

REFORME CONSTITUȚIONALE ȘI MIȘCARI NAȚIONALE IN PRAGUL DUALISMULUI

Mádly L. Loránd*

Abstract: *In the long-term process of establishing adequate and unanimously accepted constitutional frameworks, the Danube Monarchy went through several stages marked by temporary solutions, especially after the revolutionary process of 1848-1849 which posed some problems that seemed insurmountable at that moment. For the eastern part of the Monarchy, the future Transleithania, they focused around the „Hungarian question” which experienced several constitutional avatars between the secession movement in the years of the revolution and the dualism that would enshrine a special constitutional formula that would last until the disintegration of the Habsburg Monarchy. A special situation was represented by Transylvania, which, like Croatia-Slavonia, had a separate status compared to Hungary itself, a status inscribed in constitutional documents, which provided for an independent character and which was maintained in different forms practically until the „unionist” diet from Cluj that opened the way to the dualist system.*

This paper aims to illustrate the main constitutional law benchmarks of the relations between Hungary, Transylvania and the Framework Monarchy (Gesamtmonarchie) in the transition towards the system of dualism, always marked by the aspirations of national and political movements that pursued distinct political goals, insisting, alongside the broad benchmarks known, on some provisions or states of affairs less researched at the moment, bringing some explanations for the dilemmas that have arisen in these years.

Keywords: Danube Monarchy, Dualism, constitutional law, Transylvania, national movements.

În anii șaizeci ai secolului al XIX-lea, când devenise clar că din motive de politică internă, prin opoziția puternică ce se conturase, dar și de politică externă, datorate pierderilor militare și implicațiilor financiare ale acestora, și din cauza izolării crescânde a Monarhiei Habsburgice, o schimbare a regimului politic devenise necesară și aceasta putea avea loc doar în direcția unei liberalizări. Într-un asemenea context reapariția unor chestiuni care fuseseră specifice anilor revoluționari 1848-1849 era de așteptat, mai ales prin revigorarea mișcărilor naționale ținute în inactivitate în anii decadei Bach.

Între acestea, chestiunea ungară urma să devină practic principala coordonată în jurul căreia, sau mai precis prin soluționarea căreia Viena spera

* Cercetător științific II, dr. Institutul de Istorie „George Barițiu” din Cluj-Napoca al Academiei Române; e-mail: lorand.madly@acad-cj.ro

obținerea unei formule stabile din punct de vedere politic. În acești ani, ca urmare a contextului creat, Viena s-a văzut nevoită să acționeze în două direcții: în primul rând pentru restabilirea credibilității financiare externe, pentru care creditorii internaționali cereau plasarea finanțelor publice sub control parlamentar, în acest sens acționându-se încă de timpuriu prin lărgirea Reichsrat-ului în cursul anului 1860, pe ordinea de zi stând proiectul de buget, și în al doilea rând liberalizarea regimului politic intern, prin măsurile întreprinse încă din anul 1859, și care au dus la planurile de întrunire a dietelor provinciale. Desigur, toate acestea se aflau într-o strânsă corelație: în elaborarea Diplomei din octombrie 1860¹, sau dezbaterile din cadrul Reichsratului lărgit au constituit un puternic imbold și fundament, totodată acestea arătând importanța chestiunii ungare pentru evoluțiile politice viitoare². Diploma „privind reglementarea raporturilor interne de drept constituțional ale Monarhiei”, cum se numea în mod oficial, se baza, cum scria în preambulul său, pe Sancțiunea pragmatică și drepturile autonome ale provinciilor ce decurg din aceasta, reprezentând astfel o victorie pentru aristocrația ungară conservatoare, dar deschidea și drumul către unele aspecte federaliste. Sancțiunea pragmatică era un document cu rang constituțional, emis în anul 1713 pentru a reglementa succesiunea ramurii feminine a Habsburgilor la tron, dar care stipula și modul în care Ungaria în sens extins (provinciile Coroanei Sf. Ștefan) era legată de provinciile ereditare austriece. Sancțiunea a fost adoptată (înarticulată), mult mai târziu, în anul 1722 în Transilvania și în 1723 în Ungaria, aici într-o formă mai extinsă față de originalul redactat în urmă cu un deceniu; în anii șaizeci au existat numeroase dispute purtate în cercurile specialiștilor privind natura acestei legături, dacă aceasta era o uniune reală sau una personală³.

¹ Vezi textul documentelor din anul 1860 în *Sammlung der wichtigeren Staatsacten, Oesterreich, Ungarn und Siebenbürgen betreffend, welche seit dem Manifeste vom 20. Oktober 1860 bis zur Einberufung des siebenbürgischen Landtages erschienen sind*, vol. I., Hermannstadt, Theodor Steinhaußen, 1861, p. 1 și urm.

² Practic, rezoluția Reichsrat-ului lărgit a fost, dincolo de proiectul de buget, așa-numitul proiect al majorității, de inspirație ungară și conservatoare, care a solicitat revenirea la vechile specificități istorice ale provinciilor; la audiența finală, monarhul a promis membrilor punerea în aplicare a acestuia. Vezi *Verhandlungen des österreichischen verstärkten Reichsrathes 1860. Nach den stenographischen Berichten*. II. Band (16.-20. Sitzung) nebst den Registern zu den beiden Bänden, Wien, Verlag von Friedrich Manz, 1860, p. 383; vezi și John Deak, *Forging a Multinational State. State Making in Imperial Austria from the Enlightenment to the First World War*, Stanford University Press, 2015, p. 142 și urm.

