



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 29 юли 2019 година¹

Дело C-418/18 P

**Purpinck и други
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — Институционално право — Европейска гражданска инициатива (ЕГИ) — Член 11, параграф 4 ДЕС — Финансиране от Европейския съюз на дейности, включващи унищожаване на човешки ембриони — Политика за научни изследвания — Обществено здраве — Сътрудничество за развитие — ЕГИ, получила изискуемите изявления за подкрепа — Съобщение на Комисията съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Задължения на Комисията по отношение на успешна ЕГИ — Стандарт на съдебен контрол“

I. Въведение

1. Г-н Patrick Grégor Purpinck и шест други лица (наричани по-нататък „жалбоподателите“) формират гражданския комитет на Европейската гражданска инициатива, наречена „Uno di noi“ („Един от нас“, наричана по-нататък „ЕГИ“). ЕГИ е регистрирана от Европейската комисия. След това получава над един милион подписа. По този начин тя достига съответния праг и е представена пред Комисията, която приема членовете на гражданския комитет на ЕГИ. Организирано е изслушване в Европейския парламент за обсъждане на ЕГИ. Накрая Комисията приема съобщение, в което обяснява, че е решила да не предприема никакви действия в изпълнение на целите на ЕГИ.

2. Жалбоподателите подават искане за отмяна на това съобщение пред Общия съд. Действията им се оказват безуспешни. С настоящата жалба те обжалват първоинстанционното решение на Общия съд².

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Решение от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия (Т-561/14, EU:T:2018:210).

3. ЕГИ е едно от нововъведенията на Договора от Лисабон за насърчаване на участието на гражданите в демократичния живот на Европейския съюз. Регламент (ЕС) № 211/2011³ установява законодателната рамка за Европейската гражданска инициатива. Този инструмент вече е бил разглеждан от съдилищата на Съюза по няколко случая, свързани с решения на Комисията, с които се отказва регистрацията на ЕГИ⁴.

4. Новостта на настоящия случай се дължи на факта, че това е първото дело пред този съд във връзка с последващите действия на Комисията в случай на „успешна ЕГИ“ (в смисъл на достигнала изискуемия праг). Действително „Един от нас“ е една от само четири ЕГИ, които към настоящия момент са успели да съберат необходимия брой подписи⁵. Това от своя страна извежда на преден план два важни принципни въпроса, повдигнати от настоящото дело: първо, задължена ли е Комисията да представи конкретни законодателни предложения след успешна ЕГИ? Второ, какъв стандарт за съдебен контрол следва да се прилага при разглеждането на позицията, възприета от Комисията след успешна ЕГИ?

II. Законодателната рамка на Европейския съюз

5. Съгласно съображение 1 от Регламента за ЕГИ „[с] Договора за Европейския съюз (ДЕС) се укрепва гражданството на Съюза и се засилва допълнително демократичното функциониране на Съюза, като се предвижда, *inter alia*, че всеки гражданин трябва да има правото да участва в демократичния живот на Съюза чрез европейска гражданска инициатива. Тази процедура предоставя на гражданите възможност пряко да се обърнат към Комисията с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите, подобно на правото, предоставено на Европейския парламент съгласно член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и на Съвета съгласно член 241 ДФЕС“.

6. Съображение 20 от Регламента за ЕГИ гласи следното: „Комисията следва да разгледа гражданската инициатива и да изложи своите правни и политически заключения поотделно. Тя следва също така да определи действията, които възнамерява да предприеме в отговор на инициативата в рамките на три месеца. За да покаже, че гражданска инициатива, подкрепена от поне един милион граждани на Съюза, и евентуалните последващи действия, произтичащи от нея, се проучват внимателно, Комисията следва да обясни по ясен, задълбочен и подробен начин причините за действията, които възнамерява да предприеме, и също така следва да посочи основанията си, ако не възнамерява да предприеме действия. Когато Комисията е получила гражданска инициатива, подкрепена от необходимия брой поддръжници и отговаряща на другите изисквания на настоящия регламент, организаторите следва да имат правото да представят инициативата на публично изслушване на равнище на Съюза“.

7. Съгласно член 2, параграф 1 от Регламента за ЕГИ „гражданска инициатива“ означава инициатива, внесена в Комисията в съответствие с настоящия регламент, с която Комисията се приканва да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим правен акт на Съюза, и която е получила подкрепата на най-малко един милион имащи право да я подпишат поддръжници, които произхождат от най-малко една четвърт от всички държави членки“.

3 Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно гражданската инициатива (ОВ L 65, 2011 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламентът за ЕГИ“).

4 Вж. решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663), и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2019:177), както и решения на Общия съд от 19 април 2016 г., Costantini и др./Комисия (T-44/14, EU:T:2016:223), от 3 февруари 2017 г., Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Комисия (T-646/13, EU:T:2017:59), от 5 април 2017 г., НВ и др./Комисия (T-361/14, непубликувано, EU:T:2017:252), и от 10 май 2017 г., Efler и др./Комисия (T-754/14, EU:T:2017:323).

