

Доц. д-р Милко ПАЛАНГУРСКИ

(ВТУ “Св. св. Кирил и Методий”)

**“КНИЖОВНОСТТА” И “ГРАМОТНОСТТА” КАТО ЧАСТ ОТ ПАСИВНОТО
ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

Assoc. Prof. Milko PALANGURSKI, PhD

(“St. Cyril and St. Methodius” University of Veliko Tarnovo)

**“EDUCATION” AND “LITERACY” AS A PART OF THE
PASSIVE FRANCHISE LAW IN THE BULGARIAN LEGISLATION**

The constitutional requirement of literacy for participation in the parliamentary elections was dangerous with the possibility of an eventual initiation of restrictive limits for some minority groups. In spite of the negative attitude of some of the political figures that was provoked by the recent breaking away from the Ottoman Empire, the Bulgarian political parties, from the most extreme radicals to the conservative circles, showed European vision. In this way, for the first time in modern world history, a comparatively big Moslem group was not only enfranchised but was granted an adequate representation in the legislative power.

Key words: suffrage, minority group, National Assembly, Bulgarian Moslems.

Параметрите на пасивното избирателно право са определени в член 86 на Конституцията. Едно от четирите изисквания за депутатите е да бъдат “книжовни”, което в самия основен закон е пояснено в скоби като “грамотност”. Тези разпоредби са буквално повторени във Временните правила за избор на народни представители приети от учредителите на 16 април 1879 г. и по които се избират I ОНС и II ОНС.

Депутатите в тях много бързо разбират, че текста не е много ясен и на преден план излиза въпросът за грамотността, особено в случаите с депутатите от малцинствата. При проверката на изборите става ясно, че са използвани три различни комбинации на бюлетини – на български, на турски и на двата езика, като последните са приемани за действителни. Събранията нямат друг избор, освен да приемат различната практика на избирателните бюра като свършен факт и да признават резултатите, както са отразени в протоколите¹.

Нещо повече те се приемат за грамотни на своя език. По повод подписването на отговора на Тронното слово във II ОНС през 1880 г., се стига дотам, че след ожесточени спорове депутатите от мюсюлмански произход получават специално съгласие на парламента да подписват на турски език. Изправен пред опасността основният документ, който отразява отношенията между парламент

и държавен глава, да не се подпише от всички депутати, председателят П. Р. Славейков, се съгласява, макар и под условие, “това да се допуска в една, две, или най-вече 3 години”. Една от първите, но не и последни демонстрации за разликата в мнението на овластен политик и волното държане на един обикновен водач на партия и парламентарна група.

Много по достойно и демократично е поведението на консерваторите. Достопочтеният митрополит Симеон Преславски се оказва по либерално настроен, и категорично се противопоставя, че има нужда от разрешение на събранията и да се поставя задължение на турските депутати, да изучават нов език в кратко време. “Такива достопочтени и възрастни хора, да ги принудим да се учат на български в старите си години ми се струва че ще бъде малко трудничко. Колкото за въпроса на турски език, то мене ми се чини, че този въпрос е решен още преди две години... то при тържествени документи в разни времена и в Учредителното събрание, бяха се приели подписи на турски език”. Блестящ пример за прецедентно мислене и избягване на излишна конфронтация².

Защитата на П. Р. Славейков напълно оправдава мнението на френския генерален консул в София през 1879 г., че той “винаги се е отличавал по-скоро с устойчива склонност към противоречия, отколкото с обмислена позиция”. Стариият демагог също стъпва на базата на историческото минало, като се позовава на Турската конституция на Мидхат Паша, където е посочен тригодишен срок за усвояване на официалния език. Посоченият прецедент обаче не е от историята на българския конституционализъм, а и сравнението между духът на двете конституции е неудачен. А и не бе ли Славейков човека, който в УНС, срива идеите от Рапорта на комисията със сравнението, че те са “по-долни и от турската” конституция, която отгоре на това в този момент и не съществува³. Усетил неустойчивата почва на която е застанал парламентарния председател, на помощ му се притичва министърът на правосъдието Хр. Стоянов. Неоспорим авторитет сред либералите, той търси друг прецедент и се позовава на дискусиите в УНС и заявява, че трябва да се възприеме “грамотност на официалния език”. Но сам признава, че след като турските представители са приети за депутати, то съответно им е признато и качеството на книжовни. Подобни позиции на либералните водачи, карат европейските дипломати да ги разглеждат като опасност за мира и реда в региона, и да ги приравняват към националните партии с радикални намерения⁴. Но ако дипломатите имат своите гледни точки по повод статуквото на полуострова, не може да не се отчете, че подобен тип политика, може да срине и без това все още крехкият вътрешен мир в страната. Широко разпространеното в момента разбойничество в смесените райони, получава шанс да започне да изглежда като безобидно явление, но добре е, че либералите бързо схващат това и впоследствие не допускат кардинални грешки.

