

1475-о заседание, 19-21 септември 2023 г. (формат „Права на човека“)**H46-13 Група Y.T [Я.Т.] срещу България (жалба № 41701/16)**

Наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи

DH-DD(2021)544; DH-DD(2023)189; DH-DD(2023)724; DH-DD(2023)987

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
41701/16	Y.T.	09/07/2020	09/10/2020	Комплексен проблем
46509/20	P.H.	27/09/2022	27/09/2022	

Описание на делата

Тези дела се отнасят до необоснованите откази на националните съдилища през 2016 г. и 2020 г. да уважат исканията на жалбоподателите, транссексуални хора, за правно признаване на промяна на пола, в нарушение на правото им на зачитане на личния живот (нарушение на член 8 от Конвенцията). Съдът отбелязва, че преобладаващата съдебна практика към съответния момент е позволявала молби за признаване на промяна на пола да бъдат разглеждани по същество, дори и при липсата на специална процедура в това отношение. Въпреки това националните съдилища не са предоставили достатъчно мотиви, за да обосноват отказите си да уважат исканията на жалбоподателите, и не са извършили адекватен баланс между обществения интерес и правото на жалбоподателите на признаване на тяхната полова идентичност. И по двете дела жалбоподателите са променили външния си вид и социалната си идентичност преди много време, а резултатът от съдебните производства ги е поставил в притеснителна ситуация, предизвиквайки чувство на уязвимост, унижение и тревога.

Състояние на изпълнение на решенията

Органите представиха планове за действие на 28 май 2021 г. (DH-DD(2021)544), 19/01/2023 (DH-DD(2023)189), 30 май 2023 г. (DH-DD(2023)724) и 18 август 2023 г. (DH-DD(2023)987). Становище от страна на неправителствената организация („НПО“) Младежка ЛГБТ организация „Действие“ беше представено на 04 май 2023 г. (DH-DD(2023)827). На 16 август 2023 г. беше получено становище от НПО „Трансджендър Юрп“ (Transgender Europe) (DH-DD(2023)1015).

Индивидуални мерки:

Властите отбелязват, че тъй като решенията по тези дела нямат сила на пресъдено нещо, жалбоподателите могат да подадат нови молби за правно признаване на промяната на пола.

Що се отнася до делото *Я.Т.*, докато жалбата все още е била висяща пред Европейския съд, жалбоподателят е подал нова молба за промяна на пола си в регистрите на актовете за гражданско състояние. През 2017 г. националният съд разрешава промяна на данните за пола, имената и единния граждански номер в акта за раждане на жалбоподателя. След това промените са били отразени в регистрите на актовете за гражданско състояние.

Що се отнася до делото *П.Х.*, след решението на Европейския съд, на 12 април 2023 г. жалбоподателката е поискала възобновяване на вътрешното производство. На 14 юни 2023 г. Върховният касационен съд е намерил искането за недопустимо, тъй като решението по вътрешното производство няма сила на пресъдено нещо.

Общи мерки:

Действащата конституционна и законодателна рамка е сходна с тази, която е била предмет на разглеждане от Европейския съд в настоящите решения, но през 2021 г. и 2023 г. са настъпили важни промени във вътрешната практика.

1) Конституционна и законодателна рамка

Конституцията на България (чл. 6, ал. 2) предвижда равенство пред закона и забранява привилегиите или ограничаването на правата на различни основания. Член 46, ал. 1 постановява, че бракът е свободен съюз между мъж и жена.

Понятието за пряка дискриминация е дефинирано в Закона за защита от дискриминация от 2006 г. като всяко неблагоприятно третиране на лице, основано, наред с другото, единствено на пол, сексуална ориентация, семейно положение или друг признак, определен в закон или в международен договор, по който Република България е страна (чл. 4, ал. 1 и 2). Съгласно параграф 1, т. 17 от допълнителните разпоредби на този закон посочената характеристика „пол“ включва и случаите на промяна на пола.

Основните данни, които подлежат на вписване в регистрите на актовете за гражданско състояние, са име, дата и място на раждане, пол, гражданство и единен граждански номер (чл. 8 от Закона за гражданската регистрация от 1999 г.); промените в някои данни, като например името и пола, се извършват със съдебно решение (чл. чл. 73 и 76 от този закон). Освен това Гражданският процесуален кодекс предвижда съдебна процедура съгласно разпоредбите на чл. чл. 542 и 547 за поправка на грешки в документи, удостоверяващи определени факти, като например в документи за гражданско състояние, когато законът не предвижда друга процедура за тяхната поправка.

