

Integrarea Bucovinei în cadrul României întregite (1918 - 1940) Aspecte legislative

Flavius Cătălin Sîiulescu

Sfârșitul primului război mondial și iminenta prăbușire a Imperiului austro-ungar au constituit un nou început pentru lupta națională a popoarelor din centrul Europei.

Pentru a-și salva tronul și monarhia, la 3 octombrie 1918, Carol I, împăratul Austriei lansează manifestul „*Către popoarele mele credincioase*” în care propunea federalizarea Imperiului Austro-ungar și crearea a șase state, inclusiv a unui stat ucrainean. Față de această propunere, deputații națiunilor reprezentate în Parlamentul de la Viena au constituit consilii naționale care, rând pe rând, au proclamat independența națiunilor lor ¹.

În acest context Bucovina, partea de nord-vest a Moldovei, răpită de austrieci la 1775, devenită ca urmare a politicii duse de autoritățile habsburgice un conglomerat multiethnic, va cunoaște o serie de scenarii privitoare la destinul ei postbelic.

O primă alternativă pentru Bucovina era cea imaginată de elementele rutene rusofile, ce susțineau crearea unei provincii Carpato-Rusia, provincie ce urma să cuprindă și o parte (nord-estică) a Bucovinei. Erau și voci ce solicitau întreaga Moldovă, pretenții având ca fundament juridic, vechile legături pe care aceasta le-a avut în evul mediu cu Principatul de Halici.

Un alt scenariu venea din partea naționaliștilor ucraineni. Ucraina în condițiile revoluției bolșevice și a destrămării monarhiei austro-ungare, manifesta pretenții teritoriale asupra unor provincii din fosta monarhie dualistă. În vara anului 1917, deputații ucraineni din Parlamentul vienez susțineau crearea unei Ucraine autonome, ce urma să cuprindă Galiția orientală, Bucovina și Rusia subcarpatică. Un an mai târziu, în ianuarie-februarie 1918, la Brest-Litovsk, Austria a semnat un tratat secret cu delegații ucraineni prin care Galiția, Bucovina și Carpato-Rusia urmau să constituie un stat ucrainean în cadrul monarhiei austriece². La 19 octombrie 1918 la Kiev, Consiliul Național Ucrainean va proclama independența Ucrainei, Rada ucraineană stabilind ca noul stat ucrainean să cuprindă în hotarele sale Galiția orientală, Rusia subcarpatică și Bucovina nord-estică.

Se impuneau măsuri hotărâte din partea românilor din Bucovina, aflați la Cernăuți, Iași și Chișinău, față de pozițiile Ucrainei³. La inițiativa lui Sextil

¹ Viorica Moisiuc, Ion Calafeteanu (coord.), *Afirmarea statelor naționale independente din centrul și sud-estul Europei 1821-1923*, vol. I, București, 1979, passim.

² Ion Nistor, *Unirea Bucovinei 28 noiembrie 1918. Studiu și Documente*, București, 1928, anexa I, pp. 76-77.

³ Viorica Moisiuc, Ion Calafeteanu (antologie de...), *Unirea Basarabiei și a Bucovinei cu România. Documente 1917-1918*, Chișinău, 1995, doc. nr. 97, p. 259.

Pușcariu, Iancu Flondor și Isidor Bodea, a fost convocată, la 14/27 octombrie 1918 o adunare la Cernăuți a deputaților români din Parlamentul de la Viena, a foștilor deputați din Dieta Bucovinei și a primarilor români din întreaga provincie, fiind deschisă și intelectualilor români din provincie. Adunarea s-a declarat Constituantă și hotărâ „*unirea Bucovinei integrale cu celelalte țări românești într-un stat național independent*”. Adunarea a hotărât constituirea unui organism reprezentativ al românilor bucovineni, Consiliul Național Român (C.N.R.) compus din 50 de membrii, respingându-se categoric pretențiile anexioniste ucrainene și, nu în cele din urmă, a instituit un organism cu rol de guvern, compus din 14 secretari de stat avându-l în frunte pe Iancu Flondor. Din guvernul Bucovinei mai făceau parte: Dori Popovici, Gheorghe Sârbu, Radu Sbiera, Sextil Pușcariu, Max Hacman, Vasile Marcu, Octavian Gheorghian, Nicu Flondor, Ipolit Tarnavski, Aurel Țurcanu și Cornel Tarnovietchi.. Hotărârea Adunării a fost adusă imediat la cunoștința guvernatorului austriac Etzdorf, acesta fiind somat să predea puterea guvernului nou constituit ⁴.

Situația în provincie se va complica începând cu 3 noiembrie 1918, când o Adunare națională a ucrainenilor, desfășurată la Cernăuți, hotărâ integrarea Bucovinei în statul ucrainean, iar trei zile mai târziu, avea loc o înțelegere de împărțire a Bucovinei semnată între Aurel Onciul, cel care se erijase drept reprezentant al românilor, și ucraineanul Omelian Popovici (6 noiembrie 1918).

La toate acestea se adăugă acțiunile teroriste ale soldaților ucraineni reînforși de pe front și erijați în „*armata națională ucraineană*”, fapt ce determină C.N.R să solicite sprijinul guvernului de la Iași. Astfel, la 8 noiembrie 1918 divizia a VIII- a din armata română, condusă de generalul Iacob Zadic intra în Bucovina, fiind prezentă la Cernăuți pe 11 noiembrie 1918⁵.