5 Останалите три успешни ЕГИ към днешна дата са: Right2Water, Stop vivisection и Ban glyphosate. Вж. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

8. Член 10 от Регламента за ЕГИ установява процедурата за разглеждане на гражданската инициатива от Комисията. Съгласно тази разпоредба:

„1. Когато Комисията получи гражданска инициатива в съответствие с член 9, тя:

[...]

в) в срок от три месеца излага в съобщение своите правни и политически заключения за гражданската инициатива, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението дали да предприеме тези действия или не.

2. Съобщението, посочено в параграф 1, буква в), се нотифицира на организаторите, на Европейския парламент и на Съвета и се оповестява публично“.

9. Съгласно член 11 от Регламента за ЕГИ „[к]огато са изпълнени условията по член 10, параграф 1, букви а) и б) и в сроковете, предвидени в член 10, параграф 1, буква в), на организаторите се предоставя възможност да представят гражданската инициатива на публично изслушване. Комисията и Европейският парламент гарантират, че изслушването се организира в Европейския парламент, по целесъобразност заедно с други институции и органи на Съюза, желаещи да участват, и че Комисията е представявана на съответното равнище“.

III. От фактическа страна

10. На 11 май 2012 г. ЕГИ „Един от нас“ е регистрирана от Комисията в съответствие с член 4, параграф 2 от Регламента за ЕГИ⁶. Предметът на ЕГИ е описан в онлайн регистъра, предоставен от Комисията, както следва: „юридическата защита на достойнството, правото на живот и интегритета на всяко човешко същество от зачеването в областите на компетентност на Съюза, в които такава защита е от особено значение“. Целите на ЕГИ са описани, както следва: „Трябва да се зачитат достойнството и неприкосновеността на човешкия ембрион. Това е посочено в решение Brüstle на [Съда на Европейския съюз], където човешкият ембрион се определя като началото на развитието на човешкото същество. За да гарантира последователност в областите от своята компетентност, където става въпрос за живота на човешкия ембрион, [Европейският съюз] следва да наложи забрана и да преустанови финансирането на дейности, които предполагат унищожаването на човешки ембриони, по-конкретно в областта на научните изследвания, помощта за развитие и общественото здравеопазване“.

11. Организаторите са идентифицирали разпоредбите от Договорите, които са от значение за ЕГИ, както следва: членове 2 ДЕС и 17 ДЕС, както и член 4, параграфи 3 и 4 ДФЕС и членове 168 ДФЕС, 180 ДФЕС, 182 ДФЕС, 209 ДФЕС, 210 ДФЕС и 322 ДФЕС.

12. Към ЕГИ има приложение, съдържащо проект на правен акт, с който се искат по-конкретно три изменения на съществуващи актове на Съюза.

13. На първо място, предложено е да се включи нов член в Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности⁷. Предложената разпоредба гласи: „Не се разпределят бюджетни средства за финансиране на дейности, при които се унищожават човешки ембриони или се предполага тяхното унищожаване“.

⁶ ЕГИ(2012) 000005.

⁷ ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198.

14. Второ, предложено е да се добави нова алинея в член 16, параграф 3 от Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ —Рамковата програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)⁸. Новата алинея би довела до изключване от финансиране на „[н]аучноизследователски дейности, при които се унищожават човешки ембриони, включително тези, насочени към получаването на стволови клетки, както и научни изследвания, при които човешките ембрионални стволови клетки се използват на следващи етапи с цел тяхното добиване“.

15. На трето място, предложено е да се добави нов параграф 5 в член 2 от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие⁹. Съгласно тази предложена алинея „[п]одпомагането от страна на Съюза въз основа на този регламент не се използва за пряко или непряко финансиране на аборти чрез финансирането на организации, които насърчават извършването на аборти. В настоящия регламент не се правят препратки към репродуктивното и сексуалното здраве, здравеопазването, правата, услугите, доставките, обучението и информацията, разглеждани от Международната конференция за населението и развитието, чиито принципи и програма за действие, както и програмата от Кайро и целите на хилядолетието за развитие (ЦХР), особено ЦХР № 5 относно здравето и смъртността при майките, могат да се интерпретират като правна основа за използването на финансиране от ЕС, пряко или непряко, за извършване на аборти“.

16. На 28 февруари 2014 г. съгласно член 9 от Регламента за ЕГИ организаторите представят ЕГИ пред Комисията. Впоследствие, на 9 април 2014 г., те се срещат с Комисията в съответствие с член 10, параграф 1, буква б) от Регламента за ЕГИ. На 10 април 2014 г. организаторите представят ЕГИ на публично изслушване, проведено в Европейския парламент, в съответствие с член 11 от Регламента за ЕГИ.