В чл. 9 от Закона за личните документи от 1999 г. се предвижда, че в случай на промяна на името, единния граждански номер и пола съответното лице е длъжно да подаде заявление за издаване на нови документи за самоличност.¹

Наказателният кодекс (чл. 128) криминализира причиняването на детеродна неспособност на друго лице, което представлява тежка телесна повреда, наказуема с лишаване от свобода от три до десет години.

2) Национална съдебна практика, която е била предмет на разглеждане от Европейския съд

Националната съдебна практика към момента на постановяване на решението по делото *Я.Т.* (за обобщение вж. §§ 24-30 от решението) е дала основание на Европейския съд да заключи, че националните съдилища разглеждат молби за правно признаване на промяна на пола най-вече по силата на чл. 73 от Закона за гражданската регистрация от 1999 г. и в рамките на охранителни производства по силата на чл. чл. 542 и 547 от Гражданския процесуален кодекс. Между 2000 г. и 2016 г. те са уважили такива молби в редица случаи. Някои съдилища са разрешили правно признаване на промяна на пола въз основа на психологическото самоопределяне на лицето, без да е необходимо лицето да доказва, че се е подложило на хормонално лечение или операция за промяна на пола. Други съдилища са уважавали молбите при условие, че е било проведено поне хормонално лечение. В някои случаи националните съдилища са отхвърлили молбите за признаване на промяна на пола на основание, че ищците не са се подлагали нито на хормонално лечение, нито на операция за промяна на пола.

На 27 април 2020 г. съдебен състав на Върховния касационен съд („ВКС“) е спрял производството по молба за признаване на промяна на пола поради констатирани несъответствия в практиката на ВКС и е поискал от ВКС да постанови тълкувателно решение по въпроса дали е допустимо и при какви условия да се допусне промяна в данните за пола, когато ищецът твърди, че е транссексуален. Това искане е довело до образуването на тълкувателно дело № 2/2020 (вж. по-долу).

3) Скорошна практика на Конституционния съд и Върховния касационен съд

(i) Тълкувателно решение на Конституционния съд от октомври 2021 г.

В контекста на тълкувателно дело № 2/2020 през март 2021 г. Общото събрание на ВКС е внесло в Конституционния съд искане за тълкуване на Конституцията относно понятието „пол“.

¹ Освен това, съгласно чл. чл. 20 и 22 от Наредбата на Министерския съвет от 2010 г. за издаване на документи за самоличност, в случай на промяна в данните за пола, която не е вписана в регистрите на актовете за гражданско състояние, трябва да се представи официален документ, издаден от компетентните органи.

На 26 октомври 2021 г. Конституционният съд е стигнал до заключението, че „полът“ трябва да се разбира само в биологичния му смисъл, въз основа на половата бинарност, върху който са изградени социалните и гражданските институции (като брака) в България. Той припомня решението си от 1992 г., прието скоро след влизането в сила на Конституцията, според което полът не е сред атрибутите, които се придобиват или променят в процеса на социалната реализация на гражданите. Макар да отбелязва възможността за еволютивно тълкуване, той счита, че не е налице такава фундаментална промяна в обществените отношения, която да обосновава отклонение от тълкуването от 1992 г.

Конституционният съд подчертава, че с решението си дава задължително тълкуване на Конституцията относно съдържанието на понятието „пол“ в контекста на съответната конституционна рамка, т.е. тази, свързана с брака и семейството, и тълкувана в съответствие с духа и принципите на Конституцията, и по-специално тези, които отразяват установените ценности на българското общество. Той отбелязва, че не е компетентен да дава обвързващи предписания до отделните власти относно уреждането на правното положение на лицата, чиято полова идентичност не съответства на биологично определения при раждането пол, по-специално относно приемането на законодателство или съдебното разглеждане на молби, подадени от такива лица.

Конституционният съд по-нататък отбелязва, че промяната на данните за пола в регистрите на актовете за гражданско състояние е възможна само в граничните случаи, когато половата идентичност не е биологично определена (състояние, което се определя като „интерсексуално“), и следователно такава промяна не би била в противоречие с разбирането за пол, залегнало в Конституцията, основано на половата бинарност. Той намира, че не е компетентен да проверява дали действащото българско законодателство съдържа необходимата за целта нормативна регламентация.²

(ii) Тълкувателно решение на Върховния касационен съд от февруари 2023 г.