La 15/28 noiembrie 1918 în Palatul mitropolitan din Cernăuți s-a desfășurat ședința Congresului general al Bucovinei cu participarea unui număr de 74 delegați români aparținând C.N.R., 13 delegați ucraineni, 7 de etnie germană și 6 polonezi, fiind prezente personalități din Basarabia și Transilvania. Congresul a votat în unanimitate Declarația de Unire prezentată de Iancu Flondor. Aceasta consfințea „...*unirea necondiționată și pentru vecie a Bucovinei în vechile ei hotare până la Ceremuș, Colacin și Nistru cu regatul României*”. S-a ales o delegație compusă din 15 membri, din care făceau parte Iancu Flondor, Dionisie Bejan, Ion Nistor, Vasile Bejan ș.a., delegație care la 16/29 noiembrie 1918 s-a deplasat la Iași prezentând regelui Ferdinand I, actul unirii Bucovinei cu România ⁶. După Basarabia, și cu puțin înaintea Transilvaniei istorice, Bucovina revenea în hotarele din care nedrept fusese smulsă cu 144 de ani mai înainte, pentru că așa cum spunea și deputatul țaran român de Câmpulung, Șandru Alboi Vasile „*nu era posibil o Românie Mare fără mica Bucovina*”⁷.

⁴ *Ibidem*, doc. nr. 98 și 103, pp. 259-260 și 268-278

⁵ *Ibidem*, doc. nr. 101, pp. 265-267.

⁶ *Ibidem*, doc. nr. 109, pp. 329-341.

⁷ despre unirea Bucovinei cu România vezi: Ion Nistor, *op.cit.* și Radu Economu, *Unirea Bucovinei. 1918*, București, 1994.

Desăvârșirea statului național unitar român în anul 1918 nu a fost un fenomen istoric izolat, ci s-a înscris într-un ansamblu mult mai larg, caracterizat prin dispariția marilor imperii multietnice și prin apariția sau întregirea statelor naționale, triumf deplin al principiului naționalităților⁸.

Unirea prezentată în discursul teleologic oficial ca un punct final, un scop îndelung urmărit sau visat de români de-a lungul timpului, reprezintă însă un început de drum, un reper al unui proces dificil, procesul integrării, contopirii într-un stat național unitar de jure și de facto al tuturor provinciilor istorice românești, constituind premisa fundamentală a acestui proces.

Excepționala realizare politică din anul 1918 trebuia urmată de o unificare legislativ-instituțională pe măsură, care să elimine particularitățile regionale generate de vremelnicele dar grelele stăpâniri străine și să cuprindă în cadrul aceluiași sistem legislativ-instituțional de factură românească pe toți locuitorii țării⁹.

În 1919 legiuitorul român putea opera cu aceleași principii și modalități de realizare a unificării legislativ-instituționale la fel ca și legiuitorul statelor europene aflate în aceeași situație juridică (Franța, Ceho-Slovacia, Regatul Sârbo-Croato-Sloven, Polonia, Belgia, Danemarca etc), adică fie unificarea imediată prin extinderea legislației Vechiului Regat asupra provinciilor revenite în hotarele firești și rapid o nouă codificare, fie menținerea pluralității legislației regionale până la codificarea pe baze noi, care să țină seama de tot ceea ce era valabil în dreptul pozitiv românesc și „străin” și de succesele dreptului comparat¹⁰. Portalis, principalul autor al Codului civil francez din 1804 arăta că „oamenii care depind de aceeași suveranitate fără a fi guvernați de aceleași legi sunt, în mod necesar, străini unii față de alții, ei sunt supuși aceleiași puteri fără a fi membrii ai aceluiași stat; ei formează atâtea națiuni diferite, câte obiceiuri diferite sunt; ei nu pot vorbi de o patrie comună”¹¹.

Soluția aleasă de legiuitorul român a fost una suis generis, o combinație formată prin extinderea legislației Vechiului Regat, menținerea legislației „străine” și o codificare nouă.

În ceea ce privește integrarea Bucovinei în cadrul statului național unitar român, făptuitorii unirii se vor grupa treptat în jurul a două puncte de vedere, diferite ca modalitate de realizare dar identice în ceea ce privește finalitatea - edificarea statului național unitar român.

Astfel, un prim punct de vedere susținut de gruparea *autonomistă*, având în frunte pe Iancu Flondor și ca oficios, revista „*Bucovina*” și un altul exprimat de gruparea *centralistă*, având ca lider de opinie pe Ion Nistor și ca organ de presă, ziarul „*Glasul Bucovinei*”.

⁸ Serge Berstein, Pierre Milza, *Istoria Europei*, vol 4, Iași, 1998, pp 336-345.

⁹ Gheorghe Iancu, *Unificarea legislativă. Sistemul administrativ al României (1919-1939)*, în: Vasile Pușcaș, Vasile Vesa (coord.), *Dezvoltare și modernizare în România interbelică. 1919-1939. Culegere de studii*, București, 1988, pp. 36-67.

¹⁰ Ovid Sachelarie, Valentin Al. Georgescu, *Unirea din 1918 și problema unificării legislației*, în *Revista de Istorie*, tom XXI, 1968, nr. 6, p. 1192.

¹¹ *Ibidem*, p. 1186.

Curentul autonomist, numit al administrației Țării, dorea descentralizarea și menținerea autonomiei Bucovinei precum și organizarea ei ca unitate administrativă aparte în cadrul României întregite, unica soluție pentru siguranța și dezvoltarea statului național unitar român.

Contrar acestei concepții, curentul centralist, numit în epocă al *glasistilor*, urmărea integrarea imediată în structurile centrale prin desființarea organelor legislative și executive proprii Bucovinei. Această concepție politico-administrativă va avea câștig de cauză în Bucovina, fiind în acord cu politica guvernelor anilor '20, adepte ale reducerii până la dispariție a autonomiei regionale și a spiritului regional.