³ Pentru geneza acestui document vezi, de exemplu, Wenzel Lustkandl, *Das ungarisch-österreichische Staatsrecht. Zur Lösung der Verfassungsfrage historisch-dogmatisch dargestellt*, Wilhelm Braumüller Wien, 1863, p. 225 și urm. Pentru opinia contrară privind uniunea între Austria și Ungaria vezi Deák Ferenc, *Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek*

Primul punct al Diplomei prevedea ca dreptul de a emite, modifica sau sista legi să fie exercitat de monarh doar prin aportul Dietelor întrunite în mod legal respectiv al Reichsrat-ului în care cele dintâi vor trimite deputați; cel de-al doilea punct enumera o serie de domenii, precum chestiunile monetare, vamale și ale creditului, poșta, telegraful, căile ferate, serviciul militar, care în viitor vor fi discutate în Reichsrat, deciziile luându-se în mod constituțional împreună cu acesta, chestiuni fiscale ori creșterea datoriei publice sau convertirea acesteia, grevarea proprietății publice putând fi ordonate doar cu acordul Reichsratului; proiectele de buget, verificarea exercițiului bugetar urmau să fie de asemenea efectuate cu contribuția acestuia. Celelalte chestiuni din domeniul elaborării legilor, care nu au fost amintite până acum, stipula punctul al treilea, vor fi reglementate în și împreună cu Dietele respective, pentru țările Coroanei ungare „conform constituțiilor anterioare”, dar în această procedură putea fi implicat și Reichsrat-ul conform uzanțelor anterioare, la inițiativa monarhului sau a Dietelor provinciale respective. Cel de-al patrulea punct prevedea, conform cutumelor vremii privind valabilitatea unui asemenea act, depunerea exemplarelor corespunzătoare în arhive și înarticulară textului legii în legislațiile provinciale⁴.

Ca urmare a celor decise prin Diplomă, statutul special al Ungariei care se deducea din prevederile privind rolul Dietelor provinciale, în ciuda centralismului care mai funcționa, a însemnat un pas către un fel de dualism. Cel mai important element al deschiderii politice inițiate acum a fost practic posibilitatea întrunirii Dietelor provinciale care își puteau aduce contribuția (Mitwirkung) la conturarea viitoarelor legi atât de importante pentru viitorul Monarhiei.

Cu toate că încă din momentul extinderii Reichsrat-ului cu membri proveniți din toate provinciile habsburgice, care dădea cel puțin o aparență de contribuție a acestora la deciziile ce se vor lua pe plan central, totuși schimbările și reformele constituționale din acești ani au fost în continuare parte a **revoluției de sus**, statul având rolul primordial în gestionarea și controlarea funcționării acestor organe reprezentative. Aici este suficient de amintit atenția acordată selectării membrilor pentru acestea, demers în care loialitatea față de

Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht” a magyar közjog történelmének szempontjából, Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1865, p. 59 și urm.

⁴ Diploma, care făcea parte dintr-un mănunchi de legi pentru diferitele provincii, era prefațată de un manifest, în care monarhul sublinia necesitatea concentrării puterii guvernamentale în condițiile agitate ale vremii, cele decise bazându-se pe rezoluțiile Reichsrat-ului lărgit întrunit de monarh. Vezi și „Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich“, Jahrgang 1860, LIV. Stück, ausgegeben und versendet am 25. Oktober 1860, nr. 225, 226, p. 335–338.

stat și împărat juca un rol primordial. Totuși, atât mișcarea politică maghiară, cât și cele ale naționalităților, și lupta pentru libertatea presei sau pentru reformarea codurilor de legi, cum le vom vedea în cadrul Reichsrat-ului complet întrunit în anul 1861 pe baza Patentei din februarie dar mult mai numeros față de cum se stabilise anterior (343 în loc de 100 de deputați), arată în mod clar deschiderea atât de așteptată spre care se îndrepta Monarhia.

Patenta din 26 februarie (Februaripatent), creație a ministrului de stat Schmerling, urmărea o uniformizare a unui potențial federalism deschis prin Diploma din octombrie 1860, de aceea a fost salutăată de către naționalitățile adepte ale centralismului care vedeau în aceasta o garanție a protejării drepturilor lor, și intens criticată de politicienii marcanți ai Ungariei. Perioada jalonată de cele două documente constituționale a fost caracterizată de lupta pentru un echilibru între centralizare și autonomii, în care s-a încercat și delegarea de funcții către provincii pentru a economisi fonduri centrale (o caracteristică de bază a anilor '60), ceea ce s-a văzut și în cadrul reformelor sistemului judecătoresc.