След решението на Конституционния съд, на 20 февруари 2023 г. ВКС е постановил тълкувателно решение, в което констатира, че действащото законодателство не предвижда възможност за съдилищата да допуснат промяна на данните в регистрите на актовете за гражданско състояние относно пола, името и единния граждански номер на молител, транссексуално лице. Мнозинството от съдиите³ застават на позицията, че подобна промяна следва да се счита за допустима само при наличието на подробно законодателство, каквото в момента липсва във вътрешното право. Ако съдилищата допуснат подобна промяна без такова законодателство, това би могло да постави в състояние на несигурност правното положение на трети лица (брачния партньор или децата) и дори на самото транссексуално лице. Поради това ВКС намира, че общественият интерес надделява над интереса на транссексуалните лица.⁴

Изглежда, че в резултат на горепосоченото тълкувателно решение транссексуалните лица все още могат да подават допустими молби за признаване на промяна на пола, като националните съдилища са длъжни да разгледат молбите по същество, но следва да ги отхвърлят като неоснователни в съответствие с това решение.⁵ В особеното мнение, приложено към тълкувателното решение, някои от съдиите отбелязват, че това ще навреди още повече на интересите на транссексуалните лица, включително като ги изложи на ненужни разходи, тъй като предварително се знае, че исканията им не могат да бъдат удовлетворени. Също така изглежда, че промяна на данните за пола вече е възможна единствено в случаите на фактически грешки в официални документи или ако молбата е подадена от интерсексуално лице.

4. Мерки за повишаване на осведомеността:

Съдебните решения са преведени, публикувани и разпространени.

Становища на НПО

² Вж. Решение № 15 от 26 октомври 2021 г. на Конституционния съд, публикувано в Държавен вестник, бр. 93 от 9 ноември 2021 г.

³ Тълкувателното решение е подкрепено от 28 върховни съдии, докато 21 съдии застъпват особено мнение и застават на позицията, че тълкувателното решение не може да наложи забрана за промяна на данните за пола на транссексуални лица.

⁴ Вж. Тълкувателно решение 2/2020 от 20 февруари 2023 г.

⁵ Вж. например решение № 2159 от 14 юли 2023 г. по дело № 2886/2023, в което състав на ВКС дава указания на долустоящите съдилища да разгледат молбата на транссексуално лице по същество, но в съответствие със скорошното тълкувателно решение. Вж. в същото време решение № 50271 от 28 юни 2023 г., в което ВКС е обявил касационна жалба за допустима, за да направи оценка на съвместимостта с правото на Европейския съюз (производството е висящо).

На 4 май 2023 г. Младежка ЛГБТ организация „Действие“ е изпратила становище до Комитета, в което, наред с другото, отбелязва, че преди тълкувателното решение на ВКС от февруари 2023 г. практиката на ВКС е била непоследователна по отношение на предпоставките за промяна на пола, вписан в акта за раждане, и че някои състави изобщо не са допускали промени в гражданското състояние.⁶ Организацията посочва, че тълкувателното решение на ВКС от 2023 г. е довело до обща и автоматична забрана за промяна в данните за пола и е било последвано от няколко отрицателни решения на националните съдилища, с които са отхвърлени молби за промяна на данните за пола в регистрите на актовете за гражданско състояние.

В заключенията си неправителствената организация анализира негативните последици от тълкувателното решение върху правата на транссексуалните лица в България и повдига въпроси относно: (i) несигурното положение на лицата, които са получили благоприятно окончателно съдебно решение, но все още не са променили документите си; и (ii) уредбата на признаването на промяна на пола в трансгранични случаи, които засягат правата на лицата, гарантирани от член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз и Директива 2004/38/ЕО.

На 16 август 2023 г. „Трансгендър Юрп“ (Transgender Europe) (TGEU, Bilitis, Българският хелзински комитет и ILGA-Europe) също са изпратили становище до Комитета. В него се отбелязва, че решението на ВКС е довело до ефективна забрана на правното признаване на пола и следователно единствената налична процедура вече не е достъпна за транссексуалните лица. НПО изразява мнение, че от правителството следва да се изиска не само да действа максимално бързо при разработването на съответното законодателство, но и незабавно да приеме преходни мерки (напр. тълкувателни насоки или междинна процедура, позволяваща правното признаване на пола), които да позволят на националните съдилища - до въвеждането на подходящо законодателство - да разглеждат дела за правно признаване на пола. Без такива незабавни действия „транссексуалните лица в България ще бъдат оставени в ситуация на изключителна уязвимост, която е много по-лоша от критикуваната от [Европейския съд] по делото *Я. Т. срещу България*“.