Din nefericire, conflictul între cele două grupări s-a acutizat în aprilie 1919, iar adversitatea dintre Iancu Flondor și Ion Nistor („*criza bucovineană*”) avea să fie de nereconciliat¹².

Integrarea legislativă a Bucovinei în structurile României întregite permite individualizarea unor etape din perspectiva organismelor legiuitoare, abilitate în acest sens și a statutului Bucovinei:

- a. perioada autoguvernării (27 octombrie 1918 – 1 ianuarie 1919), perioada în care puterea legislativă aparține Consiliul Național;
- b. perioada autonomiei în cadrul statului român (2 ianuarie 1919- 4 aprilie 1920), puterea legislativă aparține Regelui și Parlamentului României (conform Constituției din 1866), dar și ministrului delegat la Cernăuți (Decretul-lege 3744 / 1918);
- c. perioada lichidării autonomiei Bucovinei (5 aprilie 1920 – 29 martie 1923), puterea legislativă aparține Regelui, Parlamentului și președintelui Comisiei de descărcare și unificare;
- d. perioada integrării depline a Bucovinei (29 martie 1923 – 27 iunie 1940), puterea legislativă era exercitată de Rege și Parlament (conform Constituției din 1923 și din 1938).

Ne propunem să prezentăm aspecte ale legislația referitoare la integrarea Bucovinei în cadrul României întregite, având ca principale direcții de investigare domeniul pe care îl reglementează norma juridică respectivă, modalitățile de aplicare și consecințele aplicabilității normelor respective.

Experiența istorică dovedește că fiecare stat își stabilește modul de organizare și exercitare a puterii în Constituție, atât guvernării cât și cei guvernați văzând în acest act politico-juridic *Legea fundamentală a țării, Legea supremă, Pactul suprem*.

În condițiile dezagregării monarhiei dualiste austro-ungare, dezordinii provocate de lipsa unei autorități înzestrate cu forța coercitivă și a preluării puterii în Bucovina de către Consiliul Național la 14/27 octombrie 1918, se resimțea acut necesitatea reglementării modului de organizare și de coducere a provinciei.

Prima lege cu caracter constituțional va fi adoptată la 12 noiembrie 1918, *Legea fundamentală provizorie asupra puterilor țării Bucovinei*¹³, lege

¹² vezi Florin Pintescu, *Concepții politice la Iancu Flondor și Ion Nistor*, în *Codrul Cosminului*, nr.1 (11), serie nouă, 1995, pp. 252-258; Doina Alexa, *Ion Nistor – dimensiunile personalității politice și culturale*, Rădăuți, 2000, pp. 175-185.

promulgată în virtutea suveranității naționale, aspect important dat fiind faptul că titular al suveranității este națiunea, care apare, astfel, ca o alternativă a instituției monarhiei austriece. Încă din preambul se precizează că această lege este una provizorie, starea de provizorat fiind explicabilă în contextul situației anarhice din provincie, permițând legiuitorului răgazul necesar pentru stabilirea coordonatelor integrării în cadrul statului român național. Puterea supremă în Bucovina o avea Consiliul Național (art. I), puterea legislativă exercitând-o Consiliul Național (art. II), iar puterea executivă revine tot Consiliului Național care o exercită prin funcționari numiți (secretari de stat) (art. VI). Consiliul secretarilor de stat în frunte cu un președinte forma Guvernul țării (art. VII) având următoarea structură:

1. Prezidiul guvernului – titular Iancu Flondor ¹⁴
2. Secretariatul de stat pentru afacerile externe – Sextil Pușcariu
3. Secretariatul de stat pentru afacerile interne – Dorimedont Popovici
4. Secretariatul de stat pentru finanțe – Nicu Flondor
5. Secretariatul de stat pentru justiție – ad interim Iancu Flondor
6. Secretariatul de stat pentru apărarea țării – ad interim Dori Popovici
7. Secretariatul de stat pentru agricultură – George Sârbu
8. Secretariatul de stat pentru instrucție publică – Radu Sbiera
9. Secretariatul de stat pentru culte – Ipolit Tarnavski
10. Secretariatul de stat pentru comerț și industrie – Maximilian Hacman
11. Secretariatul de stat pentru afacerile sociale și ale alimentația publică – Vasile Marcu.
12. Secretariatul de stat pentru afacerile lucrărilor publice și reedificărilor – Aurel Țurcan.
13. Secretariatul de stat pentru afacerile de comunicațiune, poștă și telegraf – Cornel Tarnovietchi.
14. Secretariatul de stat pentru afacerile salubrității publice – Octavian Gheorghian.

Această lege consacră pentru membrii guvernului principiul responsabilității ministeriale (art. VIII), dar un prim semnal al unificării legislative viitoare îl constituie prevederile art. IX, articol ce învederează faptul că responsabilitatea și urmărirea membrilor guvernului se face conform *legi responsabilității ministeriale* (2 mai 1879) în vigoare în Vechiul Regat.

În baza acestei legi fundamentale, Iancu Flondor, președintele guvernului, prezenta la 13 noiembrie 1918, programul de guvernare ce viza pregătirea alegerilor pe baza votului universal direct și secret, cu dreptul la alegere și pentru femei, intensificarea legăturilor cu Regatul României și cu Transilvania, refacerea finanțelor Țării Bucovinei, reformă agrară, învățământ pe baze naționale, constituirea unei armate proprii, autonomia cultelor, unificarea serviciului sanitar, dezvoltarea comerțului, respectarea drepturilor populațiilor conlocuitoare¹⁵.

¹³ Viorica Moisiuc, Ion Calafeteanu (antologie de...), *op. cit.*, doc. nr. 104 p. 278-279.

¹⁴ pentru numirea membrilor Guvernului vezi *Ibidem*, doc. nr. 105, pp. 280-281.

