cărora le suntem mereu recunoscători și față de care avem datoria de transmite pe mai departe făclia arzătoarei pasiuni pentru această disciplină științifică.

Cercetarea administrației publice românești impune folosirea atât a metodei istorice, cât și a metodei comparate. Prin concepție și conținut, această disciplină se bazează pe investigații științifice, dar și pe contribuții științifice, pe experiența și gândirea înaintașilor, deschizători de drumuri și reflecții, instrumente de care ne-am folosit în lucrarea prezentă pentru a cuprinde cât mai multe elemente din tezaurul politico-juridic românesc ce alcătuiesc patrimoniul cultural național al Patriei noastre având ca finalitate: **aflarea și respectarea adevărului**, pe de o parte, **dar și a demnității și interesului național**, pe de altă parte.

Istoria administrației publice are meritul de a ne reliefa conceptul de societate, conceptul de sistem social, noțiuni privind instituțiile și organizarea de stat, geneza și evoluția ideii de separare a puterilor în stat, noțiunile de funcție, organ și putere politică, noțiunea de putere executivă, conceptul de administrație politică și de birocrăție.

Istoria administrației publice evidențiază rolul administrației publice și structurile administrației publice în decursul istoriei, evoluția administrației centrale și locale, mecanismele și instituțiile angajate în funcționarea administrației publice, rolul și viitorul administrației publice românești în contextul integrării europene a țării noastre.

§3. Periodizarea Istoriei Administrației Publice

Este o problemă ce poate fi îndelung controversată, datorită în principal, legăturii indisolubile a dreptului cu instituția statală, în care sens, în mod obligatoriu trebuie să se țină seama de tipul de stat, pe de o parte, și pe de altă parte că, deși nu se contrapune cu periodizarea istoriei României, nu se poate identifica cu aceasta. Așa fiind, a face o

periodizare a istoriei dreptului fără a ține seama de tipul de stat, ar fi o poveste a istoriei dreptului și nu o teorie științifică.

Plecând de la acest postulat, iată cum periodizăm istoria dreptului românesc, călăuzindu-ne fundamental după opiniile exprimate de prof. Vladimir Hanga¹, cât și de prof. Dumitru Firoiu², care autori nu numai că ne-au fost profesori și le purtăm o considerație aparte, dar sunt și autori de necontestat în această materie de la școala clujeană, ieșeană și bucureșteană, pe care în mod simbolic am încercat „să-i aduc” la aceeași masă.

1. Administrația monarhiei dacice, care cuprinde perioada de la formarea statului dac centralizat, culminând cu perioada regelui Burebista și Decebal și până la cucerirea Daciei de către romani (106 d.Hr.).

2. Administrația și dualismul juridic în Dacia – provincie a Imperiului Roman (106-271/274 d.Hr.).

3. Administrația feudală, care cuprinde perioada fărâmițării feudale, respectiv de la retragerea aureliană, până la formarea statelor române centralizate și în care are loc procesul de formare a Legii țării (*Ius Valachium* – vechiul drept cutumiar-agrar), și perioada monarhiei centralizate, care cuprinde perioada de la formarea statelor românești și până la revoluțiile din 1821, în care se săvârșesc dreptul cutumiar român (*Ius Valachium*), și apar primele legiuri scrise.

4. Administrația modernă capitalistă, care cuprinde perioada de la revoluțiile burgheze din 1821 și 1848, până în anul 1947, un rol important în răspândirea relațiilor și noilor instituții capitaliste avându-Regulamentele Organice.

5. Administrația socialistă, care cuprinde perioada 23 august 1944 -22 decembrie 1989.

Această ultimă perioadă a parcurs 2 etape :

a) etapa 23 august 1944-30 decembrie 1947 în care, prin măsurile politice de stânga, către extrema stângă, s-a pregătit terenul pentru trecerea la cea de-a doua etapă.

b) etapa 30 decembrie 1947-22 decembrie 1989, când în România a fost instaurată dictatura totalitară de extremă stânga - dictatura comunistă.

¹ Vl. Hanga, *Istoria Dreptului Românesc*, Ed. Academiei, București, 1987.

² D. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1976.

6. Administrația de tranziție, de după 22 decembrie 1989 până la înțelegerea României în Uniunea Europeană, 1 ianuarie 2007.

