

DICTATURA REGALĂ (FEBRUARIE 1938-SEPTEMBRIE 1940). PROFIL ISTORICO-JURIDIC

Florin Müller*

Abstract: *This article aims to analyze the historical-legal profile of the royal dictatorship in Romania (February 1938 - September 1940) from the perspective of the 1938 constitution. The constitution adopted in February 1938 includes a series of distinct characteristics from the 1923 one, which very clearly outline the dictatorial nature of the new regime; a first aspect is the doubling of rights with duties of Romanians, which indicated the permanent diminution of the former, the sphere of freedom being persistently subjected to pressure and limiting redefinition. The 1938 constitution fits into the legislative-ideological profile specific to dictatorial regimes. The author also makes a comparison with the fascist regimes in Germany and Italy; the conclusion is that the royal dictatorship of Carol II did not intend to be a regime similar to the fascist ones, but it clearly contributed to the accumulation and consolidation of totalitarian-type ideological rhetoric and practices.*

Keywords: Royal Dictatorship, constitutions, interwar Romania, fascist regimes, ideologies.

România a traversat în perioada 1938-1944 trei regimuri distincte: dictatura regală (10 februarie 1938 – 6 septembrie 1940), regimul (statul) național-legionar (6/14 septembrie 1940 – 23 ianuarie 1941) și regimul de dictatură militară al generalului Antonescu (23 ianuarie 1941 – 23 august 1944). Întemeierea constituțională a regimului dictaturii carliste, ca „nou regim”, ține parțial de logica continuității în raport cu tradiția juridică a statului român. Atât regimurile dictatoriale, cât și cele totalitare nu au nevoie explicită de fundamentare constituțională. Totuși, regimul dictaturii regale își construiește o astfel de legitimitate din necesitatea completării argumentului continuității legale cu acela, mai important, al raționalității juridice. Un regim constituțional poate invoca argumente de control și deținere a legitimității mai puternice decât cele care se revendică dintr-un minimum juridic de natură excepționalistă. Cu alte cuvinte, fără a se defini expres ca un regim revoluționar, de ruptură cu tradiția politică, dictatura regală poate utiliza un

* Prof. univ. dr., Facultatea de Istorie, Universitatea din București; e-mail: mullerflorin_ro@yahoo.com

instrument juridic „slab” tocmai pentru a-și întări legitimitatea și a obține confortabil conformismul politic și social. Constituția noului regim, ca dictatură regală, este adoptată prin Înalțul decret regal nr. 1045 din 27 februarie 1938. Constituția din februarie 1938, deși o putem defini ca un instrument juridic „slab”¹, include o serie de caracteristici distincte de cea din martie 1923, care profilează foarte clar natura dictatorială a noului regim; un prim aspect este dublarea drepturilor cu îndatoririle românilor, ceea ce indica permanenta diminuare a primelor, sfera libertății fiind persistent supusă presiunii și redefinirii limitative. Constituția indica și câteva cazuri de interdicții, cu un caracter excepțional, care au condus la un nivel ridicat de acceptabilitate a noului fundament juridic: interzicerea propagandei privind schimbarea formei de guvernământ (adică interdicția propagandei republicane, dar se putea înțelege orice tip de critică la adresa Monarhiei, inclusiv radicalismul de tip fascist sau contestarea intrasistemică democratică), împărțirea ori distribuirea averii altora (ceea ce trimite explicit la distributivismul revoluționar de stânga al comuniștilor, dar și la contestarea controlului public asupra averilor), scutirea de impozite și lupta de clasă. Aceste ultime două tipuri de ilegalizare includeau radicalismul social al comuniștilor și formele de nivelare și austeritate politico-socială propagate de fasciști². Interdicțiile menționate suscitau însă, evident, un nivel ridicat de acceptabilitate din partea unor vaste sectoare sociale, intrasistemice, pe care și conta, de altfel, regimul dictaturii carliste³. Reprezentarea universală, a corpului electoral în ansamblul său (alegători și aleși) era substituită prin criteriul corporatist, deși suprastructura juridică a noului regim nu a dezvoltat o ideologie explicită a acestei filozofii politice. Principiul corporatist este definibil prin alegerea deputaților și a senatorilor (la care se adăugau și senatorii de drept sau numiți direct de rege) din cadrul a trei ocupații fundamentale: agricultura, comerțul-industria și ocupațiile intelectuale (art. 61). Apartenența grupului elector (alegători și aleși) la cele trei mari ocupații sociale indica marginalizarea politicului, adică a profesiei de politician înțeleasă distinct de orice conexiune a acesteia cu profesiunile „veritabile” ale spațiului social. Diminuarea valorii profesiei de politician va deveni o