¹⁵ *Ibidem*, doc. nr. 106, pp. 281-312.

Declarația unirii nu ar fi avut nici un efect juridic dacă autoritățile de la București nu ar fi acceptat-o. Telegramelor din 28 noiembrie 1918 trimise de Congresul general al Bucovinei regelui Ferdinand I și președintelui Consiliului de Miniștri al României, prin care se anunța hotărârea unirii necondiționate și pe vecie a Bucovinei cu România¹⁶, li s-a răspuns imediat, primindu-se cu bucurie și emoție reîntruparea Bucovinei în hotarele țării¹⁷. Ratificarea internă, oficială, a unirii s-a realizat prin decretul-lege nr. 3744 din 18 decembrie 1918¹⁸.

Pentru administrarea tranzitorie a Bucovinei s-a promulgat decretul-lege nr. 3745 din 18 decembrie 1918¹⁹, act normativ cu caracter constituțional ce înlocuia *legea fundamentală provizorie din 12 noiembrie 1918*. Potrivit acestui act normativ în Bucovina rămăneau în vigoare legile și ordonanțele adoptate până la acea dată, atât legislația austriacă (considerată de G.P. Doncan ca naturalizată²⁰), cât și legislația adoptată de Guvernul Bucovinei, cu specificația că, de la apariția acestui decret-lege, legile esențiale nu puteau fi modificate decât pe cale legislativă. Se estindeau, așadar, asupra Bucovinei reglementările prevăzute de Constituția din 1866 (conform art. 32 puterea legislativă se exercita colectiv de Rege și Reprezentanța Națională), dar ținându-se cont de situația creată de unire și de necesitatea adoptării rapide a unor norme, legiuitorul a prevăzut posibilitatea adoptării sau modificării normelor esențiale prin decret-lege.

Administrația Bucovinei revenea unui ministru delegat al guvernului la Cernăuți, ministru fără portofoliu, abilitat a emite ordonanțe în spiritul și litera legilor în vigoare. Sub conducerea sa se institua un serviciu administrativ ce cuprindea nouă (9) Secretariate de serviciu: interne, justiție, finanțe, instrucție publică, culte, lucrări publice, industrie, comerț și îngrijire socială, agricultură, domenii și alimentare, salubritate publică, secretariatele fiind conduse de un secretar șef. Se numea totodată și un secretar general, locțiitor al ministrului delegat al guvernului la Cernăuți. Pentru buna coordonare a activităților organelor centrale cu cele locale se numea un al doilea ministru fără portofoliu pentru Bucovina, ce-și avea reședința la București. Consiliul de Miniștri al României nu putea adopta nici o hotărâre referitoare la Bucovina fără să aibă avizul ministrului delegat de la Cernăuți, dar avea obligația de a aproba un buget alcătuit separat pentru Bucovina, buget care după aprobare era administrat de ministrului delegat al guvernului la Cernăuți.

Prin decretul-lege nr. 3746 din 1918, Iancu Flondor a fost numit ministrul delegat al guvernului la Cernăuți, Ion Nistor fiind numit ministru pentru Bucovina cu reședința la București²¹.

Conform decretul-lege nr. 3745 din 1918, afacerile străine, armata, siguranța generală a Statului, căile ferate, poșta, telegraful telefonul, circulația

¹⁶ *Ibidem*, doc. nr. 110 și 111, pp. 341-342.

¹⁷ Ion Nistor, *op. cit.*, anexa XVIII, p. 181, idem, *Istoria Bucovinei*, București, 1991, p.400.

¹⁸ *Monitorul Oficial*, nr. 217, din 19 decembrie 1919.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ apud Gheorghe Iancu, *op. cit.*, în *loc. cit.*, p.44.

²¹ *Monitorul Oficial*, nr. 217, din 19 decembrie 1919

fiduciară, vămile și împrumuturile publice treceau în administrarea directă a ministerelor centrale de resort, un prim moment în procesul unificării instituționale. Administrarea și reorganizarea (desființarea) de către autoritățile centrale a Direcției Căilor Ferate din Cernăuți și a Jandarmeriei au generat protestul²² și au constituit motive principale ale demisiei în aprilie 1919 a lui Iancu Flondor (cerea menținerea Direcției Căilor Ferate din Cernăuți, organizarea Jandarmeriei, excluderea lui Ion Nistor de la orice amestec în treburile Bucovinei etc)²³. Conform acestor dispoziții la 14 aprilie 1919 serviciul PTT din Bucovina trece sub autoritatea directă a Ministerului de Interne – Direcția Generală PTT, funcționarii acestui serviciu fiind menținuți în posturi cu condiția depunerii jurământului de credință față de autoritățile române („*Monitorul Oficial*”, nr.3 din 17 aprilie 1919).

Această organizare constituțională a Bucovinei va dura până la 4 aprilie 1920, când, guvernul Averescu va desființa prin decretul-lege nr. 1476 secretariatele de serviciu, atribuțiile legislative și executive ale acestora fiind preluate de Parlament și Guvern²⁴. În acest scop se înființa o *Comisie de descărcare a serviciilor publice din teritoriile alipite și unificarea lor cu Vechiul Regat* prezidată de primul ministru. *Regulamentul de pentru funcționarea comisiilor de descărcare a serviciilor publice din teritoriile alipite și unificarea lor cu Vechiul Regat*²⁵ prevedea înființarea unei Comisii regionale de descărcare și unificare cu sediul la Cernăuți, formată din șapte (7) secretari și șapte (7) reprezentanți ai guvernului central, ale căror mandate încetau de drept în momentul încheierii lucrărilor de descărcare și unificare. Această comisie își va desfășura activitatea până în anul 1923, an în care va apărea o nouă Constituție, ale cărei prevederi reflectau transformările și realitățile postbelice ale României întregite.