Patenta din februarie „prin care se comunica legea fundamentală a statului privind adunarea reprezentativă a Imperiului”⁵, cuprindea șapte puncte și enunța ca fundament Diploma din 20 octombrie a anului trecut, care a prevăzut pentru Ungaria, Croația-Slavonia (aici cu rezerve din cauza nesoluționării statutului constituțional al acestora) și Transilvania restabilirea vechilor constituții provinciale, prevăzând întrunirea de adunări reprezentative în toate provinciile și dispunând în legătură cu elaborarea statutelor acestora. Legea fundamentală privind adunarea reprezentativă a Imperiului era de fapt anexa diplomei propriu-zise care o ridica la rang de constituție. Aceasta cuprindea reglementarea punctuală a rolului și funcționării Senatului imperial care urma să fie întrunit în fiecare an de către monarh, componența celor două camere, numărul deputaților pentru fiecare provincie (Ungaria urma să trimită 85, Boemia 54, Transilvania 26, Bucovina 5), aceștia urmând să fie aleși de dietele provinciale, monarhul putând însă decreta alegerea lor directă de către unitățile administrative dacă era imposibil pe calea obișnuită. De asemenea, președinții și vicepreședinții fiecărei camere urmau să fie desemnați de către monarh. Legea fundamentală mai stabilea, pe baza celor expuse deja în Diploma din octombrie, competențele Senatului imperial, distingând aici chestiunile comune dar neaparținând Ungariei care urmau să fie dezbătute fără participarea deputaților țărilor Coroanei ungare (Reichsrat-ul restrâns); disputele privind competența urmau în cele din urmă să fie tranșate de monarh⁶. De asemenea, legea reglementa modul luării hotărârilor în ambele

⁵ Vezi *Sammlung der wichtigeren Staatsacten ...*, vol. I, p. 36 și urm.

⁶ *Ibidem*, vezi paragrafele 10–11, p. 38.

camere, ședințele ambelor fiind în principiu publice, deputații acestora neputând primi instrucțiuni din partea celor care i-au trimis și vor trebui să voteze în persoană. Miniștrii, cancelarii aulici și șefii instituțiilor centrale aveau dreptul de a participa la dezbateri, putându-și reprezenta proiectele personal sau prin intermediul unui deputat, la cererea lor fiind ascultați de fiecare dată, dar nu aveau drept de vot decât dacă erau ei înșiși deputați ai uneia dintre camere⁷.

În data de 26 februarie au mai fost emise, ca de fiecare dată când se publicau legi atât de importante, și alte patente, care prevedeau întrunirea Dietelor provinciale (în Ungaria și provinciile conexe acest lucru a fost făcut practic prin Diploma din octombrie), întrunirea Reichsrat-ului pe 29 aprilie 1861 alături de dizolvarea Reichsrat-ului lărgit și instituirea unui Consiliu de stat (Staatsrat), pentru acest organ consultativ al monarhului și Consiliului de miniștri fiind elaborat și un statut. În aceeași zi, câte un rescript al monarhului solicita cancelariilor aulici ai Ungariei și Transilvaniei precum și președintelui dicasteriului aulic al Croației să propună modalități prin care acestea să trimită deputați în Senatul imperial⁸. Aceste măsuri urmau să instituie un sistem reprezentativ pentru întreaga Monarhie, din care și Ungaria, alături de Transilvania și Croația, să facă parte integrantă, însă această intenție se va lovi de tendințele mișcării politice ungare.

Viziunile Vienei au fost expuse în editorialul oficiosului central „Wiener Zeitung”, care sublinia importanța istorică a Diplomei din octombrie, considerând-o cel mai important act constituțional de la Sancțiunea pragmatică încoace, insistând asupra egalității cetățenilor și unității Monarhiei⁹. Prin schimbările constituționale, monarhul a dorit să facă trecerea de la stăpânirea neîngrădită la un sistem constituțional, în care Dietele urmau să reprezinte popoarele componente și drepturile, doleanțele acestora. Popoarele doresc acest lucru, sublinia editorialul, dar va trebui să dovedească un simț al responsabilității, continuând cu explicarea componenței Senatului imperial, a modalității prin care a fost stabilit numărul de deputați pentru fiecare provincie pe baza populației și a ponderii fiscale. De asemenea, este explicată și modalitatea alegerii directe în cazul în care o dietă provincială, înțeleasă ca o verigă intermediară a reprezentării politice, i-ar lipsi pe alegători de a trimite deputați la Viena (cum s-a și întâmplat în Ungaria ori prin încercările din Transilvania, acest argument apărând în numeroase documente ale puterii

⁷ Detaliile funcționării celor două camere, care nu puteau fi acoperite de actul fundamental, urmau să fie fixate în regulamentul Senatului imperial. Vezi *Ibidem*, p. 39–40.

⁸ Vezi actele amintite în *Ibidem*, p. 40 și urm.