Istoria, înseamnă cartea de căpătâi a unei nații și analiza *sine ira et studio* a trecutului, pentru a ne ajuta la perceperea exactă și reală a prezentului și pentru prosperarea constructivă a viitorului.

Istoria administrației publice înseamnă trecutul, prezentul și viitorul poporului român, înseamnă conștiința morală, politică și juridică, precum și instituțiile aferente acestora, din comuna primitivă și până astăzi.

Analiza istorico-juridică a administrației publice românești trebuie făcută *sine ira et studio*, pentru că este vorba de trecutul poporului român, care analizat și înțeles așa cum se cuvine poate ajuta mult la perceperea și slujirea corectă a adevărului și prezentului, la prospectarea cu înțelepciune, inteligență și succes a viitorului, la modernizarea României și instituțiilor sale, la schimbarea unor mentalități desuete, anchilozate și lipsite de tradiție, trăinicie și, mai ales, de adaptare și perspectivă în condițiile integrării europene.

Disciplina Administrației Publice are drept scop, pe de o parte acumulările de cunoștințe privind evoluția cronologică a instituțiilor administrației publice pe aceste meleaguri, pe de altă parte formarea de funcționari publici europeni, cu mentalități și opinii moderne, constructive și creative privind rolul și însemnătatea activității administrației publice în viața societății românești și europene.

Prof. Corina Adriana Dumitrescu subliniază în lucrarea sa privind teoria izvoarelor dreptului¹ principiile dreptului european contemporan ca izvoare ale dreptului intern. Este rezultatul integrării europene începând cu 1 ianuarie 2007, al opțiunii pentru occident, pentru principii și standarde europene.

¹ C. A. Dumitrescu, *Introducere în teoria izvoarelor dreptului*, Ed. Paideia, București, 1999.

CAPITOLUL II

Administrația publică la geto-daci (82 î.Hr.-106 d.Hr.)

Etnogeneza poporului român poate fi înțeleasă mai ușor prin analiza elementelor fundamentale ale organizării politice și ale instituțiilor juridice în mod cronologic.

Astfel, studierea lor este absolut necesară pentru înțelegerea unor particularități și caracteristici specifice ale acestora. De aceea, în tratarea lor vom face deosebirea între:

1. Organizarea politică a dreptului geto-dac (sec. I î.Hr.-106 d.Hr.) și
2. Organizarea de stat și dreptul în Dacia – provincie romană (106 d.Hr.-271/274 d.Hr).

Este cert că încă din secolul IV î.Hr., societatea geto-dacă a fost organizată în puternice formațiuni militare și numeroase cetăți aflate sub conducerea unor regi care își exercitau autoritatea pe întinse teritorii. Nu se poate însă susține că aceste uniuni de triburi, organizate pe baza democrației militare, în care atribuțiile de conducere sociale aparțineau poporului înarmat, reprezenta deja o organizație politică.

Faptul că puterea unor regi ca Oroles, Rubobostes, Dromichaites este în continuă creștere, prin autoritatea lor impunându-se adunării generale a războinicilor (a se vedea în acest sens situația când Lysimachos cade prizonier, iar Dromichaites îl eliberează peste voința războinicilor săi), nu reprezenta altceva decât perioada de tranziție de la organizarea gentilico-tribală la cea politică, creându-se premisele necesare formării statului dac centralizat, ca putere politică oficialmente constituită.

§1. Fenomenul de autoritate și putere politică

Fenomenele de autoritate se întâlnesc în mod constant în toate colectivitățile și implică, întotdeauna, o dublă relație, de comandant și supunere, și conduce la desprinderea grupului minoritar de guvernanți, de grupul mai numeros de guvernați, care se supun. Oricare ar fi importanța grupului în sânul căruia se constată fenomenul de autoritate, aceasta pune în operă, după caz, un sentiment de încredere și un element de constrângere, dar, cel mai adesea, ambele.

Puterea politică (provine, în sens etimologic, din puterea cetății orașului, iar în sens contemporan, din puterea statului) este și ea un fenomen de autoritate. Și ea implică acea dublă relație, de comandament și supunere, însă conduce la desprinderea grupului minoritar de guvernare, de grupul mai numeros de guvernați, care se supun. În plus, puterea politică conferă guvernanților mijloacele de constrângere de care aceștia au nevoie pentru a conduce și a supune pe cei care se opun. Constrângerea este un resort esențial al puterii politice.