Necesitatea adoptării unei noi Constituții – unitară pentru România întregită – a fost resimțită de contemporani²⁶, nu numai sub aspectul formalismului juridic, ci mai ales pentru considerentele de ordin politic, economic și social.

Prin Constituția din 1923, autonomia provinciilor istorice revenite în hotarele țării era desființată, statul român era declarat stat național unitar și indivizibil, teritoriul său fiind inalienabil, iar limba oficială era limba română. Cetățenii României, indiferent de origine etnică, limbă și religie au aceleași drepturi și îndatoriri, fiind egali în fața legii. Puterea legislativă se exercita colectiv de Rege și Reprezentanța națională, membrii acestui organism bicameral erau aleși pe baza votului universal, egal, direct și secret. Art. 76 prevedea înființarea unui Consiliu legislativ²⁷ al cărui rost era „*să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor ... cât și la întocmirea*

²² Ion Nistor, *op. cit.*, 406-408.

²³ vezi supra nota 12.

²⁴ *Monitorul Oficial*, nr. 4, din 4 aprilie 1920.

²⁵ *Ibidem*, nr. 7 din 9 aprilie 1920.

²⁶ *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, București, 1991.

²⁷ vezi *Legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului legislativ*, în *Ibidem*, 45 din 26 februarie 1925.

regulamentelor generale de aplicare a legilor”. Constituția din 1923, prin articolul 137 care prevedea „revizuirea tuturor codicelor și legilor existente în diferite părți ale statului român spre a se pune în armonie cu Constituțiunea de față și asigura unitatea legislativă”, a creat cadrul juridic propice adoptării legilor organice, „legilor noi de unificare”²⁸.

Așadar prin Constituția din 1923 organizarea constituțională a României era unitară, Constituția din 1938 păstrând acest caracter unitar.

În baza acestor așezăminte constituționale s-a adoptat legislația unificării și integrării Bucovinei în cadrul României întregite; activitatea legislativă a unui stat fiind o simfonie cântată de o impresionantă orchestră, structurată pe compartimente de instrumente. Cunoscând această activitate putem cunoaște realitățile politice, demografice, social-economice și cultural – religioase din cadrul statului respectiv și/sau țințele, idealurile pe care și le propun guvernanții acestor state.

Pentru a asigura publicitatea acestor norme juridice s-a luat măsura înlocuirii oficiosului austriac *Foaia legilor Imperiale* cu *Monitorul Oficial* iar *Wiener Zeitung*, *Cernowitzer Zeitung* se înlocuiau cu *Monitorul Bucovinei*²⁹.

Primele măsuri luate de legiuitor în Bucovina au fost cele care reglementau relațiile din domeniul administrativ. Astfel, prin ordonanța nr. 6, în noaptea de 24 spre 25 noiembrie 1918 ora Cernăuțului se raporta la ora Bucureștiului³⁰, ora 0 devenind ora 1. În același sens prin decretul-lege nr. 1053 din 5 martie 1919, se adopta unitar pentru teritoriul României calendarul gregorian, 1 aprilie devenind 14 aprilie 1919³¹, dar în Bucovina acest decret nu perturba activitățile cotidiene, deoarece calendarul gregorian fusese introdus de către austrieci.

Pentru cunoașterea exactă a numărului locuitorilor Bucovinei în perspectiva alegerilor și a înfăptuirii reformei agrare, prin ordonanța nr. 18 din 21 februarie 1919 se stabilește ziua de 28 februarie 1919 ca dată pentru recensământul populației Bucovinei³². Ziarul *Glasul Bucovinei* a publicat rezultatul acestui recensământ efectuat de Secretariatul de serviciu pentru agricultură: 368 149 români, 215 606 ucraineni, 43 655 evrei, 32 918 germani, 23 301 poloni, 16 182 unguri, 283 armeni, 35.000 diverși³³; numărul românilor și al ucrainenilor este în dezacord cu datele furnizate de recensământul austriac din 1910, organizat ca și cel din 1880 după legea contelui Taaffe potrivit căreia apartenența la o etnie se făcea după limba de conversație și nu după limba maternă (273 254 români și 305 101 ucraineni)³⁴ dar este apropiat de datele

²⁸ C. Hamangiu, *Codul general al României. Legi noi de unificare*, vol XI-XII, XIII-XIV, 1922-1926.; vezi și Ion Agrigoroaiei, *România interbelică*, vol I, Iași, 2001, pp. 218-263.

²⁹ *Monitorul Oficial*, nr. 51 din 21 iunie 1919.

³⁰ *Monitorul Bucovinei*, fascicula 3 din 17 decembrie 1918

³¹ *Monitorul Oficial*, nr. 285 din 19 martie 1919

³² *Monitorul Bucovinei*, fascicula nr. 14 din 5 martie 1919.

³³ *Glasul Bucovinei*, nr 224 din 24 august 1919.

³⁴ Ion Nistor, *Istoria Bucovinei*, București 1991, p.312.

furnizate de recensământul din 1930 (379 691 români și 236 130 ucraineni)³⁵, ceea ce demonstrează corectitudinea acestor informații (ținând cont și de pierderile de vieți omenești suferite de Bucovina în timpul războiului). Pentru o mai bună evidență a stărilor de lucruri se înființau, la 9 aprilie 1920, la Cernăuți, Suceava și Rădăuți birouri statistice.

Pentru grăbirea procesului de integrare se emit ordonanțe care vizează desființarea semnelor de hotar, a barierelor și a tablelor indicatoare dintre Bucovina și România³⁶, se introduce limba română ca limbă oficială, funcționarii publici fiind obligați a o cunoaște scris și vorbit³⁷.