⁹ Documentele amintite mai sus, având rang constituțional, au fost publicate în „Wiener Zeitung”, nr. 48 din 27 februarie 1861. Pentru editorial, vezi *Ibidem*, p. 708.

centrale). Competențele Senatului imperial, diferențierea celor privind Ungaria și funcționarea acestuia într-o formă restrânsă sunt scurt explicate¹⁰, de asemenea opțiunea pentru denumirea de Reichsrat și nu de Reichstag care ar fi fost poate mai potrivită (folosirea acestei denumiri deja în octombrie 1860 și lipsa unor motive practice pentru a se devia de la aceasta). De asemenea, ca un preaviz al dualismului, editorialul vorbește despre diferențierea care desparte provinciile ungare de cele ereditare, cele din urmă beneficiind de restabilirea unor forme constituționale mai vechi în măsura în care nu contravin monarhiei-cadru, fiind astfel folosite elemente cu rădăcini istorice, dar numai dacă mai erau viabile; în celelalte provincii, asemenea forme constituționale al căror uz s-a pierdut în timp nu se mai puteau revigora, fiind nevoie de noi creații legislative. Un alt set de explicații mai oferă acest editorial în chestiunea reprezentării stărilor și a intereselor, explicând modul reprezentării comunelor rurale, lipsite până atunci de drepturi, apoi a orașelor, a marii proprietăți, în aceste categorii fiind de fapt reprezentate toate stările¹¹; apoi enunță importanța considerentelor fiscale în stabilirea dreptului electoral, trecând la unele explicații privind statutul Dietelor în general și a celor din provinciile conexe Ungariei, a Reichsrat-ului restrâns, urmate de o scurtă pledoarie pentru dreptul istoric, pentru folosirea unor forme constituționale moștenite de la predecesori. În concluzie, autorul constata că Austria nu avea menirea de a deveni o putere centralizată în mod strict, folosind o singură limbă oficială, autoadministrarea provinciilor trebuind acordată Dietelor și organelor provinciale, care aveau competențe numai pentru acel teritoriu, acest principiu fiind enunțat în Diplomă, alături de cel al separării administrației de justiție, toate acestea fiind menite să protejeze principiul egalei îndreptățiri¹². Noua constituție era menită să facă Austria liberă în interior și unitară către exterior, autorul invocând ajutorul Providenței pentru ca monarhul să poată întreprinde această operă, devenind astfel al doilea fondator din istoria Imperiului¹³. Forma acesteia și modalitatea prezentării, care erau departe încă de necesitățile unei constituții complete, fac ca actul din februarie să poată fi considerat un plan al unei noi organizări administrative¹⁴.

În această întregă succesiune de evenimente și procese istorice, poate cel mai important și constant rol a fost jucat de presiunea creditorilor internaționali. Ca întotdeauna și mai ales după o înfrângere, Monarhia se afla

¹⁰ Vezi *Ibidem*, p. 709.

¹¹ Numeroase voci criticau modul în care, prin reformele constituționale preconizate, aristocrația și sistemul de stări urmau să-și întărească influența atât la nivel central cât și în Dietele provinciale. Vezi John Deak, *op. cit.*, p. 146–148.

¹² „Wiener Zeitung”, nr. 48 din 27 februarie 1861, p. 710.

¹³ *Ibidem*, p. 711.

¹⁴ Vezi John Deak, *op. cit.*, p. 154.

în grave dificultăți financiare, acum și mai acute din cauza necesității unor investiții modernizatoare precum căile ferate. Obișnuiți cu neajunsurile administrării finanțelor unui stat autocratic, creditorii internaționali care ori nu ofereau ori erau gata să ofere bani Monarhiei doar cu dobânzi foarte ridicate, solicitau plasarea controlului bugetului în responsabilitatea unui parlament. De aceea, misiunea de bază a Reichsrat-ului, de care Viena încă se temea că va deveni arena unor idei prea liberale sau chiar revoluționare, a fost votarea bugetului. Însă Reichsrat-ul era apt să ia decizii doar când era adunat în formă completă, deci Dietele tuturor provinciilor au trimis deputați (sau aceștia au fost numiți prin legi speciale cu grijă pregătite anterior, dar care în cele din urmă nu au mai fost aplicate). Dintre provinciile viitoare transleithane, doar Transilvania a trimis până la urmă deputați, considerându-se la minimum că cvorumul Reichsrat-ului este atins și poate lua decizii. Anterior, este interesant de menționat, în perspectiva mai mult ca sigurei trimeri de deputați, Reichsrat-ul fusese însărcinat prin edict imperial să poată lua în dezbatere chestiuni bugetare ale provinciilor, deputații putându-se implica de pe parcurs și vota ulterior. Deci când deputații transilvăneni au ajuns în octombrie 1863 în Reichsrat (și se considera astfel că misiunea fundamentală a Dietei de la Sibiu a fost atinsă, discutându-se inclusiv de prorogarea acesteia), unele dezbateri implicând Transilvania erau deja în derulare¹⁵.

Privit dintr-o perspectivă contemporană, domeniul legislației constituționale nu a constituit neapărat un ansamblu unitar; nu trebuie uitat că procesul de codificare a legilor se afla încă în plin avânt și însuși codurile austriece, repudiate de politicienii maghiari și atât de apreciate de Viena și de naționalitățile nemaghiare, erau destul de eterogene, de-a lungul timpului fiind emise o sumedenie de modificări și adăugiri prin legi și decrete dedicate. Dacă anii 1848 și 1849 s-au dovedit a fi o perioadă a redactării unor constituții propriu-zise, de la constituția Pillersdorf care s-a aflat în imposibilitatea de a fi aplicată și la constituția din martie 1849 inspirată de contele Stadion, și fiind rezultatul unor compromisuri, inclusiv între centralism și autonomiile provinciale, octroiată ulterior și despre care a fost pronunțată în puțin timp aceeași sentință a inaplicabilității, în anii neoabsolutismului lipsa unei constituții ca o caracteristică a unui astfel de regim se întrevede cel mai bine prin faptul că prevederile de rang constituțional au constituit doar o anexă a Patentei din 31 decembrie 1851 care instaura regimul absolut propriu-zis¹⁶.