¹ Utilizez acest adjectiv în sensul că textele constituționale în regimurile dictatorial-fasciste nu relevă întotdeauna natura reală a acestora, cât, mai ales direcția dependenței urmelor de „liberalism” din diversele acte constituționale de legislația curentă coercitivă; este cazul, îndeosebi, a constituțiilor comuniste.

² Trebuie precizat că cele două tipuri de radicalism sunt subînțelese în textul constituțional; deducția este operată de mine.

³ Din păcate, nu există o istorie socială a regimului dictaturii regale, după cum nu există, în istoriografia română, decât foarte puține eforturi în direcția istoriei sociale a regimurilor de acest tip.

constantă a regimurilor corporatiste de dreapta⁴. Un element care viza direct excluderea grupului electoral legionar era definit prin creșterea vârstei pentru calitatea de alegători și aleși la 30 de ani. În acest fel, zeci de mii de tineri alegători ai Partidului „Totul pentru Țară”/Mișcarea Legionară erau excluși din sfera publică a politicului. Tehnic, cele mai importante articole ale Constituției din februarie 1938, erau articolele 30, 44 și 65. Numirea prim-ministrului nu era contrasemnată, miniștrii erau răspunzători politic numai în fața regelui, iar acesta era „capul statului”. Acest atribut al monarhului nu este pur decorativ și nici nu are referențial în tradiția constituțională democratică a României. Chiar dacă, în practica politică obișnuită a statului român, regii României, cu deosebire regele Carol I, au avut poziții importante în actele decizionale, mai ales în planul politicii externe și al armatei, monarhii nu au depășit, prin nivel de implicare, gestiunea, de către prim-ministru și guvern, a politicilor curente. Mai mult, prim-miniștrii de tipul unor personalități precum Ion I.C. Brătianu sau Iuliu Maniu au impus amprenta lor asupra profilului politicii românești, nu doar în chestiunile curente, ci, mai ales, în conturarea unei configurații proprii, specifice.

Constituția carlistă se încadra, în ciuda unor precizări semantice neclare, în profilul legislativ-ideologic specific regimurilor de dictatură. Un teoretician al dreptului constituțional, Paul Negulescu, considera că noua Constituție prezenta „vădite tendințe solidariste, egalitare și democratice”⁵. În contextul definit de Constituția din februarie 1938, „tendințele democratice” semnifică acordul plebiscitar prin care s-a legitimat „noul regim” și nicidecum o exprimare liberă a corpului electoral în direcția unei posibile contestări a acestuia. Paul Negulescu evalua legea electorală din martie 1926 drept calea instaurării unei „adevărate dictaturi de partid”, iar idealurile politice ale secolului al XIX-lea (libertatea, egalitatea politică și juridică) erau menționate ca fiind depășite de către cele economico-sociale ale secolului al XX-lea (bunăstarea și egalitatea economică). Dimensiunile economice ale liberalismului de secol XIX se manifestaseră inechivoc, iar „individul economic” al sistemului capitalist fusese dislocat din poziția sa privilegiată tot mai mult în a doua jumătate de secol al XX. „Solidarismul” social-economic al noului regim era mai mult aparent, chiar dacă proprietatea, capitalul și munca erau definite drept „funcții sociale”. Acest tip de încadrare a celor trei elemente

⁴ În practica politică, regimul dictaturii regale a recrutat semnificativ din rândurile politicianilor din vechiul regim, deși propaganda regimului a considerat că nu se poate recupera ceva din „materialul ruinelor”; de văzut în acest sens articolul *După opt ani o țară nouă*, în „România”, an I, nr. 8, 9 iunie 1938, p. 3.