La 17 martie 1921 se publica un jurnal al Consiliului de Miniștri cuprinzând zilele care se vor respecta de către toate serviciile publice ca zile de sărbătoare națională, religioasă și pentru aniversarea familiei regale³⁸, sărbători ce vor fi apoi normate prin *legea pentru reglementarea repaosului duminical și al sărbătorilor legale*³⁹; prin aceste norme se abroga legea austriacă din 15 ianuarie 1895, modificată prin legea din 18 iulie 1905, stabilindu-se ca sărbători legale Anul Nou, Boboteaza, Sf Ioan Botezătorul, 24 ianuarie, Sf Gheorghe, prima și a doua zi de Paști, 1 mai, 10 mai, Înălțarea, prima și a doua zi de Crăciun.

Dificultățile generate de metrologie vor lua sfârșit prin extinderea în teritoriile unificate la 1918 a *legii pentru aplicarea sistemului metric de măsuri și greutate din 1906 (cu modificările din 1910)* din Vechiul Regat, acordându-se un termen de grație pentru înlocuirea sistemului metric și de greutate austriac cu cel românesc până la 1 august 1922⁴⁰.

Prin act normativ este fixată forma și structura *stemei Regatului României, întregit cu țările surori unite*⁴¹, însemnele heraldice ale Bucovinei contopindu-se cu cele ale Basarabiei în stema Moldovei, din trupul căreia fuseseră răpite vremelnice.

Acordarea cetățeniei române locuitorilor Bucovinei era un alt imperativ al momentului. Problema cetățeniei s-a rezolvat provizoriu prin acordarea cetățeniei române tuturor acelor care, la data de 12 noiembrie 1918, posedau indigenatul în vreuna din comunele provinciei⁴². Rezolvarea definitivă se făcea prin *legea pentru dobândirea și pierderea cetățeniei române*⁴³, adoptată la 24 februarie 1924, lege prin care se acorda cetățenie tuturor locuitorilor din Bucovina care aveau indigenatul la 1 decembrie 1918 în satele și orașele Bucovinei, dar și persoanelor care deși nu aveau domiciliul în Bucovina la data Unirii, erau născuți în acele comune din părinți domiciliați acolo. Cetățenia se pierdea ca urmare a renunțării sau ca urmare a optării pentru altă cetățenie

³⁵ *Ibidem*, p. 416

³⁶ *Monitorul Bucovinei*, fascicula nr. 15 din 7 martie 1919

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Monitorul Oficial*, nr. 131 din 17 martie 1921

³⁹ *Ibidem*, nr. 131 din 18 iunie 1925

⁴⁰ *Monitorul Oficial*, nr. 38 din 21 mai 1921.

⁴¹ *Ibidem*, nr. 2 din 29 iulie 1921.

⁴² *Ibidem*, nr. 51 din 21 iunie 1919.

⁴³ *Ibidem*, nr. 41 din 24 februarie 1924.

(optanții). Prin aceste acte normative locuitorii Bucovinei deveneau cetățeni ai României cu drepturi depline în acord cu prevederile Constituției din 1923.

Teritorial, Bucovina era împărțită în momentul unirii în 11 căpitării sau ținuturi (Suceava, Zastavna, Câmpulung, Vijnița, Coțmani, Cernăuți, Rădăuți, Storojineț, Gura Humorului, Siret, Vășcăuți), orașul Cernăuți având un statut aparte, organizat de sine stătător, nefiind inclus în nici un ținut. Această organizare administrativă s-a menținut până la 1924, când a fost adoptată *legea pentru unificarea administrativă*⁴⁴, lege ce are meritul hotărâtor de a fi introdus în statul român aceeași organizare administrativă.

În Bucovina din cele 11 căpitării s-au format 5 județe: Cernăuți, Suceava, Rădăuți, Câmpulung, Storojineț cu consilii județene și prefect în frunte, ce aveau în cuprinsul lor comune rurale și urbane, conduse de primari și consiliile locale. Legea introduce ca formă intermediară de organizare administrativă între județ și comune, plasa, pe care nu o înzestrează însă cu personalitate juridică. Această organizare va dura până la 1938, când, prin noua lege administrativă a lui Carol al II-lea, cele cinci județe împreună cu județele Hotin și Dorohoi formau o nouă unitate administrativă *Ținutul Sucevei*, unitate condusă de un rezident regal⁴⁵.

La 13 februarie 1919, în momentul prezentării programului guvernului său, Iancu Flondor stabilea ca una din priorități, convocarea electoratului bucovinean și desfășurarea de alegeri pe baza votului universal, egal, direct și secret. Se înființează o comisie formată din 24 de membri, dar activitatea acestei comisii este serios perturbată de izbucnirea „*crizei bucovinene*”. După demisia lui Iancu Flondor și după cumularea de către Ion Nistor a funcțiilor de ministru delegat al Bucovinei cu sediul la Cernăuți și București (aprilie 1919), în condițiile organizării primelor alegeri parlamentare ale României întregite, s-a emis decretul lege privind desfășurarea alegerilor în Bucovina⁴⁶. Conform legislației electorale (la nivel național decretele-legi nr. 3589 și 3620 din 15 august 1919 respectiv 24 august 1919, pentru Bucovina un decret-lege special din 9 septembrie 1919) Bucovina era împărțită în 26 de circumscripții electorale pentru Camera deputaților și 11 circumscripții electorale pentru Senat. Ca membrii de drept în Senatul României intrau rectorul Universității din Cernăuți și Mitropolitul Bucovinei. Pentru Bucovina a fost o mare onoare de a avea ca prim președinte al Reprezentanței Naționale pe mitropolitul Vladimir Repta, decanul de vârstă al parlamentarilor. În acest prim parlament s-au ratificat la 29 decembrie 1919 *Legea pentru Unirii Bucovinei cu România*⁴⁷, în timpul guvernării Blocului parlamentar s-a semnat Tratatul de pace cu Austria de la Saint - Germain (decembrie 1919), prin care aceasta recunoștea României

⁴⁴ C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. XII - XIII, pp. 338-403.