¹⁵ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867*, Abteilung V., Bd. 1. Bearb. von Horst Bretner-Messler, Wien, VÖAW, 1977, p. 264 și urm.

¹⁶ Cu toate că caracterul centralist al acestei legi fundamentale era cât se poate de clar conform noii direcții a Monarhiei, aceasta consacra autonomii locale, precum cea a sașilor transilvăneni pe pământul crăiesc sau o reprezentare a intereselor locale prin intermediul Bezirk-urilor.

Patenta amintită (Silvesterpatent) cuprindea, de fapt, un mănunchi de reglementări care au eliminat constituția anterioară și cartă drepturilor fundamentale, o realizare a revoluției pașoptiste cuprinsă în aceasta. Documentul pseudoconstituțional pe care s-a bazat neoabsolutismul propriu-zis a fost o anexă, de fapt o instrucțiune către primul ministru Felix zu Schwarzenberg care statua fundamentele organice ale noului sistem. Acestea prevedeau principiul egalei îndreptățiri, pe care se va baza atât de mult decada Bach, dar prevedeau între altele și organizarea unor adunări provinciale cu rol consultativ.

Dieta de la Sibiu, un exemplu de succes al adunărilor reprezentative întrunite pe baza Diplomei și Patentei, ne oferă o imagine asupra raporturilor politice, atât a celor din interiorul Marelui Principat cât și a celor dintre centru și periferie. Această adunare, pentru care alegerile au fost organizate pe baza unui cens de opt florini – peste media censului practicat în alte provincii, dar suficient de redus pentru a permite un acces larg, în numele principiului egalei îndreptățiri dar și propice pentru crearea unei majorități dietale favorabile guvernului central – a fost prima adunare provincială având o majoritate românească, reflectând realitățile demografice. În stabilirea listei regaliștilor care urmau să fie convocați direct de monarh pe baza meritelor și funcțiilor sociale s-a ținut cont de loialitatea celor propuși, un factor important mai ales pentru cei din rândurile maghiarilor și secuilor, dintre care erau destul de greu de găsit personalități care să susțină o agendă centralistă.

Dieta și-a deschis lucrările la mijlocul lunii iulie 1863, în prezența multor invitați, între alții, jurnaliști dar și politicieni din Ungaria, despre care se speculează că au exercitat influență asupra majorității deputaților maghiari și secui care s-au retras de la ședințele acesteia, motivând gestul lor prin nerespectarea principiilor istorice conform cărora Transilvania ar fi trebuit să trimită deputați în Dieta ungară.¹⁷ Cert este că în acel moment, mișcarea politică din Ungaria vedea în Transilvania o ultimă redută după eșecul Dietei din anul 1861, care a fost dizolvată de Viena; de aceea, presiunile din interiorul mișcării au crescut, ceea ce poate explica intensificarea activității acesteia la nivelul Transilvaniei.

Cu cei 101 membrii rămași după retragerea deputaților maghiari și secui și a unuia din partea sașilor¹⁸ (deputatul brașovean Franz von Brennerberg; și deputatul de Bistrița Daniel Lang și-a depus mandatul, însă

¹⁷ Vezi adresa de motivare a acestora din Sibiu, 22 iulie 1863, *Okmánytár Erdély legújabb jogtörténelméhez. 1848–1865*, Sándor József (ed.), Kolozsvár, 1865, p. 309–316.

¹⁸ Vezi Simion Retegan, *Dieta românească a Transilvaniei (1863–1864)*, Cluj-Napoca, Edit. Dacia, 1979, p. 81 și urm.

mai târziu) și încercările, reușite parțial, de a alege deputați noi care să fie dispuși să își preia mandatele, Dieta și-a început lucrările cu cei rămași, care au dezbătut proiecte importante pentru legislația provincială. Temele discuțiilor nu erau la alegerea liberă a deputaților, întreaga Dietă fiind convocată pe baza a unsprezece propuneri regale, care cuprindeau titlurile și în subsidiar proiectele inițiale ale unor legi importante precum egala îndreptățire a naționalităților și recunoașterea limbii române, înființarea Curții Supreme a Transilvaniei (Tribunalul suprem), legea electorală provincială, precum și chestiuni urbariale¹⁹. Paleta largă a acestora, în contextul în care scopul recunoscut al Dietei transilvănene era alegerea de deputați în Reichsrat-ul vienez, avea ca scop nu în ultimul rând atragerea deputaților maghiari și secui despre care inițial s-a presupus că interesul pentru reglementarea unor chestiuni care atingeau drepturile lor va prevala asupra dorinței de a urma doleanțelor constituționale ungare. În cele din urmă, adeziunea la mișcarea politică ungară s-a dovedit a fi mai puternică, dar chiar până în ultimul moment existau speranțe că grosul deputaților maghiari nu va permite ca să se discute în lipsa lor chestiuni atât de importante²⁰.