С това се поставя началото на един практически постоянен дебат, посветен на конституционното изискване за грамотност и книжовност. Той продължава в края на втората сесия на II ОНС. Сякаш ни е имало горещи разисквания

преди шест месеца и парламентарната комисия избрана да изработи Закона за изборите внася текст, в който конституционната формула е развита чрез тълкуването, “да знаят да четат и да пишат свободно български”. Достатъчно кратък и опасен, за да развихри страстите български и отново противопостави изблиците на краен национализъм и европейска образованост.

Това кратко изречение възбужда три въпроса. Какво се крие зад термина “свободно”, какво стои зад конституционното изискване за книжовност и грамотност и дали официалният език трябва да се комбинира с “грамотността” и “книжовността” при определяне изискванията за избираемост. Предложеното от комисията определение “свободно” се разглежда от нейните автори като “равносилно да имат първоначално образование”, като се опира на задължителното първоначално образование записано в чл. 78 от основния закон. Група либерални депутати бързо определят понятието като много “еластично” и по определението на плевенския либерал Еремия Гешев, “свободата край няма”. Риторичният въпрос на Христо Дюкмеджиев, кой ще ги изпитва дали знаят свободно да четат и пишат, на пръв поглед като че ли бързо разрешава въпроса, още повече, че и министър Др. Цанков се съгласява, че това е понятие от учебните програми на училищата.

Но както често става в този парламент, намесва се Ст. Стамболов и нещата се усложняват. Тълкуването му на понятието “грамотност” е “когато един човек може да чете свободно една книга и да разбира какво е чел, или му кажат да напише нещо, да може да го напише”. Според него в парламента не трябва да се допускат хора, които не могат да изпълнят това условие, защото, както той се изразява, “представете си, че ний можем да решим да не се избират чиновници и да ги няма свършено тука, тогава, кой ще пише закони?”. Признание за качеството на мнозинството, което не кореспондира с неговите думи в същото слово, че в страната има достатъчно подготвени хора при сравнение с Русия, а и други държави. Зад неговите думи застават не малко представители. Двамата плевенските представители Хр. Баларев и Я.Бръшлянов възприемат стамболовото тълкувание и приемат, че “свободно” е повече от елементарната грамотност “да се чете и пише”.

Като министър на вътрешните работи Др. Цанков се опитва да обори стамболовата позиция, но декларацията му, че в парламента се “изисква ум, а не маханика” не прави никакво впечатление на мнозинството, и което все повече попада под влиянието на търновския представител. Още повече, че и председателят на комисията д-р В. Берон застава зад него. Налага се пристигналият по спешност П. Р. Славейков, вече министър на просвещението да укротява мнозинството и търси изход от кризата. Той обяснява, че при приемането в УНС на понятието “книжовен” са имали същото тълкувание, което има и комисията във II ОНС. Съгласявайки се формално с внесенния текст, той предлага да се върнат към конституционната норма, която се оказва спасителен бряг в ситуацията. В подкрепа на това решение се изказва и сам министър-председателят на страната П. Каравелов.