17. На 28 май 2014 г. въз основа на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ Комисията приема съобщение относно въпросната ЕГИ¹⁰ (наричано по-нататък „съобщението“), в което обявява, че няма да приеме никакво предложение в съответствие с мерките, поискани от ЕГИ.

18. Съдържанието на съобщението е изложено в точки 13—30 от обжалваното съдебно решение.

IV. Обжалваното съдебно решение и производството пред Съда

19. С жалба от 25 юли 2014 г. жалбоподателите искат отмяна на съобщението и при условията на евентуалност, отмяна на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ.

20. С определение от 26 ноември 2015 г.¹¹ Общият съд уважава възражението за недопустимост, повдигнато от Парламента и от Съвета, и отхвърля жалбата като недопустима в частта относно исканата отмяна на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, тъй като е била подадена след изтичането на срока, предвиден в член 263 ДФЕС.

21. По отношение на съобщението жалбоподателите повдигат пет основания за отмяна. Първото основание е нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ поради непредставянето от Комисията на предложение за правен акт в отговор на ЕГИ. Второто основание, повдигнато при условията на евентуалност, е нарушение на член 11, параграф 4 ДЕС,

⁸ COM(2011) 809 окончателен.

⁹ ОВ L 378, 2006 г., стр. 41.

¹⁰ COM(2014) 355 окончателен.

¹¹ Определение от 26 ноември 2015 г., One of Us/Парламент и др. (T-561/14, непубликувано, EU:T:2015:917).

допуснато поради непредставянето на предложение за правен акт. Третото основание е допуснато нарушение на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, доколкото Комисията не е изложила отделно в съобщението правните и политическите си изводи във връзка с ЕГИ. Четвъртото основание е нарушение на задължението за мотивиране. Петото основание е грешки в преценката, допуснати от Комисията.

22. В решение *One of Us* и др./Комисия (наричано по-нататък „обжалваното решение“)¹² Общият съд постановява, първо, че жалбата е недопустима, доколкото е подадена от образувание, известно като „Europeans Citizens' Initiative One of Us“, без по този начин да се предрешава въпросът за допустимостта на жалбата, подадена от седемте физически лица, участващи в гражданския комитет на ЕГИ¹³. На второ място, Общият съд приема, че това съобщение представлява акт, който може да се атакува с жалба за отмяна¹⁴. На последно място, той отхвърля повдигнатите от жалбоподателите пет основания за отмяна и отхвърля жалбата¹⁵, като отсъжда жалбоподателите да понесат собствените си разноски, както и разноските, направени от Комисията.

23. С настоящата жалба жалбоподателите искат от Съда да отмени решението на Общия съд, да отмени съобщението и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски за обжалването и за съдебното заседание на първа инстанция.

24. С първото си основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото по отношение на тълкуването на обхвата и значението на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ. Във второто основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка, като не е установил, че в съобщението не са изложени правните и политически заключения поотделно, както се изисква от Регламента за ЕГИ. С третото основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че Общият съд не е разгледал съобщението с правилната степен на контрол, тъй като е приложил тест за ограничен контрол, а именно този за явна грешка. В четвъртото основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че дори ако приложеното равнище на контрол е правилно, Общият съд не е постановил, че мотивите в съобщението отговарят на изискванията на теста за явна грешка. Накрая, с петото основание на жалбата жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при определянето на целта на ЕГИ, като е заявил, че предметът ѝ не е защитата на достойнството на ембриона като човешко същество.

25. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

26. Страните излагат становищата си в съдебното заседание, проведено на 25 март 2019 г.

V. Анализ

27. Настоящото заключение разглежда всяко от петте основания за обжалване по реда на тяхното представяне от страна на жалбоподателите. Първо, ще разтълкувам обхвата и смисъла на член 11, параграф 4 ДЕС и на съответните разпоредби от Регламента за ЕГИ (А). Второ, ще разгледам задължението на Комисията да изложи правни и политически заключения

12 Решение от 23 април 2018 г. (Т-561/14, EU:T:2018:210).

13 Точки 53—65 от обжалваното съдебно решение.

14 Точки 66—101 от обжалваното съдебно решение.

15 Точка 102 и сл. от обжалваното съдебно решение.

„поотделно“ (В). Трето, ще премина към въпроса за стандарта за съдебен контрол, прилаган от Общия съд (В). Четвърто, ще се занимаем със съществуването на твърдени явни грешки в преценката в съобщението на Комисията (Г). Накрая, в заключение, ще разгледам накратко основанията за обжалване, свързани с погрешното характеризирание на предмета на ЕГИ (Д).