Cu toate că nu s-a ajuns la dezbaterile tuturor proiectelor preconizate, în cele două sesiuni ale Dietei transilvănene (aceasta întrerupându-și lucrările după alegerea deputaților pentru Senatul imperial, în care aceștia și-au ocupat locurile în mod simbolic, pe data de 20 octombrie 1863) legile care au ajuns să fie adoptate – în mod anevoios, variantele proiectelor circulând între factorii legislativi care erau monarhul în calitate de șef al statului dar și de mare principe al Transilvaniei, și Dietă, procedură numită anterior *pertractatio dietalis* – s-au referit la chestiuni fundamentale pentru provincie. Între acestea putem aminti, pe un loc important, egala îndreptățire a națiunii și limbii române și folosirea acesteia în administrație și justiție.

¹⁹ Cele unsprezece propuneri erau egala îndreptățire a românilor transilvăneni, folosirea limbilor oficiale în provincie, alcătuirea Dietei, reglementarea trimeriei de deputați în Senatul imperial, schimbări în împărțirea politică a provinciei, reglementarea administrației publice precum și a justiției, organizarea instanțelor și mai ales a Curții supreme, aplicarea normelor patentei urbariale, introducerea cărților funciare și înființarea unei bănci ipotecare. Vezi *Sammlung der wichtigeren Staatsacten, Österreich, Ungarn und Siebenbürgen betreffend. Drittes Heft: die Actenstücke vom Mai 1862 bis zur Eröffnung des siebenbürgischen Landtages enthaltend*. vol. III, Theodor Steinhaußen Sibiu, 1863, p. 82 și urm.; Simion Retegan, *op. cit.*, passim.

²⁰ Aceste elemente reies în mod clar din corespondența guvernatorului Transilvaniei, Ludwig Folliot de Crenneville și președintele cancelariei aulice ungare, Ferenc Nádasdy, care pentru eventualitatea unui eșec al Dietei luau în calcul organizarea unor alegeri directe pentru Senatul imperial din Viena. Vezi, de pildă, scrisorile celui din urmă din Viena, 23 și 24 august 1863, MNL-OL, P 507, I.V.-154, A 21 și 22.

Pe 20 septembrie 1865 a survenit sistarea documentului constituțional din februarie în contextul reformelor și discuțiilor în vederea pactului dualist, care au ajuns într-o fază avansată, monarhul dorind prin aceasta să capete puteri depline pentru perfectarea unui acord²¹. Pentru mulți contemporani, sistarea a fost surprinzătoare, generând temeri că era un pas înapoi pe calea către starea constituțională mult dorită sau chiar ar putea duce la un eșec și înapoi spre absolutism. Proteste au existat nu numai din partea naționalităților nemaghiare din partea estică a Monarhiei, care vedeau o înclinare puternică a balanței către doleanțele ungare, ci și din partea unor provincii ereditare, cum a fost petiția Dietei Vorarlbergului, în care se exprima temerea că sistarea documentului din februarie implica și sistarea primelor două puncte ale Diplomei din octombrie²².

Cu câteva zile înainte de emiterea patentei de sistare (Sistierungspatent), Dieta de la Sibiu a fost dizolvată, convocându-se totodată una nouă la Cluj, care urma să dezbată articolul de uniune a Transilvaniei cu Ungaria²³. Această „dietă unionistă”, cum se mai numește, reprezintă pe plan local punctul de cotitură către compromisul dualist, cu toate consecințele pe care acesta le-a avut. Întrunirea acesteia a avut loc în contextul mai larg, în care s-a încercat din nou întrunirea dietelor din Croația și Ungaria în încercarea de a ieși din impasul în care ajunsese soluționarea chestiunii ungare²⁴. Pentru Transilvania însă, întrunirea unei diete la Cluj, acum pe baza unui sistem electoral mult diferit față de cel pe care fusese întrunită la Sibiu, era un semnal clar pentru mișcarea națională românească, care s-a văzut pusă într-o situație cu totul nouă și nefavorabilă. În censul de opt florini, capitația (Transilvania fiind ultima provincie habsburgică care mai păstra un asemenea tip de impozit) nu mai era inclusă și „censul intelectual”, adică participarea fără cens a categoriilor intelectuale precum preoți, învățători, topografi etc., nu era acum posibilă. Astfel, s-a constituit o adunare preponderent aristocratică, și în care astfel numărul regaliștilor l-a depășit pe cel al deputaților aleși iar elementul maghiar unionist a prevalat. Această cotitură, practic o schimbare în componența Monarhiei habsburgice prin contopirea a două provincii, care au funcționat în mod separat și autonom de secole, a suscitat dezbateri intense atât la nivelul opiniei publice cât și la cel al decidenților. La nivelul cel mai înalt, de pildă al

²¹ Vezi „Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich“, nr. 89/1865, p. 303 și urm.

²² *Petition zur Aufhebung der Sistierung des Gesetzes über die Reichsvertretung*, Beilagennummer 014/1865, Verlag Anton Flatz, Bregenz, 1865. Pentru provinciile cisleithane, documentul din februarie va deveni fundamentul constituției din decembrie 1867.

²³ Vezi S. Retegan, *op. cit.*, p. 248.