Анализ на Секретариата

Предложение за разглеждане на тези дела в рамките на процедурата по засилено наблюдение

Комитетът би могъл да отбележи с дълбоко съжаление, че макар в продължение на много години признаването на промяната на пола да е било редовно допускано в националната съдебна практика и макар някои разпоредби на националното законодателство да предвиждат промени в регистрите на актовете за гражданско състояние, свързани с данните за пола, тълкувателното решение на ВКС от февруари 2023 г., основано на решение на Конституционния съд от октомври 2021 г., е направило практически невъзможно правното признаване на промяната на пола в България (с изключение евентуално на интерсексуалните лица). Тези развития значително засилват положението на несигурност и уязвимостта на засегнатите лица и биха могли да доведат до други подобни нарушения. Освен това ВКС е приел, че за решаването на проблема е необходимо подробно законодателство. Посочените по-горе трудности в процеса на изпълнение на решенията са показателни за сложността на проблемите. Поради това Комитетът би могъл да продължи своето наблюдение върху изпълнението на тази група дела в рамките на засилената процедура, за да предостави на властите своята подкрепа при приемането на съответните мерки.

По отношение на индивидуалните мерки

Що се отнася до делото *Я.Т.*, Комитетът може да отбележи, че не са необходими по-нататъшни индивидуални мерки, тъй като жалбоподателят успешно е променил данните за пола си в регистрите на актовете за гражданско състояние през 2017 г. и е получил нов акт за раждане (отразяващ новите данни за пола, името и единния граждански номер).

Що се отнася до делото *П.Х.*, макар че жалбоподателката е предприела хормонална терапия и е претърпяла операция в чужбина,⁷ изглежда, че тя не е могла да получи разглеждане на молбата си за признаване на промяна на пола в съответствие с Конвенцията. Поради това Комитетът би могъл да призове властите да предоставят информация за настоящото положение на жалбоподателката, включително, ако е приложимо, за резултата от евентуални последващи молби за признаване на промяна на пола; както и за приетите или предвидените мерки за преустановяване на състоянието на уязвимост и безпокойство, в което тя е поставена поради нарушението на член 8. В този контекст изглежда необходимо властите да изяснят дали приемането на адекватни индивидуални мерки изисква законодателни изменения (вж. по-долу).

⁶ Например решение № 119/14.12.2019 г. по дело № 4104/2017 г., ВКС, III-то гражданско отделение.

⁷ Вж. §§ 2 и 7 от решението по делото *П.Х.*

По отношение на общите мерки

Следва да се припомни, че държавите имат позитивно задължение по Конвенцията да въведат ефективна и достъпна процедура, гарантираща правото на транссексуалните лица да получат съобразено с Конвенцията разглеждане на молби за промяна на техния пол в регистрите на актовете за гражданско състояние.⁸

С оглед на неотдавнашните развития в практиката на националните съдилища, които изглежда изключват признаването на промяна на пола за транссексуални лица, Комитетът би могъл да прикани властите по бърз начин да изготвят законодателни изменения, с които да се въведе съответстваща на Конвенцията процедура за правно признаване на пола. Комитетът би могъл да подчертае, че бързото разработване и приемане на такива законодателни мерки изглежда от първостепенно значение за преустановяване на настоящото положение на несигурност и уязвимост, в което са поставени транссексуалните лица. В този контекст той би могъл да ги насърчи да почерпят вдъхновение от ресурсите и стандартите на Съвета на Европа, като например Препоръка CM/Rec(2010)5 на Комитета на министрите до държавите членки относно мерките за борба с дискриминацията на основата на сексуална ориентация или полова идентичност.⁹

Освен това, с оглед на несигурността за транссексуалните лица, предизвикана от последните събития, Комитетът би могъл да прикани властите да представят своята оценка на възможността за приемане на временни мерки, които да позволят разглеждането на молби за правно признаване на [промяна на] пола до приемането на законови правила.

Комитетът би могъл също така да ги насърчи да си сътрудничат тясно със секретариата и да обмислят сътрудничество с други съответни органи на Съвета на Европа, включително с неговия експертен орган - отделът „Сексуална ориентация и полова идентичност“, за да използва експертният опит, с който разполага организацията.

