



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-5

127 # 2

07-06-2021

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По к.д. № 6 от 2021 г.

На Ваш № 111 КД/29.04.2021 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 29 април 2021 г., постановено по конституционно дело № 6/2021 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Гражданската колегия на Върховния касационен съд (ВКС) на Република България за тълкуване на чл. 5, ал.1, 2 и 4, чл. 6, ал. 2, чл. 13, ал. 3, чл. 14, чл.32, ал.1, чл. 46, ал.1 и чл. 47 и чл. 32, ал. 1, изр. 1 от Конституцията на Република България, както и за произнасяне относно съответствието на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и на чл.7 от Хартата на основните права на Европейския съюз с възприетото от върховния закон обяснение на понятието „пол“ с оглед нуждите на тълкувателно дело № 2 / 2020 г. на Общото събрание на Гражданската колегия (ОСГК) на ВКС по изложените в искането тълкувателни въпроси:

1. Какво е обяснението на понятието „пол“, възприето от Конституцията, и има ли то самостоятелно психологическо и/или социално изражение, различно от биологичното?
2. Как е решен на конституционно ниво въпросът за баланса между понятието пол, възприето от върховния закон, и правото на личен живот по чл. 32, ал. 1 от Конституцията на

Република България в аспекта на възможността държавните органи на Република България да зачетат последиците от личната идентификация на български гражданин, който се самоопределил към пол, различено от биологичния?

3. Признават ли чл. 5, ал. 4а и чл. 4 ал. 3 от Конституцията на Република България предимство на чл. 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. (КЗПЧОС, ратифицирана със закон – ДВ, бр.66 от 1992 г., обн. ДВ, бр. 80 от 1992 г., изм. бр. 137 от 1998 г., попр. бр. 97 от 1999 г. и бр. 38 от 2010 г.) и на чл. 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз преди обяснението на понятието „пол“, възприето от Конституцията на Република България?

Съдът е намерил искането за допустимо по отношение на първия въпрос, като е посочил, че тълкувателният въпрос, който ангажира упражняването на неговото правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията има следното съдържание:

„Как следва да се разбира понятието „пол“, използвано в Конституцията и има ли то смисъл, различен от биологичен пол?“

В качеството ми на конституирана по делото страна и в определения 30-дневен срок изразявам следното становище по предмета на делото:

I. Относно тълкуването на понятието „пол“, използвано в Конституцията на Република България:

Конституционният съд е имал вече възможност с Решение № 13/2018 г. да изясни как следва да се разбира понятието „пол“, използвано в Конституцията, и има ли смисъл, различен от биологичен пол.

В Решение № 13/2018 г. по к. д. № 3/2018 г. Съдът приема, че:

„Конституцията и цялото българско законодателство са изградени върху разбирането за бинарното съществуване на човешкия вид [...]. Традиционно човешкото общество се изгражда върху половата бинарност, т.е. съществуването на два противоположни пола, всеки от които е натоварен със специфични биологични и социални функции и отговорности. Биологичният пол е детерминиран по рождение и е в основата на гражданския пол. Значението на гражданския пол при правното регулиране на социалните отношения (съпружество, родителство) изисква осигуряване на яснота, безспорност, стабилност и сигурност.“

По отношение на тълкуването на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, Конституционният съд многократно и последователно е имал възможност да подчертае, че равенството пред закона (Преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията) като конституционен принцип на гражданското общество и правната държава "е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност" и основно право на гражданите. В Решение № 14/1992 г. по к. д. № 14/1992 г. Съдът тълкува: „В преамбюла на Конституцията равенството е прокламирано като общочовешка ценност наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търпимостта. В чл. 6, ал. 2 равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Този принцип е общ за цялата правна система на Република България. Той е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност. [...] В чл. 6, ал. 2 равенството пред закона е формулирано още и като основно право на гражданите. В редица конституционни разпоредби то е конкретизирано, като е отнесено към определени права и свободи (чл. 19, ал. 2, чл. 46, ал. 2, чл. 47, ал. 3, чл. 119, ал. 3, чл. 121, ал. 1 и др.).“

В Решение № 4 /2021 г. по к. д. № 1/2021 г., Съдът изяснява: „Принципът на равенство пред закона има две основни проявни форми - забрана за произволно неравнопоставяне и задължение за равно третиране (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Повелята за равно третиране се изразява в задължение за публичната власт да третира „еднаквите еднакво“ (Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа за правова държава и е насочен към държавните органи, в това число и законодателя.“