⁵ Paul Negulescu, *Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938*, lucrare importantă pentru definirea ideologico-juridică a noului așezământ constituțional.

ale socialului era valorizate și în Constituția din 1923, chiar dacă mai mult implicit; echilibrul între muncă, proprietate și capital fusese realizat și prin legislația de factură liberal-brătienistă de la începutul anilor '20. Instaurarea „noului regim” împiedicase, susținea Paul Negulescu, o „revoluție politică” în 1937. În realitate, votul electoratului român, din decembrie 1937, indicase sprijinirea, într-o proporție de aproximativ 56% a celor două mari partide democratice (PNL și PNT), în timp ce numai 25% din electorat votase partide radical antisemite și naționaliste, unul dintre ele și definit prin caracterul său antisistemic (Partidul Național Creștin și Partidul „Totul pentru Țară”/Mișcarea Legionară)⁶. Procedura de aprobare a Constituției este și ea foarte importantă: plebiscitul din 24 februarie 1938 a legitimat adoptarea Constituției cu un plafon foarte ridicat al aprobării. Este adevărat că nu au lipsit nici voturile împotriva, dar, de multe ori, aceste voturi nu aveau ca temei dorința revenirii la democrație, ci doar resentimentul excluderii din viața politică. În orașul Iași, au votat pentru Constituție 20.751 de cetățeni, iar în județ 51.594, în timp ce împotriva au votat 172 de cetățeni în oraș și 12 în județ. Din cele 184 de voturi împotriva, circa 80 de voturi au fost date de național-creștini, 60 de legionari și 30 de național-tărăniști. La Botoșani, 51.931 de cetățeni au votat pentru Constituție (6.237 în orașul Botoșani și 45.694 în județ), în timp ce 38 au votat împotriva (10 în orașul Botoșani și 28 în județ). La Bacău, 60.763 de voturi au fost în favoarea Constituției și 3 împotriva. Nici un alegător din orașul Bacău nu a votat împotriva Constituției. În județul Neamț, (inclusiv orașul Piatra Neamț) 44.970 de voturi au fost în favoarea Constituției, în timp ce 140 de voturi împotriva (dintre care 125 din afara orașului Piatra Neamț). La Roman s-au exprimat 36.999 de voturi pentru și numai 2 împotriva, iar la Tutova, 29.194 pentru și numai 23 împotriva (dintre care 20 în orașul Bârlad). Același sprijin masiv, dar generat mai mult de caracterul autoritar al noului regim, poate fi observat și în județele Fălciu, Tecuci și Vaslui⁷.

Regimul carlist a fost lipsit, pentru început de o bază reală de masă; fosta clasă politică s-a aliniat însă, nu numai prin Frontul Renașterii Naționale, la regimul dictaturii carliste. Frontul Renașterii Naționale prezintă câteva caracteristici semnificative, care sunt anticipate de bazele constituționale ale regimului: o dinamică numerică rapidă, atingându-se cifre record pentru

⁶ Am analizat aceste aspecte electorale în lucrarea mea *Metamorfoze ale politicului românesc*, Cluj-Napoca, Edit. Argonaut, 2015, p. 193–206.

⁷ Arhivele Naționale Istorice Centrale [infra: ANIC], Fond Direcția Generală a Poliției, dosar 2/1938, *Rezultatul general al plebiscitului din ziua de 24 februarie a.c., din orașele și județele Inspectoratului regional de Poliție Iași*, f. 54. Pe ansamblul Inspectoratului au fost contabilizate 404 de voturi împotriva, ele venind din partea cuziștilor, legionarilor și național-tărăniștilor.