Тримата министри се оказват достатъчно авторитетно, а и идеята на парламентарната комисия е, че думата “грамотност”, може да се определи с границата, която самата конституция определя като задължителна. Но както сам д-р В. Берон отбелязва, стъпването на първоначалното образование като база е обективно невъзможно на този етап, а и настроението на всички в залата е, че подобна граница не дава никаква гаранция за опитност и образование. Затова този въпрос, практически не се поставя на цялостна дискусия и гласуване, като представителите мъдро приемат, че това е количествена, а не политическа граница.

Не така обаче стои въпроса с включването на определението “български език”. Ст. Стамболов е съгласен да са премахне понятието “свободно”, но не и позоваването на официалния език. Опитът на П. Каравелов да обясни, че конституцията е определила официалният език и, че няма нужда от категоричен запис в закона, е контриран от Ст. Стамболов, който язвително подхвърля, че “грамотен се разбира на какъвто и да е език, може би и на китайски”. Силистренският депутат Ахмед Терджуман признава, че сред мюсюлманските представители “едва ли ще се намери някой да знае български и да е грамотен на български, както се изисква сега от Народното събрание”. Изпълнителната власт е изправена пред опасността да остане без подкрепа на малцинството, да си навлече дипломатически проблеми тъй като се нарушава духът на равнопоставеност на всички граждани записан в Берлинския договор. Затова опитите на П. Каравелов да ограничи проблема до възстановяване на стария текст опрян на основния закон са изключително енергични. Но гласуването показва ясно кой владее мнозинството и на второ четене, предложението на министрите да остане текста от Конституцията е гласуван, но с добавеното от Ст. Стамболов допълнение “на български език”⁵.

При третото четене въпросът отново е повдигнат от Райчо Попов, който предлага въвеждането на тригодишен срок, в който мюсюлманските представители да овладеят официалният език, но то е оставено без последици и на 15 декември законът е гласуван като е приет на трето четене⁶. Драмата като че ли е завършена.

Но минават два дни и по-време, когато се гледа бюджетът на страната, министър-председателят П. Каравелов, някак си между другото, моли събранието да промени чл. 27 на закона като отпадне стамболовата добавка. Мотивът му е да не се тълкува Конституцията и затова нейният текст да се прехвърли директно в закона без пояснения и редакции. Опитите на Ст. Стамболов да протестира и отново да се позове на китайския език, този път не минават. Председателят на парламента Н. Сукнаров бързо гласува предложението⁷.

Това де факто е четвърто четене, недопустимо по какъвто и да е начин и което е грубо нарушение на правилника и установената традиция в парламента. Още същият ден, той е поднесен на княза за утвърждаване и в неговия указ, както и в Държавен вестник, е записано, че закона окончателно е приет на 17.XII.1880 г., което е чиста фалшификация. Според дипломатическата доку-

ментация П. Каравелов няма и друг особен избор, тъй като влиза в остро противоречие с княза. Анализирайки английската дипломатическа преписка, Жоржета Назърска пояснява, че князът е наложил “отлагателно вето”, но такова понятие и право в конституционния текст няма. Княз Александър I, подкрепен от Портата, Франция и Англия ясно очертава пред П. Каравелов твърдата си позиция. Изправен пред възможността законът да се отхвърли, т.е. кабинетът да бъде бламиран от държавния глава, ръководителят на правителството няма друг избор, освен да наруши парламентарните правила и се опре на основния закон и отхвърли радикалната поправка. Обратната алтернатива е поредната правителствена смяна, само дни след като Др. Цанков е отстранен⁸. Въобще в края на втората сесия на второто народно събрание, либералното мнозинство не само е готово, но вече преминава законовите граници. Всъщност в този ден те нарушават директно и конституцията, гласувайки т.нар. “законодателни пълномощия” дадени на правителството с цел за въвеждането на нови закони между сесиите на събранието⁹.