Puterea politică a început mai întâi a fi atașată persoanei guvernanților, adesea șefi religioși sau militari cu mai multă sau mai puțină legitimitate.

Apariția persoanei dirigente unice este un prim pas pe calea instituționalizării puterii politice, urmând orbita unei evoluții discontinue, în linie întreruptă, încetarea vieții acestuia declanșând dezorganizarea vieții politice, pentru ca apoi, printr-o altă personalitate, aceasta să renască. De aceea, în principiu, până la realizarea disocierii puterii politice de persoana guvernatorului, pentru a se putea raporta unei alte entități care să-i servească drept suport, nu se poate discuta despre apariția statului care să semnifice acel aparat de dirijare a societății, care are la îndemână diverse mijloace pentru a se impune, inclusiv mijloace de coercițiune. Așadar, statul apare în momentul în care puterea politică se disociază de persoana dirigentă unică, când acesta nu se mai identifică cu acea persoană, când există în sine, altfel spus, când aceasta ființează și după moartea persoanei dirigente, reclamând de îndată instituirea unei noi persoane dirigente.

Iată de ce, până în jurul anilor 82-70 î.Hr. nu putem vorbi de existența unui stat dac, pentru că prea multe au fost intermitențele și discontinuitățile în existența acestuia.

Pe temelia unității de neam, de cultură și civilizație spirituală și economică, marele Burebista a făurit un stat dac centralizat și independent a cărui existență a dăinuit și după moartea sa. Dimensiunile acestui stat au fost cu prisosință reliefate, așa cum subliam anterior, de Strabon în cartea sa intitulată „Geografia”. Fără îndoială, statul lui Burebista a conservat multe elemente din organizarea nucleelor prestate existente, pe care, de altfel, nu le-a desființat, ci doar le-a limitat atribuțiile în favoarea puterii centrale, a regelui.

§2. Organele centrale ale statului

Puterea supremă în stat era deținută de rege. După cum preciza Radu Vulpe¹, instituția regalității tinde să devină ereditară, dovadă că Burebista și Decebal erau fii de regi. Principiul eredității nu era însă absolut, întrucât puteau veni la succesiunea tronului și frații regelui și marele pontif.

Astfel, după Scorilo va veni la tron Duras, ca frate al regelui și abia după el s-a urcat pe tron Decebal, fiul lui Scorilo, iar la moartea lui Burebista, tronul i-a revenit lui Deceneu, ca mare preot. Regele era șeful militar, judecătorul suprem, dar putea fi și mare preot.

În cadrul statului dac, după afirmațiile pe care ni le oferă Iordanes în cartea sa „Getica”, autoritatea religioasă avea un rol deosebit de important, întrucât în spiritualitatea dacă, se considera că atât puterea regelui, cât și legile, sunt de origine divină, pe de o parte, iar, pe de altă parte, acesteia îi reveneau și principalele atribuțiuni judecătorești. Așadar, autoritatea religioasă și-a adus o contribuție fundamentală la elaborarea și aplicarea sistemului de drept geto-dac. În executarea atribuțiilor, regele era ajutat de un corp de sfetnici, supus voinței sale. Se înțelege că disocierea puterii regale de cea religioasă nu era un principiu obligatoriu, ba, dimpotrivă, puteau fi reunite unicefal.

Administrația publică centrală la geto-daci are în vârful ierarhiei regele, secondat de un vice-rege, care era marele preot ca Deceneu, alături de Burebista și Vezinas, alături de Decebal. Rolul important al

¹ R. Vulpe, *Prioritatea agnațiilor la succesiunea tronului în Macedonia și Tracia*, Ed. Cartea Românească, București, 1934.

marelui preot consta în asigurarea prestigiului puterii și realizarea constrângerii poporului în vederea realizării poruncilor, ceea ce face pe unii istorici ca Liviu Marcu să vorbească de un organ colegial de deținere a puterii suzerane.