încadrarea politică de până atunci, de peste 3,5 milioane de membri, în ianuarie 1939, după evaluările lui Armand Călinescu. O asemenea încadrare masivă, cu adevărat neatinsă până atunci de niciun partid politic democratic, avea însă un aspect formal evident; ministerializarea vieții de partid, prin crearea unei structuri de stat, birocratice, care urmărea realizarea bazei politice a regimului dictaturii carliste indică friabilitatea vieții politice a dictaturii, imposibilitatea asimilării conduitelor politice specifice situațiilor excepționale și de criză care nu vor întârzia să apară în vara anului 1940, în urma pierderilor teritoriale. Structura corporatistă a Frontului Renașterii Naționale conținea o serie de contradicții de fond generate de politica masivă de recrutări a Partidului; în acest sens trebuie amintită existența structurii triadice corporatist-profesionale, dar care conducea la încadrarea în partid a unor politicieni provenind dintr-un spectru foarte larg de la extrema dreaptă conservatoare național-creștină la stânga marxistă social-democrată. În acest fel, în FRN au intrat, în structuri de conducere mai ales, politicieni pentru care antisemitismul era soluția radicală și „rațională” la problemele fundamentale ale societății românești până la cadre militante din social-democrație pentru care marxismul și socialismul erau variante fezabile de înlocuire „pas cu pas” a capitalismului, prin maximizarea aspectelor sale democratice și diminuarea fracturilor sociale. Printr-o libertate atât de mare lăsată politicii de recrutare, Frontul Renașterii Naționale nu a putut obține o individualitate în cadrul politicii românești partidiste, nici chiar în condițiile în care reprezenta unicul partid din țară. Mai important era faptul că Frontul Renașterii Naționale (și nici structura sa „paramilitară” Garda Națională a Frontului Renașterii Naționale) nu a reușit să disloce autoritatea birocrăției obișnuite a statului, fiind numeroase situațiile în care influența prefecturilor precumpăna asupra secretarilor FRN de județ sau ținut. Nici reforma administrativă a țării nu a condus la o delimitare specifică a funcțiilor în stat, suprapunerile și conflictele de autoritate fiind uzuale în anii 1939–1940. Misiunea și funcția socială a Frontului nu au fost clar definite, vorbindu-se imprecis despre generarea de către FRN a „spiritului public”, ceea ce nu însemna altceva decât un semantism confuz la nivelul autorității clasice a a statului. Frontul Renașterii Naționale nu reușit dislocarea autorității birocratice a statului și nici să creeze cea masă critică a „noului regim”, masă capabilă să constituie cadrele unei revoluții cvasi-fasciste sau măcar cu aparențe autoritariste. Cu toate acestea, regimul nu a prezentat probleme de stabilitate internă, adică prăbușirea sa în august-septembrie 1940 s-a datorat presiunilor externe. Pierderile teritoriale au provocat însă o maree socială a revoltei împotriva regimului, vizualizându-se liniile de fractură ale acestuia. În absența pierderilor teritoriale din vara anului 1940 este foarte posibil ca regimul

dictaturii regale să fi continuat să reziste, cu toate acțiunile teroriste desperate ale grupurilor subversive legionare.