А. Първо основание за обжалване: тълкуване на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ

28. С първото си основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил в точки 118 и 125 от обжалваното съдебно решение първото и второто им основание за отмяна по отношение на обхвата и значението на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ. С първото и второто основание за отмяна жалбоподателите твърдят пред Общия съд, че като не е представила предложение за правен акт в отговор на ЕГИ, Комисията е нарушила член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, и при условията на евентуалност, член 11, параграф 4 ДЕС. Според жалбоподателите, извън трите извънредни ситуации, които не са били налице в настоящия случай, решението на Комисията да не предприема действия, нарушава член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ¹⁶.

29. Жалбоподателите изтъкват няколко аргумента в подкрепа на първото си основание. Първо, те твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, посочвайки в точка 111 от обжалваното съдебно решение, че предоставеният на Комисията от Договорите „почти пълен монопол“ над законодателната инициатива „не се засяга от правото на [...] минимален брой граждани, при определени условия, да „приканят“ Комисията да направи съответно предложение“. Жалбоподателите твърдят, че обжалваното съдебно решение не преценява уникалните характеристики на ЕГИ. Този пропуск е илюстриран в точка 113 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд е постановил, че „[н]амерението на учредителната власт на Съюза да не предоставя право на законодателна инициатива на механизма на ЕГИ, се потвърждава от съображение 1 от Регламент № 211/2011, който приравнява по същество правото, предоставено на ЕГИ, на това, предоставено на Парламента съгласно член 225 ДФЕС и на Съвета съгласно член 241 ДФЕС. Въпреки това искане, идващо от Парламента или от Съвета, не задължава Комисията да направи предложение за правен акт [...]“.

30. Второ, според жалбоподателите член 17, параграф 2 ДЕС, съгласно който „законодателните актове могат да бъдат приемани само въз основа на предложение на Комисията“, не означава, че Комисията разполага с неограничена свобода на преценка по отношение на приемането на предложение във връзка с успешна ЕГИ. Жалбоподателите твърдят, че свободата на преценка, с която се ползва Комисията при упражняването на правото си на законодателна инициатива, трябва да се използва за насърчаване на целите на дадена успешна ЕГИ. Позовавайки се по аналогия на решение Съвет/Комисия¹⁷, жалбоподателите твърдят, че решението на Комисията да не започва законодателна процедура в случай на успешна ЕГИ, трябва да почива на основания, които „трябва да бъдат подкрепени с убедителни доказателства или аргументи“ и които не противоречат на целта на ЕГИ. Според жалбоподателите единственият начин за упражняване на контрол върху свободата на преценка е да се създаде критерий за обосновка чрез позоваване на общите политики и обществените цели, а обжалваното съдебно решение не успява да разгледа и определи целите на публичната политика на ЕГИ и на взаимовръзката между дял III ДЕС и член 24 ДФЕС, както е уредена с Регламента за ЕГИ.

¹⁶ Тези три ситуации са изложени в точка 103 от обжалваното съдебно решение: „[...] на първо място, когато исканите мерки в рамките на ЕГИ не са вече необходими, [...] на второ място, когато приемането на исканите мерки в рамките на ЕГИ е станало невъзможно след регистрацията на последната, и на трето място, когато гражданската инициатива не съдържа предложение за конкретно действие, а се ограничава до това да сигнализира за наличието на проблем, който следва да бъде разрешен, предоставяйки на Комисията грижата да определи в конкретния случай действието, което може да бъде предприето“.

¹⁷ Решение от 14 април 2015 г. (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 75 и 76).

31. Трето, жалбоподателите изтъкват, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, посочвайки в точка 124 от обжалваното съдебно решение, че целта на механизма на ЕГИ е да се прикани Комисията да представи предложение за акт. Според жалбоподателите всяко физическо лице може по всяко време да прикани Комисията да предприеме всяко предложено действие, без това да зависи от събирането на един милион проверени подписа. Те твърдят, че ЕГИ, подписана от един милион граждани в рамките на тримава формална процедура и при значителни разходи, трябва да се ползва със статут, който е различен в сравнение с всяка покана, идваща от едно лице или от лобисти или вносители на петиции. Жалбоподателите твърдят, че целта на ЕГИ е да се разреши проблемът с демократичния дефицит на Европейския съюз. Тежестта на разносните и трудностите, свързани с организирането на ЕГИ, сочат за грешка при прилагането на правото в обжалваното съдебно решение, което не е успяло да придаде по-висок статут на ЕГИ в сравнение с този на обикновена покана. Жалбоподателите твърдят по-специално че след като са получили близо два милиона подписа, те са получили само хладна двучасова среща с член на Комисията и изслушване в Европейския парламент, при което изказващите се европейски депутати са използвали по-голямата част от времето за изложение да говорят и изнасят лекции, вместо да слушат. Според жалбоподателите не може законодателят да е предвидил това като цел на ЕГИ. Според тях обжалваното решение превръща ЕГИ във фалшиво обещание.