⁴⁵ Ion Nistor, *op. cit.*, p.415

⁴⁶ *Monitorul Bucovinei*, fascicula nr. 62 din 9 septembrie 1919.

⁴⁷ *Monitorul Oficial*, nr. 206 din 1 ianuarie 1920.

dreptul deplin asupra Bucovinei (art. 59)⁴⁸, tratat internațional ce va fi ratificat și de Parlamentul României la 30 august 1920⁴⁹.

Viața politică activă desfășurată în Bucovina este ilustrată și de apariția în septembrie 1919 a Partidului Democrat al Unirii, partid condus de Ion Nistor și care avea ca oficios ziarul *Glasul Bucovinei*. De altfel, prin membrii săi, acest partid până la fuziunea cu PNL în ianuarie 1923, a fost permanent reprezentat în Parlament, dovadă a popularității sale în rândul electoratului bucovinean⁵⁰. Sistemul electoral al României întregite va fi unificat prin *legea electorală* din 27 martie 1926, lege care introducea sistemul primei majoritare, prevedea constituirea circumscripțiilor electorale la nivelul unui județ; din cele cinci județe ale Bucovinei intrau în Parlamentul României 18 deputați (dintr-un total de 387 de deputați) și 7 senatori aleși (dintr-un total de 113 senatori aleși) și 2 senatori de drept (rectorul Universității și mitropolitul Bucovinei)⁵¹.

Pentru a se asigura ordinea de drept era nevoie de o justiție puternică, de instituții juridice unitare, de o lege unificatoare în materie de organizare judecătorească. Până la 1918, Bucovina făcuse parte din sistemul jurisdicțional al Austriei și era nevoie, după unire, de o activitate ferventă în acest domeniu, pentru a se „umple vidul” jurisdicțional, creat de dezmembrarea Monarhiei dualiste.

Cea dintâi necesitate era de a se crea o Curte de Apel, și acest lucru se realizează în anul 1919, când, prin decret regal se înființa la Cernăuți o astfel de instituție având un președinte și 7 consilieri (unul delegat procuror general, altul inspector judecătoresc)⁵². Competențele și condițiile de admisibilitate erau însă cele prevăzute de legislația austriacă „*naturalizată*”. Recursurile împotriva deciziilor date de Curtea de Apel intrau în competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, abrogându-se art. 452 și 501 din procedura civilă bucovineană, potrivit căreia recursurile erau de competența Înaltei Curți de Justiție și Casație din Viena⁵³. Pe lângă fiecare secțiune a Înaltei Curți de Justiție și Casație din București se angaja un consilier specializat în dreptul pozitiv bucovinean având vot consultativ, dar aceleași drepturi și prerogative ca și ceilalți consilieri.

Majoritatea decretelor legi emise între 1919 și 1923 vizează modificarea unor prevederi ale Codului penal austriac din 1852 și a Codului de procedură penală austriac din 1853⁵⁴, abolirea pedepsei cu moartea (pedeapsă ce nu era prevăzută în codurile românești pe timp de pace) și înlocuirea ei cu munca

⁴⁸ Ion Nistor, *Unirea Bucovinei 28 noiembrie 1918. Studiu și Documente*, București, 1928, anexa XXVII, p. 198.

⁴⁹ *Monitorul Oficial*, nr. 140 din 26 septembrie

⁵⁰ Doina Alexa, *op cit.*, pp. 195-199.

⁵¹ *Monitorul Oficial* nr. 71 din 27 martie 1926.

⁵² *Ibidem*, nr. 1867 din 14 mai 1919

⁵³ *Legea pentru Curtea de Casație și Justiție* din 20 decembrie 1925 în *Ibidem* nr. 282 din 20 decembrie 1925 (anterior *Decretul-lege* nr. 2047 din 22 mai 1919, în *Monitorul Oficial*, nr. 31 din 25 mai 1919).

⁵⁴ cu referire în special la cuantumul amenzilor vezi *Monitorul Oficial*, nr. 53 din 24 iunie 1919 *Monitorul Bucovinei*, fascicula nr. 62 supliment din 6 septembrie 1919 ș.a.

silnică⁵⁵, majorarea competenței civile a autorităților judecătorești⁵⁶. O notă aparte o fac decretele-legi care privesc reorganizarea corpului notarilor publici, instituție inexistentă în Regat, dar cu o mare utilitate practică. Aceștia erau obligați a cunoaște limba română și a depune un jurământ de credință față de statul român, în caz contrar, erau destituiți din oficiu. Tot obligatoriu era și folosirea sigiliului tipizat conform modelului publicat în *Monitorul Bucovinei*, fasciculele nr. 50 și 67 din 30 iulie 1919 respectiv 24 septembrie 1919⁵⁷. În iunie 1921 în fiecare capitală de județ se organizau Curți cu jurați cu atribuții în materie penală⁵⁸, iar o lună mai târziu, în iulie 1921 apărea o nouă lege unificatoare, *legea pentru unificarea corpului de avocați*⁵⁹, lege ce permitea oricărui avocat înscris într-unul din barourile din România să pledeze în fața oricărei instanțe judecătorești. Unificarea judecătorească avea să se înfăptuiască în anul 1925, când a fost adoptată *legea pentru organizarea judecătorească*⁶⁰, potrivit căreia organele judecătorești sunt: judecătoriile, tribunalele, Curtea de apel, Curtea cu jurați și Înalta Curte de Casație și Justiție. În Bucovina se înființau o Curte de apel la Cernăuți, tribunale și Curte de jurați la Cernăuți, Rădăuți, Storojineț, Suceava și Câmpulung și 23 de judecătorii. Admisibilitatea la magistraturi impunea, printre altele, cunoașterea limbii române și cetățenia română. Prin aceasta organizarea judecătorească devenea unitară, dar codificarea în domeniul dreptului public și privat s-a dovedit un proces dificil, reușindu-se adoptarea unor coduri spre finele anilor '40, în timpul lui Carol al II-lea, moment tensionat pe plan internațional, care nu a permis o aplicabilitate și o practică de durată: amintim totuși adoptarea Codului penal și Codului de procedură penală în 1936, Codul comercial din 1938, Codul justiției militare din 1937, Codul civil și Codul de procedură civilă din 1939, ultimele nici măcar nu au fost promulgate.