În analiza regimului dictaturii carliste nu este indiferentă atitudinea acesteia față de Mișcarea Legionară și nici replicile pe care gruparea radical-nihilistă le-a dat dictaturii. Corneliu Zelea Codreanu, când încă mai avea controlul asupra propriei formațiuni, a încercat să evite o confruntare directă cu noul regim, în speranța câștigării de timp și a creșterii presiunii asupra regimului carlist din partea Germaniei naziste, a lui Hitler personal și a celor mai radical-active structuri ale regimului național-socialist. Într-o circulară adresată legionarilor, Zelea Codreanu cerea subordonaților săi retragerea temporară din lupta politică și capitularea formală în fața vechii clase politice: „Noile măsuri erau o provocare pe față contra legionarilor. Se cerea imediat o reacțiune din partea noastră, pe care a lipsit puțin să n-o opresc. Consultându-mă însă cu Senatul Legionar, mi-am dat seama că nu suntem îndeajuns de pregătiți pentru acest gest și o reacțiune a noastră în aceste momente, ne-ar fi dus pe toți, ori la salinele din Aiud, ori în fața plutonului de execuție. Am ajuns la concluzia că e încă timpul lor, al bătrânilor, de aceia noi tineretul legionar, ne retragem spre a nu mai fi provocați și deci obligați de a răspunde cu violență. Ne retragem din viața politică, dar nu din credința legionară”⁸. Procedura de preîntâmpinare a „violentei legale” a „statului”, a dictaturii carliste, în fapt, nu a avut sorți de izbândă, dar a determinat, într-un fel, „submersiunea”, „ilegalizarea” cadrelor legionare în fața represiunii. Dinamica evenimentelor este, în general, cunoscută pentru a mai reveni asupra ei. Semnificația istorică rezidă mai puțin în „transferul”, încă neclar documentat și, în orice caz, nedorit, al „puterii” în Mișcarea Legionară de la Corneliu Zelea Codreanu la Horia Sima. Mai semnificativă istoric este capacitatea Legiunii de a menține/păstra, în cele mai dificile condiții ale represiunii, structuri organizaționale (mai precis cadre active radicale și „adânc ilegalizate”) care au putut fi recuperate în septembrie 1940.

Frontul Renașterii Naționale sau Partidul Națiunii (în ultimele luni ale regimului dictaturii) nu au putut să ofere o bază de putere suplă și radicală regimului dictaturii carliste. Acest regim s-a sprijinit, în cele mai importante acte politice ale sale, în principal în represiunea din 1938–1939, pe aparatul de stat al Jandarmeriei, Poliției și Siguranței. În ciuda faptului că dispunea de un sprijin formal (în sens numeric) atât de mare, prin votul masiv plebiscitar dat Constituției și prin încadrarea spectaculară în Front, regimul dictaturii carliste

⁸ ANIC, Fond Direcția Generală a Poliției, dosar 2/1938, *Raport al Inspectoratului regional de Poliție Iași, Dare de seamă asupra stării de spirit a populației din orașul Iași în legătură cu modificarea Constituției prin plebiscit*, nr. 3676, 22 februarie 1938, f. 50.

nu a reușit să obțină suportul popular specific dictaturilor ideologice reprezentate de național-socialism și fascismul italian.

Ultimele două probleme pe care le ridicăm în articolul de față vizează acuratețea conceptului utilizat aici de „dictatură regală”/carlistă și relevanța/fezabilitatea comparației cu regimurile fasciste clasice din Germania și Italia fascistă. Considerăm că utilizarea sintagmei de „monarhie autoritară carlistă” nu este fundamentată conceptual-istoric, căci induce, implicit, niciodată „demonstrat” documentar ideea nivelului mai scăzut de radicalism, forță, negativitate față de o dictatură clasică. O asemenea analiză nu este întemeiată, deoarece autoritatea, în sensul riguros al termenului, nu se contrapune automat libertății, legalității, democrației sau oricărui tip de practică politică și configurație ideologică specifică lumii libere, opusă nonlibertății. Autoritatea este, sau ar trebui subînțeleasă, ca fiind consubstanțială regimului politic, indiferent de ce natură ar fi acesta. În acest sens, spre exemplu, regimul constituțional-democratic englez sau francez din anii '30 au niveluri mai ridicate ale autorității „raționale” a legii, reprezintă regimuri normative în raport cu „statul dual” național-socialist sau cu regimul „dictaturii cezarice” al Italiei fasciste. Autoritatea, prin ea însăși, nu este nici prodemocratică, nici predictatorială, ci este un constituent al statului legal și rațional. Regimul „dictaturii carliste” nu este o „monarhie autoritară” pentru că nivelul rațional al „autorității de stat” este diminuat tocmai prin mărirea procedurilor extrajudiciare, a destructurării mecanismelor politice pentru care românii optaseră în decembrie 1937, adică regimul democrației parlamentare, al constituționalismului burghez, a sistemului economic capitalist.