Консервативният избирателен закон гласуван по време на режима на пълномощията, който въвежда допълнителен избирателен ценз, прави уговорката, че избираеми могат да бъдат всички лица навършили тридесет години, “които могат да пишат и чета свободно”, без да се правят повече пояснения, за да не се влиза в безсмисления за консерваторите спор. Но през декември 1883 г., по време на преминаване от пълномощенския към либералния конституционен режим при определяне на избираемостта се възстановяват параметрите от 1880 г.¹⁰

През декември 1889 г. народнолибералите въвеждат един по ясен и изчистен текст, който определя пасивното право. Но в парламентарният дебат се оказва, че опозицията е за практическо въвеждане на образователен ценз. Спорът отново се върти около думата “книжовен”. Трима опозиционери – Герчо Ранков, Трайчо Китанчев, и Димитър Ц. Коцов се групират около мнението на Иван Цветков, депутат от гр. Бяла. Последният макар и изявен стамболовист, прави предложение чрез избирателния закон, да се направи тълкуване на конституционното определение. Както през 1880 г. той се опира на чл. 78 от основния закон, предвиждащ безплатно и задължително “първоначално образование”. Както и тогава, те тълкуват това като завършване поне “на 4 отделения на официалния български език”. На базата на задължителността се прави извод, че всеки, който се кандидатира за народен избраник, трябва да е покрил това образователно ниво и то трябва да се запише в закона като задължително изискване¹¹.

Единствен на тази група опонира друг опозиционен деец – Дако Ангелов, който развива тезата, че ако учредителите са искали да уточнят нивото на “книжовност”, то те са имали прекрасната възможност да го сторят. Затова той отхвърля предложената на събранието конструкция като не кореспондираща с основния закон. За да бъде по ясен и разбран от мнозинството, той бързо възкресява духът на ранния български либерализъм, и неговият цветущ и извиращ

от всяка фибра популизъм, категорично заключава че “щом един човек няма доверието на един окръг, макар да бъде той и философ, да лови с устата си врабчета, няма да го изберат за народен представител”¹². Народните поговорки, винаги са били сериозен юридически аргумент за българския парламентаризъм, но този е сред най-блестящите примери на цанковистката демагогия, но пък е напълно достатъчен за народнолибералите да застанат още веднъж зад своя лидер. Външнополитическата ориентация и разделение, все още не може да прекъсне напълно вътрешнополитическите пътни връзки и генетично родство и единно минало на либералните дейци.

На трето четене отново стамболовист, този път д-р Михайлов, прави предложение за добавка към член 16, според която, кандидатът за народен представител трябва да е “книжовен, съобразно чл.78 от Конституцията”. Този път представители на опозицията подкрепят мнозинството, с което изцяло се смесват политическите намерения на водения дебат. Консерваторът Н. Шивачев веднага и по традиция застъпва тезата, че закон не може да има обратна сила и тъй като конституционният текст и закона за образование са приети само преди десет години, то този текст може да се прибави след 15–20 години, когато навършилите възрастовия ценз, вече трябва да отговарят на това изискване. Веднага група депутати от народнолибералите втвърдяват позицията на мнозинството, макар и с даден от други аргумент отхвърлят предложението¹³.

Спорът избухва отново в VII ОНС през есента на 1893 г. Той е предизвикан от Кр. Мирски. Той се опира на вече споменатото тълкуване на председателя на Върховния конституционен съд Хр. Стоянов дадено във II ОНС по повод тълкуването на конституцията, че през 1879 г. е имал предвид, че текста трябва да се разбира като “грамотни на официалния език”. Търсенето на подобен сериозен авторитет не е случайно. Конструкцията на балчишкият народен представител не е лишена от логика, тъй като в българското законодателство, вече има въведено изискване за грамотност на официалния език. По закона за съдоустройството, съдебните заседатели могат да бъдат само лица грамотни на официалния език. Той привежда като доказателство написаното от европейската комисия в органическия устав на Източна Румелия, че 15 години след приемането на устава, никой не може да бъде избирател ако не е грамотен. Като доказателствен материал отново се включва текста на турската конституция на Мидхат паша. Затова той се опитва да прокара пояснението, че под “грамотни се разбират онези, които знаят да чета и пишат на официалния език”, но не е краен в искането си за незабавно включване на тази постановка. Варненският народен представител предвижда пет години гратисен период, като дори е съгласен той да е 15 години, но да се постави срок и той да стане отправна точка за бъдещето конструиране на парламента.