Съгласно Тълкувателно решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 от 1992 : „За да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране. Това са раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. С това Конституцията е обявила изрично забрани по отношение на посочените социални признаци. Те са правно недопустими като основания за ограничение на правата или за създаване на привилегии. Посочените социални признаци могат да бъдат класифицирани най-общо в две основни групи. Първите пет - раса, народност, етническа принадлежност, пол и произход, произтичат от чл. 1 на Декларацията за правата на човека, обявил, че всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Този текст е дословно възпроизведен в чл. 6, ал. 1. Недопускането на никакви ограничения на правата или привилегии, основани на

тези признаци, е гаранция за общочовешките права, които Конституцията на Република България признава и защитава. Останалите признаци - религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние, фактически се придобиват или изменят в процеса на социалната реализация на гражданите в обществото в резултат на упражняване на определени права. Всеки от тези признаци представлява за отделния гражданин равна възможност, предвидена и гарантирана в Конституцията, която не може съгласно чл. 6, ал. 2 да бъде основание за привилегировано отношение към него или за ограничаване на правата в качеството му на гражданин.”

В Решение № 13 по к. д. № 3/2018 г. Съдът детайлизира тълкуването на разпоредбата на чл. 6, ал. 2 досежно признака „пол“. Съдът е приел, че „Правното равенство между половете е провъзгласено на конституционно ниво в чл. 6, ал. 2 от Основния закон. То не означава еднакво третиране на двата пола, а изисква съобразяване с биологичните особености и различията между тях. Полът е сред изрично установените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията признаци, въз основа на които не се допускат привилегии или ограничения в правата (Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). **Конституционният текст разглежда биологичния пол като понятие с ясно юридическо съдържание. Това се потвърждава както от обсъждането на разпоредбата като част от проекта за Конституция „...за равнопоставеността между мъжа и жената“ (протоколи от заседанията на Комисията по изработване на проект за Конституция на България от 13.02.1991 г. и 10.06.1991 г.), така и от практиката на Конституционния съд по тълкуване на чл. 6, ал. 2, където критерият „пол“ е изключен от групата признаци, които се придобиват или изменят в процеса на социалната реализация на гражданите в обществото (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/92 г.).“**

По отношение на тълкуването на чл. 46, ал. 1 от Основния закон, Съдът е изяснил, че:

„Конституционната дефиниция за брак, така както винаги е присъствала в българската правна традиция, се съдържа в разпоредбата на чл. 46, ал. 1, която го определя като „...доброволен съюз между мъж и жена“. Конституционната уредба на брака е изградена върху разбирането за съществуването на два биологично определени пола – мъжки и женски. Определяйки брака като доброволен съюз между мъж и жена, Конституцията издига различния биологичен пол в императив към встъпващите в брак. Разбирането за брака като връзка между мъж и жена е вкоренено дълбоко в българското правосъзнание и в този смисъл е в основата на конституционната уредба.“

Това тълкуване налага извода, че в България е утвърдено разбирането за традиционното

семейство, което представлява основна ценност за българското общество. Действащото българско право не позволява сключването на брак или друга форма на съюз, от която да произтичат правни последици, между лица от еднакъв пол.

В същото Решение № 13/2018 г. Конституционният съд е дал отговор и на въпроса „има ли смисъл понятието „пол“, различен от биологичен пол“. Съдът тълкува, че:

„В действителност в Конституцията недвусмислено се възприема социалното измерение на пола във взаимодействие с биологично детерминираното – чл. 47, ал. 2 от Основния закон. В посочената конституционна разпоредба биологичният пол „жена“ се свързва със социалната роля – „майка“, с „раждане“, с „акушерска помощ“. **Накратко, понятието „пол“ се използва от конституционния законодател като единство от биологично детерминираното и социално конструираното. Социалното измерение в Конституцията не създава социален пол, независим от биологичния, както е предвидено в Конвенцията.**“

С оглед на тълкуването на Конституционния съд в Решение № 13/2018 г. по к. д. № 3/2018 г, което по силата на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани, се налага безспорният извод, че понятието „пол“, което се използва в Конституцията на Република България, е натоварено с ясно съдържание и смисъл. **Полът е биологичен и неизменен - той не се придобива или изменя в процеса на социалната реализация на гражданите в обществото. Социалното измерение на понятието „пол“ в Конституцията не създава социален пол, независим от биологичния.**

Въпросът за тълкуването на понятието „пол“ е тясно и неизменно свързан с въпроса за върховенството на Конституцията.

II. Относно върховенството на Конституцията:

1. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Съгласно чл. 5, ал. 1, Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат.