În exercitarea atribuțiilor sale regele avea un Consiliu din care făceau parte viceregele, apropiați ai casei regale, membri ai păturii nobiliare, bărbați de încredere, folositori regelui în exercitarea atribuțiilor diplomatice, militare și politice. Confruntările cu Imperiul Roman nu a rămas fără urme în structura aparatului statal. Astfel, solidiplomați îndeplineau roluri de negociatori și trimiși speciali ai regelui, cum a fost de exemplu Acornion din Dionysopolis în serviciul regelui Burebista o lungă o perioadă de timp.

Atribuțiile de politică externă erau întregite cu atribuții în plan intern, de la unificarea politică, la unificarea religioasă. Crearea unui cult oficial și punerea de acord a activității slujitorilor clerului cu interesele regalității a dus la consolidarea statului geto-dac. Un rol important în acest sens l-a avut Deceneu, după afirmațiile lui Iordanes, care a ales dintre nobili pe bărbații cei mai înțelepți, pe care i-a învățat teologia, i-a sfătuit să cinstească anumite divinități și sanctuare, făcându-i preoți.

Rolul major al marelui cler, originar din rândul pileatilor a contribuit în mod fundamental la întărirea autorității regale prin răspândirea și consolidarea sentimentului religios în rândurile populației. Acest fenomen religios a răspândit de sus în jos, dar și de jos în sus pentru că preoții au asigurat acel instrument de constrângere și de convingere atât de necesar fiecărui stat, constrângerea pentru respectarea legilor, normelor, regulilor morale și obștești.

Astfel, Strabon ne face vorbire despre înălțarea neamului geto-dac de către Burebista prin „exerciții, sobrietate și ascultare de porunci”.¹

Ubicini menționa „Dualitatea guvernamentală care a existat în timpul vieții lui Zamolxe a continuat și după moartea sa. Autoritatea a rămas împărțită între două personaje remarcabile, regele, suveranul temporal, și pontiful-zeu, urmașul lui Zamolxis, pe care-l continua într-un fel anume în divinitate și în menire. Acest mod de guvernare pare să

¹ Citat în C. C. Giurescu, *Istoria românilor din cele mai vechi timpuri până astăzi*, Ed. Albatros, 1075, p. 43.

fi durat fără întrerupere până la cucerirea romană. Acțiunea lui Theos nu se exercită numai în sfera religioasă. El avea un rol politic considerabil”.¹

Același Ubcini preciza că: „Deceneu a fost adevăratul organizator al Daciei, un fel de Numa dac. Iordanes îi atribuia redactarea unui cod de legi al cărui text scris mai dăinuia încă pe vremea lui”.

Simon Pelloutier sublinia faptul: „...geții mai păstrau încă, pe timpul lui Iordanes, un profund respect memoriei lui Zamolxe și, pentru a da autoritate mai mare legilor care îi guvernau, ei atribuiău instituirea lor acestui pontif.”

§3. Organele locale

Puține izvoare istorice ne furnizează date cu privire la organizarea locală a Daciei. Un text al medicului grec Criton, care l-a însoțit pe Traian în războaiele dacice, confirmă existența unor dregători care îndeplineau diferite atribuțiuni stabilite de regalitate „iar unii erau puși mai mari peste treburile agricole, iar alții erau împărțiți la paza cetăților”.²

Așadar, distingem două categorii de dregători locali: cei care exercitau atribuțiuni din ordin administrativ, iar alții care dețineau comanda armatelor aflate pe teritoriul statului. Ar rezulta de aici că teritoriul statului era împărțit în unități administrativ-teritoriale³.

Dimensiunea teritoriului geto-dac și interesele statale au impus existența la nivel teritorial, a unui aparat administrativ ce se afla în subordinea puterii și organelor centrale, aparat alcătuit din dregători recrutați din rândurile nobilimii și a persoanelor credincioase regelui. Dregătorii civili și dregătorii militari sunt menționați în izvoarele antice. Primii se ocupau cu cultivarea pământului asigurând controlul puterii regale asupra producției agricole și a crea stocuri de provizii necesare garnizoanelor cetății în caz de război.

¹ Abdolonyme Ubici, (1818-1884), publicist francez, secretar al guvernului provizoriu de la București pe timpul Revoluției de la 1848, autor al mai multor lucrări privitoare la România, printre care *Les origines de l'histoire roumaine*, Ed. Leroux, Paris, 1866.

² Suidas, *Lexicon*, I (Treburile agricole), Ed. Adler, p. 480.