32. В следващите точки ще обясня защо считам, че първото основание почива върху неправилно тълкуване на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ. Предложенията на жалбоподателите в това отношение не се подкрепят нито от формулировката или от генезиса на съответните разпоредби (а), нито от систематичното и контекстуалното разглеждане на механизма на ЕГИ в рамките на междуинституционалния процес на вземане на решения (б), нито от (правилно идентифицираните) цели и задачи на ЕГИ (в). Ето защо първото основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

а) Формулировката и генезисът на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ

33. Жалбоподателите оспорват характеризирането на механизма за ЕГИ в точка 124 от обжалваното съдебно решение като „покана“ към Комисията да представи предложение за акт. В тази точка Общият съд посочва, че целта на механизма на ЕГИ е „да прикани Комисията да представи, в рамките на правомощията ѝ, предложение за приемане на акт“.

34. Въпреки това на чисто *текстово* равнище това твърдение достоверно отразява текста на конституционното определение на ЕГИ съгласно първичното право на Съюза. Съгласно член 11, параграф 4 ДЕС група граждани, които са не по-малко от един милион, могат да поемат *инициативата да приканят* Комисията да представи подходящо предложение.

35. Следователно изразът „инициатива да приканят“ в член 11, параграф 4 ДЕС очевидно не се отнася до каквото и да е „задължение за предоставяне“. Същото следва и от текстовете на другите езици. Дори някои от тях да използват по-императивни формулировки, в смисъла на „искане“ или „подкана“, те също не могат да бъдат разбрани, от гледна точка на естествения смисъл на думите, като издаващи команда към Комисията¹⁸.

¹⁸ Вж. например на немски език: „[...] können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern“; на испански език: „[...] podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea“; на италиански език: „[...] possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea“; на нидерландски език: „kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken“; на португалски език: „pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia“; и на чешки език: „se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi“.

36. Разбира се, *контекстът*, в който се вписва, даден текст е от значение. Такъв по-специално е случаят, когато, при липсата на яснота в текста или двусмислена формулировка, в зависимост от контекста „покана“ може да е всичко по скалата от чисто незадължително предложение, направено за информация на адресата на съобщението, до скрита, но на практика доста ясна команда¹⁹.

37. Все пак този вид зависещ от контекста анализ едва ли е от значение тук. Първо, освен ако контекстът и целта не трябва да имат предимство пред естествения смисъл на думите, „поканата“ е нещо незадължително, нещо, което „може“, а не „трябва“. С нея се открива възможност, но не се налага задължение за предприемане на действие. Второ, при всички положения няма несъответствие между текста, от една страна, и контекста и целта, от друга, в настоящия случай. Контекстът и целта на съответните разпоредби както от първичното, така и от вторичното право потвърждават, а не отричат, че като „инициатива за покана“ ЕГИ не може да се тълкува в смисъл, че включва команда, която би наложила на Комисията задължение да се съобрази с такава покана.

38. Генезисът на член 11, параграф 4 ДЕС потвърждава това разбиране. Произходът на тази разпоредба може да се открие в член 46, параграф 4 от Проекта за договор за създаване на Конституция за Европа²⁰. *Ratio legis* на тази разпоредба не се установява непосредствено от *подготвителните работи*, тъй като ЕГИ не е била обсъждана в рамките на специфичните работни групи на Конвента за бъдещето на Европа. Тя влиза в обсъжданията на по-късен етап по доста особен начин²¹.

39. От наличните документирани доказателства обаче изглежда, че за разлика от други изменения, отнасящи се до инструментите за пряка демокрация и целящи да наложат ясни задължения на Комисията²², изменението, което в крайна сметка става член 46, параграф 4 от Проекта за Конституция, е замислено като механизъм за представяне на инициативи пред Комисията, но без да налага задължение на Комисията да ги следва²³.

40. По-нататъшното законодателно съгласуване на ЕГИ, извършено съгласно член 24 ДФЕС под формата на Регламента за ЕГИ, остава в съответствие с този подход. В член 2, параграф 1 от Регламента за ЕГИ „гражданската инициатива“ е определена като „инициатива [...], с която Комисията се *приканва* [...] да представи подходящо предложение [...]“. Съответно член 10, параграф 1, буква в) предвижда, че в отговор на успешна ЕГИ Комисията е длъжна да изложи в съобщение действието, което възнамерява да предприеме, *ако има такова*, както и основанията си относно предприемането *или не* на такова действие. Това се пояснява допълнително с изречението в съображение 20, внесено след изменение от Парламента²⁴, съгласно което Комисията следва да „посочи основанията си, ако не възнамерява да предприеме действия“.

19 Вж. заключението ми по дело Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2017:959, т. 114,115, 140 и 141).

20 ОВ L 169, 2003 г., стр. 1. Тази разпоредба гласи следното: „Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“.