În timpul stăpânirii austriece învățământul și biserica ortodoxă, pilonii de rezistență națională, au fost cei dintâi supuși politicilor de germanizare și deznaționalizare. Începuturile timide ale renașterii acestora în spirit românesc avusese loc în perioada de autonomie, dar renașterea propriu-zisă a acestora va avea loc după Marea Unire, eveniment esențial, creator al cadrului de dezvoltare armonioasă al acestor domenii.

O primă reglementare referitoare la învățământ datează din 26 februarie 1919 și se referă la obligativitatea introducerii limbii române în școală precum și a materiilor istoria și geografia a românilor⁶¹. O a doua se referă la mărirea lefurilor cadrelor didactice, semn al asigurării stabilității posturilor didactice⁶². Universitatea din Cernăuți era transformată, la 1 octombrie 1919 în Universitate

⁵⁵ *Monitorul Oficial*, nr. 49 din 19 august 1919.

⁵⁶ *Ibidem*, nr. 97 din 4 august 1921.

⁵⁷ *Ibidem*, nr. 176 din 25 noiembrie 1919.

⁵⁸ *Ibidem*, nr. 66 din 28 iunie 1921.

⁵⁹ *Ibidem*, nr. 89 din 26 iulie 1921.

⁶⁰ C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. XII-XIII, pp. 56–117.

⁶¹ *Monitorul Oficial*, nr. 65 din 8 iulie 1919.

⁶² *Ibidem*, nr. 126 din 23 septembrie 1919.

românească⁶³, fiind recunoscută ca persoană juridică de drept public și având 5 facultăți: Științe, Litere, Drept, Teologie și Academia de Muzică și Artă dramatică⁶⁴. În 1924 apare *legea învățământului primar* care cuprinde următoarele cicluri de școlarizare: școala primară, școlile și cursurile de adulți, grădiniile de copii și școlile și clasele speciale. Învățământul era decretat unitar pe întreg teritoriul țării, gratuit și obligatoriu. Predarea se face în limba română,, acordându-li-se minorităților naționale dreptul de a studia în limba proprie, limba română fiind obligatorie într-un anumit număr de ore. Cetățenii de origine română care și-au uitat limba maternă sunt datori să-și dea copii la instrucție în limba română⁶⁵. După 1924 se adoptă norme juridice referitoare la învățământul secundar (1924), superior (1932), comercial și industrial (1936).

Legislația referitoare la Biserica ortodoxă din Bucovina a avut în vedere restabilirea statutului acesteia de biserică națională, și de biserică dominantă. La 18 februarie 1919 prin ordonanță se reorganizează consistoriul Arhiepiscopiei ortodoxe a Bucovinei⁶⁶, pentru ca în Monitorul Oficial din 6 mai 1925 să fie dată publicității *legea pentru organizarea Bisericii ortodoxe române*, autocefală. Prin lege, Mitropolia Bucovinei, cu sediul la Cernăuți, era una din cele cinci mitropolii ale României întregite, având ca eparhii Arhiepiscopia Cernăuțului și Episcopia Hotinului. Art. 39 consacra Fondul religios din Bucovina ca o instituție de sine stătătoare, schimbându-i numele în Fondul bisericesc ortodox român al Bucovinei. Administrarea Fondului se făcea printr-un Consiliu eparhial, supravegheat de ministrul Agriculturii și Domeniilor publice, în baza unui regulament de administrare, veniturile Fondului fiind administrate în folosul comunității creștine locale. Celelalte culte s-au organizat în baza prevederilor Legii pentru regimul general al *cultelor* din 31 mai 1928.

La toate aceste măsuri legislative se adaugă cele din domeniul economic: legislația agrară, legislația financiar bancară, legislația din domeniul industriei și al protecției sociale.

Urișa operă reformatoare a anulat treptat diferențele legislative dintre provinciile unite și Vechiul Regat, societatea românească evoluând ireversibil spre statul unitar. Acest proces natural a fost brusc și brutal întrerupt în vara lui 1940 de rapturile teritoriale înlăptuite pe seama României Mari de URSS, Ungaria și Bulgaria.

Înțelepciunea manifestată de legiuitorul român în adoptarea legilor de unificare este dovedită de progresul economic și social al perioadei interbelice și nu în ultimul rând de lipsa tensiunilor majore pe tărâm etnic.

⁶³ C. Hamangiu, op. cit., vol. IX-X, p. 223.

⁶⁴ *Monitorul Oficial*, nr 101 din 26 iulie 1924.

⁶⁵ *Ibidem*, nr. 101 din 26 iulie 1924.

⁶⁶ *Monitorul Bucovinei*, fascicula 16 din 13 martie 1919.