A doua problemă pe care încerc să o abordez este aceea nivelului de comparabilitate cu regimurile fasciste din Germania și Italia. Sigur, la o primă vedere, nu se poate ridica această problemă. Dictatura regală nu dispunea, chiar cu cei 3,5 milioane de membri încadrați în Frontul Renașterii Naționale (sau poate tocmai din acea cauză), de baza socială a regimurilor nazist și fascist italian. Faptul că în Germania național-socialistă puterea se restrângea tot mai mult în mâinile lui Hitler personal (și așa a rămas până la sfârșitul războiului, practic până la sinuciderea dictatorului nazist), și în cadrul sistemului Statului SS, nu diminuează forța NSDAP ca bază de susținere și recrutare a elitelor din SA și, mai ales, SS, nu neagă puternicul sprijin politic de care s-a bucurat regimul, măcar până în momentul iernii anului 1941–1942 și a eșecului definitiv al războiului fulger. Chiar și în aceste situații, regimul național-socialist a dispus, ca și fascismul italian, de o bază socială activă, spre deosebire de baza socială pasivă a regimului dictaturii regale. Dictatura regală/carlistă nu a intenționat însă, spre a corija propria idee, să fie un regim similar,

consubstanțial cu cele fasciste. Dictatura regală a rămas consecvent în cadrul semanticii politicii de tip autoritar-conservator, deși a împrumutat masiv din „fascismul retoric” de tipul celui promovat de Achille Starace, cel mai semnificativ secretar-general al Partidului Național Fascist. Scenografia cultului personalității regelui Carol al II-lea, începutul/prefigurarea aplicării formatului corporatist în România, nu au putut înlocui durata mai lungă a istoriei pe care s-au înscris național-socialismul și fascismul italian. Și fascismul italian și național-socialismul german dispuneau de o istorie complicată a conflictului cu statul demo-liberal, câștigaseră, prin lupte violente, autoritate în interiorul societăților respective, se constituiseră ca mișcări antiregim pentru o perioadă lungă (sau măcar semnificativă) de timp, dispuneau de cadre radicalizate, care nu puteau fi omologate decât cu cele ale fascismului românesc reprezentat de Mișcarea Legionară.

Chiar dacă dictatura regală nu este comparabilă (din fericire pentru români) cu cele două fascisme clasice, se conturează o altă întrebare relevantă: se încadrează dictatura regală în continuitatea dictatorială a României dintre 1938 și 1944? Și, lucru mai semnificativ, sunt cele trei dictaturi responsabile de instaurarea comunismului în România, sau, în acest ultim caz, factorul extern (sovietic) este decisiv? Fără ezitare se poate răspunde că *Sub trei dictaturi* nu reprezintă doar o carte foarte bună a celui mai important teoretician al marxismului structural (Lucrețiu Pătrășcanu), ci o realitate care a constituit „matricea stilistică” a politicului românesc. Instaurarea comunismului în România nu a fost posibilă doar prin existența celor trei dictaturi, dar nici, exclusiv, prin presiunea puterii sovietice de ocupație. Cele trei dictaturi, începând cu dictatura carlistă, au determinat și s-au consolidat, prin acumularea rapidă a unor practici și retorici ideologice dictatorial-totalitare, prin accelerarea marginalizării grupurilor (tot mai restrânse) ale politicienilor democrați, prin intervenția tot mai categorică a aparatului represiv în politica de stat (intervenție la solicitarea și presiunea factorilor decidenți de profil civil și militar), prin retorica cultului personalității și exaltarea ideologiilor „solidarității sociale”, a naționalismului și antisemitismului de stat. Ritmurile și decidenții, nivelul radicalismului nihilist a diferit în cele trei dictaturi. Dar rezultatul, din nefericire pentru români, a fost unul singur: distrugerea democrației și a libertății raționale.