³ A se vedea Vl. Hanga, *Dreptul cutumiar*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1993.

Organizațiile obștești ale societății primitive au rolul, atât juridic cât și social, menirea de a rânduia viața dinlăuntru și din afara comunității, de a menține coeziunea grupului, de a asigura traiul cotidian, de a menține pacea în interior și în exterior.

La triburile de vânători și culegători din paleolitic, principalele norme de drept sunt legate de:

- teritoriul tribului - principiul teritorial (hotar, solii, schimburi etc.);
- obținerea și repartizarea hranei (împărțirea prăzii fiecărui individ, dinainte rânduită);
- sistemul de proprietate era reprezentativ doar pentru anumite obiecte, de o însărcinare sau de un uzufruct, nicidecum de o stăpânire absolută sau dominium;
- grupul poartă grija întregii vieți zilnice a individului, pe tărâm social și juridic. Opinia publică a membrilor grupului constituie cea mai puternică armă a sa, care statornicește pacea în interiorul colectivității, având rol de prevenire, silind individul să respecte normele de drept, dar și rol activ, în cazul aplicării pedepselor. Individul nu se putea sustrage opiniei publice, căci nimeni nu putea părăsi tribul fără a muri. În triburile de vânători și culegători, căpeteniile erau foarte rare și depindeau de decizia colectivității. Din același motiv nici pedepsele nu ajung decât foarte rar la pedeapsa capitală.

În triburile de crescători de vite pășunile sunt proprietatea întregului trib. Tribul ca atare nu are niciun rol privind dreptul, în această direcție precumpănind familia mare, patriarhală. În fruntea tribului se afla căpetenia, aleasă sau moștenind dregătoria, alături de care se afla sfatul bătrânilor. Judecarea pricinilor, de cele mai multe ori răzbunarea de sânge, cade în pricina părților interesate. Exista proprietatea privată reprezentată prin turmele de vite. Dreptul de moștenire revenea primului născut (primogenitura). Începutul de ierarhie socială apare după contactul acestor triburi cu triburile de păstori.

Comunitățile agricole cunosc o serie de nuanțări de organizare și norme juridice față de triburile de vânători și culegători sau cele de păstori:

- În cadrul principiului teritorial, valoarea absolută a pământului se concentrează îndeosebi în acea parte a teritoriului tribal față de care tribul nu-și poate dobândi hrana, zonă care este câmpul

de recoltare, acesta devenind centrul vieții economice și juridice a tribului. El constituie factorul fundamental al sedentarizării și adunării oamenilor într-o colectivitate mai mare sau mai multor grupuri care utilizau același câmp de recoltare. Nevoia de schimburi între cultivatori a creat un așezământ de drept intercomunitar, un ținut neutru pentru întâlnirile, serbările dintre grupuri (triburi). Existența acestor ținuturi avea rațiuni economice, juridice, culturale.

- Sistemul proprietății. Grupul local, în întregime sa era proprietarul câmpului de recoltare. Roadele culese se împărțeau între membrii comunității pe bază de reguli precise, chiar legi.
- Dreptul familial. Infidelitatea se pedepsea cu alungarea vremelnică a făptașului din trib.
- Instituția căpeteniei este ceva mai dezvoltată. Căile erau două: una prin grupul totemic sau prin însușiri personale. Conducătorul (căpetenia) avea mai ales funcții administrative. Puterea supremă deținând-o tot opinia publică a grupului local reprezentată de un sfat al bătrânilor sau un sfat al căpeteniilor ginților.

În concluzie, în societatea primitivă exista o legătură foarte strânsă între modul de organizare socială, proprietatea asupra pământului și formele de organizare ale economiei. Normele de drept aveau menirea a reglementa:

- proprietatea colectivă a grupului local asupra pământului;
- locul și rolul important al membrilor în colectivitate;
- asigurarea hranei tuturor membrilor colectivității;
- asigurarea unor condiții optime interne și externe de existență a tribului.