²⁴ Pentru discuțiile purtate în acest sens vezi *Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867*, Abteilung 6, Band 1, Introducere, p. XXII și urm.

Consiliului de miniștri, era foarte clar faptul că Ungaria urma să primească o concesiune imensă, pentru care va trebui să ofere garanții serioase, mai ales în direcția protecției drepturilor comunităților nemaghiare²⁵.

Deși la nivelul unor juriști specializați pe dreptul constituțional, legile ungare din anul 1848 nu aveau validitate și opozabilitate și nici Dieta de la Cluj nu ar fi fost îndrituită să inițieze dezbateri privind validitatea legii uniunii în ceea ce privește Marele Principat al Transilvaniei²⁶, Conferința de miniștri s-a bazat pe argumentul validității acestora în momentul în care a întrunit în mod oficial Dieta de la Cluj.

În cadrul lucrărilor Dietei, mitropolitul Andrei Șaguna a fost exponentul mișcării naționale românești care începea deja să se dividă între activism și pasivism. Opinia acestuia, care urma să fie formulată ulterior în forma unui vot separat, că o dietă care se baza pe o lege electorală care permite doar unor categorii înguste să participe și nu oferă o bază reprezentativă suficientă, nu putea fi decât una nelegitimă, a fost împărtășită și de ceilalți reprezentanți ai mișcării naționale. Deși multe voci la nivelul Conferinței de miniștri considerau că Dieta și-a depășit competențele ori le-a îndeplinit defectuos, a fost acceptată adresa acesteia prin care plasa dezbaterii articolului unionist în responsabilitatea Dietei ungare, din care urmau să facă parte și deputați transilvăneni, deschiderea acesteia fiind de asemenea o temă de discuție la nivelul decidenților în toamna târzie a anului 1865²⁷. Pentru dezbaterile constituționale, un fapt deosebit de important a fost ideea abandonării de către Viena a teoriei perimării (*Verwirkungstheorie*, conform căreia Ungaria ar fi pierdut în urma detronării dinastiei de Habsburg în anul 1849 drepturile de provincie de sine stătătoare în cadrul Monarhiei), dar cu condiția abandonării stăruinței atât de ferme a politicienilor ungari asupra continuității de drept; ca fundament al reconstrucției constituționale urma să

²⁵ Vezi, de pildă, ședința Conferinței de miniștri din 29 septembrie 1865, cu participarea monarhului, *Ibidem*, p. 88 și urm.

²⁶ Vezi argumentele profesorului de drept constituțional de la Universitatea Viena, Wenzel, Lustkandl, a cărui primă lucrare privind dreptul constituțional ungar a și generat o polemică intensă (Ferenc Deák dedicând o carte contraargumentării aserțiunilor acestuia, în cea de-a doua carte a sa dedicată evoluțiilor anului 1865): Wenzel Lustkandl, *Abhandlungen aus dem österreichischen Staatsrecht über das kaiserliche Manifest und Patent vom 20. September 1865, über die beiden Adressen des ungarischen Landtages von 1861 und über die Unbedingtheit, Einheitlichkeit und Realität der pragmatischen Sanction mit Anschluß ihrer Documente*, Wilhelm Braumüller Wien, 1866, 391 p., aici p. 86 și urm., 188 și urm., 192 și urm.

²⁷ Aceste idei au fost invocate în ședința care a avut ca obiect discutarea documentelor remise de Dieta de la Cluj, în 22 decembrie 1865. Vezi *Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867*, Abt. 6 Bd. 1, p. 233 și urm.

fie luată Sancțiunea pragmatică, document acceptat de ambele părți, chiar dacă interpretările acesteia difereau²⁸.

După Dieta de la Cluj se poate observa începutul unui transfer precum și al dizolvării treptate a instituțiilor centrale legate de Transilvania. Cancelarul aulic al Ungariei, care făcea parte din Consiliul (Conferința) de miniștri și avea un cuvânt important de spus în dezbaterile chestiunilor ce țineau de Transilvania, își vedea acest rol crescând în importanță; de asemenea, o serie de chestiuni începeau să ajungă spre discutare direct la Cancelaria ungară; în cadrul celei transilvănene, în fruntea căreia centralistul Nádasdy fusese înlocuit cu contele Franz (Ferenc) Haller²⁹, ceva mai înclinat spre chestiunea ungară, au avut loc mai multe pensionări. Acest proces a fost impulsivat puternic și de impactul războiului din anul 1866, când pentru o perioadă se discuta inclusiv de riscul invadării Vienei, încercându-se mutarea de aici a cât mai multe instituții către orașe din provincii. Curtea supremă transilvăneană, care își începuse abia cu un an mai înainte activitatea la Viena, a fost mutată la Cluj iar în capitala Imperiului abia dacă mai exista o instituție legată de Transilvania care să mai fie funcțională în pragul Dualismului³⁰.

La nivel guvernamental, turnura către dualism a fost semnalizată clar prin numirea lui Friedrich Ferdinand von Beust ca prim ministru, care în poartea cea mai importantă ședință a Conferinței de miniștri din 1 februarie 1867, prezidată de împărat, a afirmat că „singur guvernul nu va putea niciodată să facă în politica internă dreptate tuturor naționalităților; în clipa de față, în care tendințele acestora diverg atât de mult, în care guvernul se află în imposibilitatea de a corespunde tuturor, este menirea ei de a se sprijini pe aceia care dispun de cea mai mare forță vitală, sunt mai apropiați intelectual și nu se ating în mod nemijlocit în interesele lor reciproce, și anume elementul german și elementul maghiar.”³¹.