21 Вж. например *Morelli, M.*, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*. Giuffrè editore. Milano, 2011, p. 55 et sq.

22 Вж. за свързаните изменения, които използват елементи от гражданската инициатива, Европейския референдум и правото на петиция, *Lamassoure, A.* Proposition d'amendement à l'article 34 (bis). относно задължението на Комисията да представи предложение, и *Einem, S.* et *Berger, M.* Suggestion for amendment of Article: 34a. относно задължението за провеждане на референдум. Справка относно измененията може да се направи на адрес: <http://european-convention.europa.eu/EN/amendemTrait/amendemTrait2352.html?lang=EN>.

23 Вж. *Meyer, J.* Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03). В съответствие с обяснението за това изменение: „То ще разшири съществуващото право на петиция до правото на гражданите да представят законодателни предложения на Комисията на Съюза. След това Комисията трябва да реши дали ще предприеме законодателна дейност или не“.

24 Изменение 19, Доклад I относно Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (COM(2010) 0119 — C7-0089/2010 — 2010/0074 (COD), Комисия по конституционни въпроси A7-0350/2010).

41. Освен това в *подготвителните работи* относно Регламента за ЕГИ се посочва изрично, че той се основава на модел, който не придава задължителен характер на успешните ЕГИ, и запазва „почти пълния монопол“ на Комисията върху законодателната инициатива²⁵. Докладът на Европейския парламент може да бъде цитиран като особено подходящо потвърждение на това предложение. Докладчиците подчертават, „за да се избегнат разочарования и фрустрации (които могат да представляват пряка последица от високите очаквания, свързани с Европейската гражданска инициатива)“, че „не всички успешни инициативи ще доведат до внасянето на законодателно предложение от страна на Комисията. В действителност монополът на Комисията върху законодателна инициатива има предимство и в крайна сметка тя ще вземе решението за последващи действия, които да бъдат предприети по отношение на успешни граждански инициативи“²⁶.

42. Накратко, формулировката на съответните разпоредби както от първичното, така и от вторичното право, както и произходът на тези разпоредби ясно показват, че ЕГИ не е нито замислена, нито изготвена по такъв начин, че да налага задължение на Комисията да приеме исканото предложение. Същото следва и от системния и институционалния контекст, в който се намира ЕГИ, които сега ще разгледам.

б) Системният и институционалният контекст на ЕГИ

43. Това, че успешна ЕГИ не е обвързваща за Комисията, се доказва и от два вида системни аргументи: *първо*, тези, които са ограничени до системата на ЕГИ, установена с Регламента за ЕГИ, и *второ*, тези, които се отнасят до по-широката система на първичното право, отразяваща правилното интегриране на ЕГИ в контекста на междуинституционалния процес на вземане на решения.

44. Що се отнася до системата на Регламента за ЕГИ, законодателният дизайн на ЕГИ се основава на необвързващия характер на успешната ЕГИ спрямо Комисията. Първо, самото съществуване на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, който гласи, че задължението на Комисията е да вземе позиция, но не и във всички случаи да се съобрази с предложението или предложенията, изготвени от ЕГИ, е само по себе си ясна индикация за това. Второ, необвързващият характер на една успешна ЕГИ е в основата на структурната връзка между тази разпоредба и член 4 от Регламента за ЕГИ. Действително, ако успешната ЕГИ имаше обвързващ характер, е спорно дали законодателят е щял да бъде толкова отворен по отношение на условията за регистрация, които понастоящем са включени в член 4, параграф 2 от Регламента за ЕГИ. Този член налага на Комисията задължението да регистрира ЕГИ, освен ако няма „явни“ основания да не направи това, за което може да се каже, че е равнозначно на подход „in dubio pro registration“²⁷.

45. Що се отнася до по-широкия въпрос за интегрирането на ЕГИ в системата на първичното право на Съюза, Общият съд е предприел този системен анализ в точки 107—113 от обжалваното съдебно решение. Жалбоподателите по същество поставят под въпрос констатациите в точка 111 от това решение, според които „почти пълният монопол“ на

25 Относно дебата на Европейския парламент вж. *Szeligowska, D. et Mincheva, E. The European Citizens' Initiative — Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. — Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13, 2012, issue 3, 270—284, p. 274.

26 Изложение на мотивите, Доклад I относно Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (COM(2010) 0119 — C7-0089/2010 — 2010/0074 (COD), Комисия по конституционни въпроси A7-0350/2010.

27 Широкият подход по отношение на допустимостта на етапа на регистрация се потвърждава от практиката на Съда, която досега е тълкувала само критерия от член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ. В тази връзка Съдът е обявил, че при получаването на предложение за ЕГИ Комисията „трябва да тълкува и прилага условието за регистрация по член 4, параграф 2, буква б) по такъв начин, че да направи ЕГИ по-достъпна и има право да откаже регистрация само ако ЕГИ явно попада извън рамките на нейните правомощия“. Вж. в този смисъл решения от 12 септември 2017 г., *Anagnostakis/Комисия* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49 и 50), и от 7 март 2019 г., *Izsák и Dabis/Комисия* (C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 64).