Освен това Комитетът би могъл да прикани властите да изяснят дали тълкувателното решение на ВКС от 2023 г. засяга по някакъв начин лицата, които са получили положителни съдебни решения за признаване на промяна на пола преди приемането на това решение, но не са успели да приключат процедурите за промяна в регистрите на актовете за гражданско състояние и за получаване на съответните документи за самоличност.

Накрая, властите могат да бъдат приканени да предоставят информация по всички горепосочени въпроси до края на януари 2024 г., а Комитетът би могъл да реши да възобнови разглеждането им на едно от заседанията си през 2024 г.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

1. припомниха, че тези дела се отнасят до неоснователните откази на националните съдилища през 2016 г. и 2020 г. да удовлетворят исканията на жалбоподателите за признаване на промяна на пола, което ги е поставило в ситуация на продължаваща несигурност и уязвимост, в нарушение на правото им на личен живот;

Що се отнася до индивидуалните мерки:

2. отбелязаха, че по делото *Я.Т.* не са необходими по-нататъшни индивидуални мерки, тъй като жалбоподателят е успял да промени данните за своя пол в официалните регистри в рамките на вътрешно производство, приключило през 2017 г., и е получил нов акт за раждане, отразяващ всички съответни промени;

⁸ Вж. например *Я.Т.*, § 61, както и делото *Х. срещу „Бивша югославска република Македония“*, № 29683/16, § 65.

⁹ В препоръка CM/Rec(2010)5 към държавите членки относно мерките за борба с дискриминацията, основана на сексуална ориентация или полова идентичност (§ 21), Комитетът на министрите препоръчва на държавите членки да предприемат подходящи мерки, за да гарантират пълното правно признаване на промяната на пола на дадено лице във всички области на живота, по-специално като направят възможна промяната на името и пола в официалните документи по бърз, прозрачен и достъпен начин. Държавите членки следва също така да гарантират, когато е уместно, съответното признаване и промяна от страна на недържавни субекти по отношение на ключови документи, като например удостоверения за образование или работа.

3. приканиха властите да продължат да предоставят информация за настоящото положение на жалбоподателката по делото *П.Х.*, включително за евентуални нови молби за признаване на промяната на пола; освен това ги призоваха да информират по бърз начин Комитета за мерките за преустановяване на състоянието на уязвимост и безпокойство, в което тя е поставена, в резултат на нарушението, установено от Европейския съд;

По отношение на общите мерки:

4. отбелязаха с дълбоко съжаление, че макар в продължение на много години признаването на промяна на пола да е било редовно допускано в националната съдебна практика, неотдавнашното тълкувателно решение на Върховния касационен съд от февруари 2023 г., основано на решение на Конституционния съд от октомври 2021 г., е направило практически невъзможно за транссексуалните лица да получат правно признаване на промяна на пола в България; и че тези развития значително засилват състоянието на несигурност спрямо засегнатите лица и биха могли да доведат до други подобни нарушения;

5. приканиха властите да изяснят дали горепосоченото тълкувателно решение засяга положението на транссексуалните лица, които са получили положителни съдебни решения за признаване на промяна на пола преди приемането му, но все още не са получили необходимите промени в регистрите на актовете за гражданско състояние;

6. подчертаха, че бързото разработване и приемане на законодателни мерки, предвиждащи съобразена с Конвенцията процедура за правно признаване на [промяна на] пола, изглежда от първостепенно значение, за да се преустанови настоящото положение на несигурност за транссексуалните лица, и прикани властите да приемат такива изменения, за да се предотвратят подобни нарушения в бъдеще; насърчи ги в този контекст да почерпят вдъхновение от ресурсите и стандартите на Съвета на Европа;

7. с оглед на несигурността за транссексуалните лица, предизвикана от последните развития, приканиха властите да представят своята оценка относно възможността за приемане на временни мерки, които да позволят разглеждането на молби за правна промяна на пола до приемането на законодателство;

8. с оглед на сложността на мерките, които се очаква да бъдат предприети за преодоляване на липсата на съобразена с Конвенцията правна рамка за разглеждане на молби за признаване на [промяна на] пола, решиха да продължат разглеждането на тези дела в процедурата за засилено наблюдение; насърчиха властите да си сътрудничат тясно със секретариата и да се възползват по най-пълен начин от наличния експертен опит в рамките на Съвета на Европа;

9. приканиха властите да предоставят информация по всички горепосочени въпроси до края на януари 2024 г. и решиха да възобновят разглеждането на тези дела на едно от заседанията си през 2024 г.