Принципът на правовата държава присъства в практиката на Конституционния съд (КС) с познато и утвърдено съдържание, съчетаващо формален и материален аспект. Според решенията на Конституционния съд, които по силата на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и

граждани, принципът на върховенството на правото означава, че правната система се изгражда като единна и непротиворечива система на принципа на йерархията на нормативните актове, като Конституцията като върховен закон е основа на действащата правна система и на целия държавен ред и нормативно прогласява основните принципи и ценности в държавата. В този смисъл е и практиката по тълкуването на Конституцията, застъпвана последователно от Конституционния съд в негови решения (решение № 14 на КС от 1992 г. по к.д. № 14/92, решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., решение № 13 от 2018 г. по к.д. № 3 от 2018 г.). „Правова държава” означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004). В същото решение Конституционният съд сочи: „Днес в европейското правно пространство широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент).“ Тълкуването на Конституцията в цитираните решения (РКС № 14/1992 г. и РКС № 1 /2005 г.) води до извода, че ясно правило на правовата държава е, че разпоредбите трябва да бъдат не само ясно, точно и недвусмислено формулирани, с което да се създаде предвидимост на правните последици и на правния ред, но тяхното тълкуване и прилагане да бъде в тясна близост и съотнасяне с основния текст, да изхожда от неговия дух и волята на законодателя и да създаде предвидимост на правните последици и правния ред.

2. От гореизложеното може да се направи заключение, че базирайки се на принципа на правовата държава и принципа на правната сигурност, съставен елемент на правовата държава, Конституцията на Република България е върховен закон на страната, чиито разпоредби изискват и налагат подчинение и непротиворечие на другите закони и респ. актове (чл. 5, ал. 1 и 2), в т.ч. и на инкорпорирани международни договори, част от вътрешното ни право, и могат да се прилагат пряко и непосредствено.

Като върховен закон, Конституцията определя основополагащите принципи и ценности, които съставляват ядрото на националната правна система и са фундамент на по - подробна нормативна уредба от актове с по-нисък нормативен ранг. В този смисъл е и тълкуването на Конституционния съд в Решение № 13/2018 г. В Решението, Съдът приема, че:

„Правовата държава във формален смисъл (държавата на правната сигурност) изисква съдържанието на правните понятия да е ясно и недвусмислено. Повелята за правна сигурност и предвидимост не допуска съществуването на две паралелни и взаимоизключващи се понятия

за „пол“. Принципът на правовата държава е фундамент на установения конституционен ред. Производството по чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо от Основния закон гарантира въвеждането в националната правна система на ценностните достижения на международната общност при съхраняването на ядрото от ценности, установени в Конституцията.“

Предвид принципа на върховенство на Конституцията и принципа на правна сигурност, считам, че този извод е определящ за тълкуването на понятието „пол“ и в цялото българско законодателство.

III. Относно зачитането на националната идентичност на държавите членки на Европейския съюз (ЕС):

Съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията, Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз (нова – ДВ бр. 18/2005 г). Считано от 1 януари 2007 г. е в сила Договорът за присъединяване на Република България и Република Румъния към Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 103 и 104 от 2006 г.). От присъединяването на Република България към ЕС правото на ЕС (първично и вторично) е пряк регулатор на обществените отношения на територията на Република България.

Съгласно чл. 4, параграф 2 от Договора за Европейския съюз Европейският съюз зачита равенството на държавите-членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури.

Този основен принцип се потвърждава и развива от практиката на Съда на Европейския съюз (Съда) през годините. Аргументи в тази насока се съдържат и в един от последните актове-заключение на генералния адвокат J. КОКОТТ, представено на 15 април 2021г. по Дело С-490/20, В.М.А. срещу Столична община, район „Панчарево“, България, където по понятието „национална идентичност по смисъла на чл.4, параграф 2 от ДЕС“ в т. 70 - 72 са направени следните пояснения:

„70. Съгласно член 4, параграф 2 ДЕСп Съюзът зачита националната идентичност, присъща на основните политически и конституционни структури на държавите членки. Това свеждане до основните политически и конституционни структури показва, че член 4, параграф 2 ДЕС не просто препраща към концепциите на конституционното право на държавите членки, а въвежда самостоятелно понятие в правото на Съюза, чието тълкуване е възложено на Съда. Точното съдържание на това понятие обаче може да варира в отделните държави членки и поради самото си естество не може да се определи, без да се вземат предвид разбиранията на

държавите членки за националната им идентичност.

71. В тази насока задължението на Съюза да зачита националната идентичност на държавите членки всъщност може да се схваща като задължение за зачитане на многообразието от разбирания, а оттам и на разликите, характеризиращи всяка държава членка. Така националната идентичност гарантира девиза на Съюза, закрепен за първи път в член 1-8 от проекта на Договор за създаване на Конституция за Европа (наричан по-нататък „конституционният договор“), а именно „Обединен в многообразието“.