Основен противник на това предложение се оказва не друг, а министърът на външните работи Д. Греков. Старият консерватор вече говори с езика на либерализма, като е категорично против налагането на “една спънка за упражнението на политическите” правдини на хора, заслужили пред страната и обя-

вява срока, предложен от Кр. Мирски, като ненужен. Политическият му мотив е още по ясен. “Мисля, заявява той, че напротив имаме интерес, да покажем признателност даже към нашите съграждани, които принадлежат към другите народности, и които, ... в най-трудните времена на държавата се показаха такива патриоти, каквито се показаха и тия, които знаят да четат и пишат на официалния език”. Останал сам и без това самотният демократ Кр. Мирски оттегля своето предложение, рядък случай на отказ в резултат на равнопоставена дискусия¹⁴.

При приемането на новия цялостен закон от мнозинството на Народната партия през 1897 г. отново се започва парламентарна дискусия. Този път правителството само повдига проблема с “грамотността” и включва специална забележка, че за “книжовно се счита лице, което умее да чете и пише на официалния език”. Парламентарната комисия е силно разделена в мнението си, но като има предвид практиката, отхвърля текста и предотвратява поредната бурна реакция в залата⁶⁰.

От този момент, чак до 1909 г. спорът е забравен и чак след идването на власт на Демократическата партия е възобновен. Параметрите на дебата са същите, много добре познатите аргументи се изравят от миналото и най-накрая, се гласува уточнението, че депутатите “трябва да могат да говорят и пишат на български”¹⁶.

На никого вече не прави впечатление дописването на основния закон, но и някакви последици от това няма. От приемането на конституционните текстове са минали три десетилетия и в страната е израснало поколение, което е достатъчно образовано за да излъчи политическите водачи и на мнозинството и на малцинствата. Затова не може да не се отбележи, че след първоначалните напъни за ограничаване на пасивното изборително право по езиков и национален принцип, европейските и либерални принципи се оказват изключително устойчиви и не позволяват българската политическа действителност да придобие негативни параметри. По този начин, за пръв в модерната световна история, на една сравнително голяма мюсюлманска група се осигуряват не само изборителни права, а и достатъчно по обем представителство в законодателната власт.

БЕЛЕЖКИ

¹ Стенографски дневници, II ОНС, II РС, кн. I, с. 146, 173.

² Стенографски дневници, II ОНС, I РС, кн. I, с.174.

³ Учредителното събрание 1879 г. Документи, Библиотека българо-руски дипломатически клуб. Т. VI, С., 2004, с. 542; Дневници на първото Учредителното събрание в Търново по изработване на Конституцията. С., 1890, с. 97.

⁴ Българи в астро-унгарските дипломатически документи 1879–1885. Т. I, С., 1993, с. 43, 138.

⁵ Стенографски дневници, II ОНС, II РС, кн. III, 93–100.

⁶ Стенографски дневници, II ОНС, II РС, кн. III, 206.

- ⁷ Стенографски дневници, II ОНС, II РС, кн. III, 263–264.
- ⁸ Държавен вестник, Бр. 95, 23. XII. 1880 г.; **Ж. Назърска. Българската държава и нейните малцинства. С., 1879–1885, 1999**, с. 212.
- ⁹ Стоянов, Ив. Либералната партия в Княжество България. С., 1989, с. 54.
- ¹⁰ Стенографски дневници, III ОНС, II РС, 254–261; 315–319; **Български закони за избиране на Народно събрание. С., 1994**, с. 74–75.
- ¹¹ Стенографски дневници, V ОНС, III РС, кн. II, с. 214–215.
- ¹² Стенографски дневници, V ОНС, III РС, кн. II, с. 215.
- ¹³ Стенографски дневници, V ОНС, III РС, кн. II, с. 283–285.
- ¹⁴ Стенографски дневници, VII ОНС, I РС, кн. IV, с. 19–20.
- ¹⁵ Държавен вестник, Бр. 91, 30.IV.1897; Стенографски дневници, IX ОНС, I РС кн. III, с. 411.
- ¹⁶ Държавен вестник, Бр. 32, 11.II.1909; Стенографски дневници, XIII ОНС, V РС., с. 1166, 1230–1231; 1267.