законодателна инициатива на Комисията не е засегнат от ЕГИ. Според жалбоподателите една успешна ЕГИ засяга правото на инициатива на Комисията. Комисията може да използва правото си на преценка само за да насърчава целите на ЕГИ, и може да откаже да последва предложенията на ЕГИ само ако такъв отказ е оправдан въз основа на убедителни доказателства или аргументи, които не противоречат на целта на ЕГИ. В подкрепа на този подход жалбоподателите се позовават на решение Съвет/Комисия по аналогия²⁸.

46. На първо място, при разглеждането и в крайна сметка отхвърлянето на тези аргументи е необходимо да се започне с правомощието за инициатива на Комисията. Това правомощие, признато на Комисията с член 17, параграф 2 ДЕС и с член 289 ДФЕС, е израз на принципа за институционално равновесие²⁹. Това институционално равновесие е специфично и особено за Европейския съюз. „Почти пълният монопол“ на правото на инициатива на Комисията, който отбелязва важна разлика между законодателния процес на Съюза и този на националните държави, се корени в спецификата на институционалната архитектура на Европейския съюз като съчетание от държави и народи и е ключов компонент на „общностния метод“³⁰. Исторически този „почти пълен монопол“ се обяснява с необходимостта да се предостави право на инициатива на независим орган, който може да идентифицира европейския общ интерес и да не се поддава на националните програми или разделени политически фракции по подобие на националните политически дебати, с различната тежест на отделните държави членки в Европейския парламент или с необходимостта да се разчита на техническия капацитет на специализирана наднационална (и многонационална) администрация, натоварена с подходящи средства³¹.

47. Без да искам да навлизам в каквато и да било преценка дали тези мотиви са (все още) уместни или не, това което е от значение за моята (правна) гледна точка, е фактът, че що се отнася до позитивното право, е ясно, че Комисията има право на инициатива, с някои изключения. Парламентът и Съветът традиционно действат като „съзакондател“, но имат правомощия да поискат от Комисията да представи подходящи предложения, съгласно съответно член 225 ДФЕС и член 241 ДФЕС, само на етапа на „иницииране“ на законодателната процедура.

48. От гледна точка на материалния си обхват правото на инициатива на Комисията, както се тълкува от съдебната практика, обхваща решението дали да се представи предложение за правен акт, както и определянето на предмета, целта и съдържанието на това предложение, в съответствие със задължението за преследване на общия интерес на Съюза съгласно член 17, параграф 1 ДЕС³². Вярно е, че съдебната практика предвижда възможността съгласно законодателството на Съюза Комисията да бъде задължена да представи предложение при конкретни обстоятелства³³. Както обаче Комисията правилно посочва в писменото си становище, това изключение се отнася до случаите, в които Договорите задължават институциите да се възползват от правомощията си, за да приемат законодателни актове³⁴. Всъщност по принцип не може да се изключи възможността ЕГИ да се отнася до област, в

28 Решение от 14 април 2015 г. (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 75 и 76).

29 Вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 146).

30 Вж. също заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2014:2470, т. 44 и 45).

31 Вж. по този спор *Ponzano*, P. *Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique.* — *Revue des affaires européennes*, 2009—2010/1, 27—35; *Ponzano*, P., *Hermanin*, C. et *Corona*, D. *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?* — *Notre Europe*, 2012, p. 7; или *Von Buttlar*, C. *Das Initiativrecht der Europäischen Kommission.* Duncker & Humblot, Berlin 2003, p. 17.

32 Решения от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 70), и от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 146).

33 Решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 70).

34 Какъвто бе случаят по отношение на общата транспортна политика съгласно членове 74 и 75 от Договора за ЕИО. Вж. решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220, т. 64—68).

която съществува задължение за приемане на предложение, за да се изпълни мандатът на Договорите. Ако обаче възникне такъв сценарий, именно този мандат ще бъде в крайна сметка основата на задължението за действие, а не фактът, че инициативата за приемане на такова предложение произтича от успешна ЕГИ.

49. Основните характеристики на правото на инициатива, които включват избора да се представи предложение, целта и съдържанието му, са основни елементи от системата на Съюза за вземане на решения. Те са в основата на независимостта на Комисията и нейния мандат да преследва общия интерес на Европейския съюз.