72. По тази причина понятието за национална идентичност не подлежи на абстрактно тълкуване на равнището на Съюза.”

В заключението се навеждат доводи, че поради особено чувствителната правна материя, характеризираща се с многообразие от разбирания и ценности на равнището на държавите членки и на обществата, които ги съставляват, Съдът вече негласно е признал, че **правилата, уреждащи брака, както и правилата за установяване на гражданското състояние на дадено лице, са част от националната идентичност по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС** (Решение от 5 юни 2018 г., Сотап и др. (С-673/16, ЕС:С:2018:385) и са от **изключителната компетентност на държавата членка на ЕС** (т. 76, т. 77 и т. 91). Приема се, че „семејното право-независимо дали се основава на традиционни или на по-„модерни“ ценности - е израз на самоопределянето на държавата както в политически, така и в социален план. То може да се основава на религиозни идеи или да бележи отказа на съответната държава от тези идеи. В този смисъл обаче то във всички случаи е израз на националната идентичност, присъща на основните политически и конституционни структури” (т. 77). Изтъква се, че понастоящем в Съюза няма консенсус относно предпоставките за достъпа до основните институти на семейното право. Семейните връзки, които съставляват самият предмет на тази материя, се определят от националните норми, уреждащи брака (или развода) и произхода (вкл. репродукцията), засилено сътрудничество. Поради тези различия, в Регламент 2016/1191, с който се опростяват изискванията за представяне на някои официални документи, удостоверяващи, наред с другото, раждането, брака, развода и произхода, нееднократно се посочва, че той не променя нито материалното право в тази област, нито задълженията за признаване на свързаните с такъв документ” (т. 75).

Излагат се аргументи, че последица от определянето на семейните връзки може да е част от националната идентичност на държавите членки, която, както фигурира в член 4, параграф 2 ДЕС, е замислена да ограничи въздействието на правото на Съюза в области, считани за основополагащи за държавите членки, а не просто като ценност на Съюза, която да

се претегля спрямо други интереси от същия ранг (т. 86). Това съответства на целта на националната идентичност да защитава специфичните за всяка от държавите членки подходи, що се отнася до основните политически и конституционни структури (т. 87).

Въз основа на изложените съображения се заключава, че „тъй като със задължението за зачитане на националната идентичност по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС се цели да се съхранят специфичните за всяка държава членка основни политически и конституционни структури и съответно се очертава границата на интеграционното действие на Съюза, оттук следва, че Съдът може да упражнява само ограничен контрол върху мерките, приети от държава членка за целите на защитата на националната ѝ идентичност (т. 90).

Отбелязва се, че: „Така, поради липсата на компетентност на Съюза в тази материя националното семейно право по принцип не подлежи на контрол в светлината на Хартата на основните права на ЕС, тъй като държавите членки не прилагат правото на Съюза в тази област по смисъла на член 51, параграф 1 от нея. С оглед на особената чувствителност и на основополагащото значение на тази материя, тя дори може да попада в обхвата на националната идентичност по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС, което предполага правото на Съюза да зачита различията в ценностите и разбиранията (т. 98).”

Въз основа на изложените аргументи, се прави извод, че „позоваването на същността на националната идентичност от страна членка на ЕС не подлежи на проверка за пропорционалност“ (т. 107).

С оглед гореизложеното считам за безспорно установено, че принципът за зачитането на националната идентичност на държавите-членки, заложен в член 4, параграф 2 ДЕС, означава зачитане на основната конституционна структура на съответната държава членка, която урежда ядрото от принципи, ценности и традиционни разбирания, част от които са правилата, уреждащи брака и тези за установяване на гражданското състояние на дадено лице.

В този смисъл възприетото в Конституцията на Република България понятие за „пол“ като биологичен пол и утвърденото разбиране за традиционното семейство като съюз между мъж и жена представляват основна ценност за българското общество и са част от националната идентичност по смисъла на чл.4, параграф 2 от ДЕС, която подлежи на зачитане от ЕС.

С оглед на горните съображения изразявам становище, че възприемането на различно тълкуване на понятието „пол“ от тълкуването на Конституционния съд в решение № 13 / 2018 г. би породило правна несигурност и противоречие с българската

конституционна идентичност поради налагането на нов ред, чужд на българската конституционна и правна система, нови процедури, в разрез с Конституцията, както и поради реалната опасност от противоречие с вече установените в законодателството и съдебната практика понятия.

С УВАЖЕНИЕ,

**ПРОФ. Д-Р ЯНАКИ СТОИЛОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**