²⁸ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867*, VI. Abteilung, Band 2, Viena, 1973, Introducere, p. XXVII și urm.

²⁹ Diferența percepută în rândurile mișcării dualiste ungare nu era prea mare: „cel mai detestat dintre maghiari” cum era supranumit Nádasdy a fost acum înlocuit cu comisarul trimis în anul 1861 de la Viena în calitate de comisar imperial să citească decretul de dizolvare a Dietei ungare.

³⁰ Și în aceste ultime momente, atractivitatea posturilor la aceste instituții nu a scăzut; vezi HHStA, doc. nr. 4251/1866, Kt. 21/1866. La nivelul Curții supreme au apărut însă numeroase disfuncționalități care au dus la acumularea multor procese restante. Vezi *Idem*, doc. nr. 1187/1867, Kt. 6/1867.

³¹ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867*, VI. Abteilung, Band 2, Viena, 1973, p. 399 și urm., citatul p. 401. Pentru evoluția tratativilor cu Deák și premisele acestora vezi Cieger András, *1867 szimbolikus világa. Tanulmányok a kiegyezés koráról*, Budapeșt, 2018, p. 9 și urm.

Dualismul părea să fie, în ochii decidenților politici, o soluție convenabilă pentru chestiunea ungară, veche de 125 de ani, soluționând un set de probleme considerate insurmontabile, și care duseseră Monarhia cu doar un deceniu înainte în pragul dezintegrării. Acum, noua organizare a fost stabilită în forma unui establishment statal inedit cuprinzând două state, parlamente și guverne proprii. Un nume propriu-zis avea doar Ungaria (Regatul Ungar), partea cealaltă erau numite în mod oficial „regatele și provinciile reprezentate în Reichsrat”, pentru simplificare folosindu-se ulterior termenii Cisleithania și Transleithania. Chestiunile comune (ministerele armatei, externele, de finanțe), persoana monarhului, uniunea vamală și moneda comună erau, conform fundamentelor expuse mai sus, elementele care țineau laolaltă cele două jumătăți ale Monarhiei. Documentele cu rang constituțional care prevedeau acestea nu erau o constituție propriu-zisă ci semănau mai degrabă cu un tratat între două state³².

Cel mai important act constituțional pentru Ungaria a fost Legea XII din anul 1867 „privind raporturile de interes comun între provinciile Coroanei ungare și celelalte provincii aflate sub stăpânirea Majestății sale, și modalitățile soluționării acestora”, care se baza de asemenea pe Sancțiunea pragmatică și își avea rădăcinile în reglementările acesteia, propunându-și ca scop întărirea puterii monarhice și a statului și reglementarea chestiunilor politice, așa cum reiese din preambul și din primul paragraf al legii. Cele 69 de paragrafe reglementau chestiuni de principiu, caracterul unitar al puterii monarhului, chestiunile comune și separate pentru fiecare jumătate a Monarhiei. Modul în care acestea erau administrate (politica externă, armata, finanțele) era stabilit destul de detaliat, fiind precizate atribuțiile organelor părții ungare, cu deosebire ale parlamentului. Un alt element important, reglementat de asemenea în detaliu, era funcționarea delegațiilor, a ministerelor comune și a comisiilor acestora în care trebuia asigurată o paritate deplină, alături de chestiuni comerciale, monetare, vamale, toate chestiuni tehnice care aveau menirea de a reglementa funcționarea noului sistem³³.

Pentru Cisleithania, actul de la 1867 a reprezentat începutul constituționalismului propriu-zis, prin actul fundamental din decembrie 1867, care cuprindea cinci legi, între care cea mai importantă era legea fundamentală a drepturilor cetățenești generale, care de fapt relua postulatele proiectului actului fundamental din 1848 de la Kremsier și prevedea drepturi precum egalitatea în fața legii, libertatea de mișcare, inviolabilitatea proprietății, a

³² Vezi John Deak, *op. cit.*, p. 168–169.

³³ Pachetul complet de legi a anului 1867 cuprindea 17 articole de lege care reglementau diferitele aspecte ale establishment-ului dualist.

corespondenței, libertatea persoanei, dreptul de a petiționa și a se asocia, dreptul de exprimare liberă. Celelalte prevedeau reprezentarea, organizarea unei instanțe supreme, rolul puterii judecătorești, exercitarea puterii guvernamentale și executive. Constituția a fost de fapt o mare victorie a liberalilor, de care monarhul avea nevoie nu în ultimul rând pentru a putea ratifica compromisul dualist. În Transleithania însă, sistemul dualist, cu toate că a adus stabilitate și progres economic, va însemna încercarea de a edifica un stat național ungar, cu atribute pe planul folosirii limbilor și domeniul educației mult diferite față de cealaltă jumătate a Imperiului, ceea ce va trezi numeroase proteste din partea mișcărilor naționale ale popoarelor nemaghiare.