Așa după cum subliniază profesorul universitar dr. docent Vladimir Hanga, „paralel cu apariția și consolidarea statului are loc procesul de formare și dezvoltare cutumiară a instituțiilor juridice, deoarece cutuma a constituit prima și cea mai importantă formă de manifestare a regulilor de drept”¹

Astfel, în condițiile celei de-a doua epoci a fierului din spațiul carpato-danubiano-pontic, în urma progreselor economice, relațiile

¹ Vl. Hanga, *Istoria dreptului românesc. Drept cutumiar*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1993.

gentilice patriarhale continuă să se dezvolte, cristalizându-se organizarea social-politică a democrației militare, ultima etapă a procesului de destrămarea a societății primitive, care face trecerea spre etapa apariției statului geto-dac.

Democrația militară conține câteva elemente fundamentale care se găsesc și în societatea geto-dacă:

- existența unor organe speciale ale conducerii tribului: „regii” (a căror funcție va deveni ereditară), sfatul tribului și adunarea generală a tribului;
- îmbogățirea și consolidarea prin războaie de pradă a vârfurilor sociale care, prin acumulări de averi (pământ, vite, obiecte de preț) se diferențiază tot mai mult de păturile sărace;
- scăderea „democratismului gentilic” și transformarea lui într-un democratism militar în care rolul hotărâtor în treburile publice îl are poporul înarmat.

Evoluția internă, împrejurările externe și factorul religios au fost premisele care au contribuit la consolidarea tendințelor centralizatoare în lumea geto-dacă spre forma statală, astfel încât într-un moment apropiat domniei lui Burebista să se treacă la organizarea de tip statal.

Structura aparatului de stat în vremea lui Burebista se prezenta astfel:

	Rege	
	vicerege	
	consiliu	
dregători civili	dregători militari	cler
strângători de	cavaleri	judecători
impozite	căpetenii obști vicinale	

Astfel organizat, statul dac a corespuns necesităților evolutive ale societății dacice. Rolul lui Burebista a fost extrem de important, el acționând în sensul necesităților social-economice ale momentului decretând primul stat prin unirea tuturor semințiilor geto-dacice.

Totuși, dacă am da crezare lui Iordanes și Dio Crysostomus, atunci ar fi necesar să semnalăm că regele Burebista a elaborat și legi, mai ales cu caracter religios, pentru consolidarea statului.

Proprietatea la geto-daci. Principala formă de proprietate geto-dacică a constituit-o proprietatea imobiliară (proprietatea asupra pământului). În cadrul obștii sătești sau vicinale exista proprietate comună (sătească) asupra terenurilor arabile, a pășunilor, a pădurilor, apelor etc. Și proprietatea privată a individului sau familiei sale (casa, terenul înconjurător casei, bunurile personale etc.).

Trecerea spre proprietatea privată asupra pământului cunoaște o fază intermediară în care, deși terenul continuă să rămână proprietate colectivă, se împarte periodic între membrii obștii, fiecare lucrând parcele ce-i reveneau prin împărțire și însușindu-și roadele muncii sale.

Izvoarele în această materie sunt confuze, dând naștere la mai multe controverse în literatura de specialitate. Deși de această problemă s-au ocupat autori iluștri, precum Constantin Daicoviciu, Hadrian Daicoviciu, Vladimir Hanga și mulți alții, totuși ea a rămas deschisă și în zilele noastre. Plecând de la versurile lui Horațiu din „Ode” s-a tras concluzia că datorită modului lor de organizare în obști sătești (de vecinătate), proprietatea a fost comună asupra pământului agricol, apelor și pășunilor. Într-o primă traducere, Horațiu afirmă:

*„Bine-i sciților cei din câmp
Care au din strămoși carele drept sălaș
Geții aspri au traiul bun:
Roadă dând belșug, glia cea fără de hat
Strâng recolte obștii cu sârg
Iar pe ogor nu-i mai prinzi anul de cum s-a dus
Sorții-i fac egali în drept
Treaba ți-ai isprăvit?
Altul să vină în loc”.*

Într-o traducere a aceluiași text, dar mai prozaică, versurile expun următoarele:

„Mai bine sciții câmpeni, pe ale căror case rătăcitoare le poartă după obicei carele; mai bine trăiesc geții cei aspri cărora țarinile nehotărnicite le produc grâu și roade libere, lor nici nu le place să cultive pământul mai mult de un an, căci un înlocuitori, primind o sarcină egală, lasă pe cel ce și-a îndeplinit muncile să se odihnească”¹

¹ Apud, Vl. Hanga, *op. cit.*