50. Защитаваното от жалбоподателите тълкуване би противоречило на мандата на Комисията, залегнал в член 17, параграф 1 ДЕС, за насърчаване на общия интерес на Европейския съюз и за предприемане на подходящи инициативи за тази цел. Също така това би означавало отклонение от общото задължение на Комисията да действа напълно независимо при упражняването на инициативата си в съответствие с член 17, параграф 3 ДЕС. И двете разпоредби определят начина, по който Комисията трябва да упражнява правото си на инициатива³⁵.

51. Действително, ако ЕГИ, получила подкрепата на повече от един милион граждани, налагаше задължение на Комисията да представи инициатива, Комисията би била принудена на практика да следва указанията на (потенциално многоброен, но по отношение на общия брой все пак вероятно доста ограничен) брой граждани на Съюза. Това не само би противоречило на мандата, предвиден в член 17, параграф 3 ДЕС да действа напълно независимо, но също така би означавало, че Комисията няма да бъде в състояние да направи с пълна безпристрастност собствената си преценка в търсене на общия интерес в съответствие с член 17, параграф 1 ДЕС. Безспорно е, че последното задължение включва също така вземането под внимание на обективни елементи и сложни преценки от техническо естество, както и интереса и мнението на *други граждани и заинтересовани страни*, които могат да изразят мнение относно вариантите на политика, предвидени от бъдещи инициативи като неразделна част от упражняването на демократичните им права³⁶.

52. Правото на инициатива, предоставено на Комисията, включва възможността тази институция да участва в предварителни консултации и да събира цялата необходима информация³⁷, което може да включва вземане под внимание на интересите и информацията, които подкрепят вариантите, различаващи се от целите, преследвани от дадена успешна ЕГИ. Както става ясно от член 11 ДЕС, многообразието от участници и съображения, които иначе биха могли да окажат въздействие върху процеса на вземане на решения на Съюза чрез изготвяне на предложения, не може да бъде намалявано и ограничено до ЕГИ като единствен демократичен механизъм, даващ възможност за участие на гражданите. Всъщност този член не само предвижда ЕГИ, но съдържа и мандат за институциите да предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват вижданията си (параграф 1) и да поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество (параграф 2), както и да провеждат широки консултации, за да се гарантира съгласуваност и прозрачност на дейността на Европейския съюз (параграф 3).

35 В това отношение практиката на Съда последователно припомня, че „правилата за формирането на волята на институциите на Съюза са установени в Договорите и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции“. Вж. например решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 43 и цитираната съдебна практика).

36 Вж. в този смисъл, във връзка със значимостта на достъпа до документи, решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия (C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 108).

37 Вж. в този смисъл решение от 23 март 2004 г., Франция/Комисия (C-233/02, EU:C:2004:173, т. 51).

53. Следва да се подчертае, че нито от член 11, параграф 4 ДЕС, нито от Регламента за ЕГИ може да се направи заключение, че от Комисията се изисква да предприеме последващи действия за постигане на *целите* на една успешна ЕГИ. Като се имат предвид особеностите на институционалната система и системата за вземане на решения на Европейския съюз и настоящата конституционна рамка, това би попречило на способността на Комисията да упражнява инициативата си системно в рамките на законодателната си програма. Действително, ако Комисията би била задължена да продължи всяка успешна ЕГИ, не могат да бъдат изключени донякъде хаотични ситуации, в които Комисията ще бъде задължена да представи противоречащи си предложения, произтичащи от ЕГИ, поддържащи противоположни, различаващи се или припокриващи се възгледи³⁸.

54. Нещо повече, не може да не ни озадачи въпросът как всичко това, дори да е възможно по принцип, би работило на практика. В съдебното заседание жалбоподателите заявяват, че въпреки (потенциалното политическо) възражение от страна на Комисията срещу успешна ЕГИ тази институция трябва да изготви съответното предложение и да го представи за парламентарна дискусия. В такъв случай Комисията ще бъде ли задължена да изготви предложение за всяка успешна ЕГИ, включително за ЕГИ с припокриващи се въпроси, но различно съдържание? Ще бъде ли задължена Комисията не само да представи предложение, но и да приеме специфичен подход и да включи всички елементи на ЕГИ? Ще бъде ли Комисията превърната в нещо като „секретариат на ЕГИ“? Как и съгласно какви критерии ще бъде оценено „съответствието“ на дадено предложение на Комисията с мандата на ЕГИ, като се има предвид, че мандатът често е вероятно да се изрази на относително високо равнище на абстракция като политика, която отваря редица по-нататъшни законодателни избори?

55. Второ, Европейският парламент и Съветът се ползват, съгласно съответно член 225 ДФЕС и член 241 ДФЕС, с правото да *поискат* Комисията да внесе подходящо предложение и да наложат на Комисията задължението да съобщи причините, в случай че не представи такова предложение. Вярно е, че изразът „поемат инициативата да приканят“ в член 11, параграф 4 ДЕС се различава от думата „поиска“, използвана в членове 225 ДФЕС и 241 ДФЕС. Въпреки това, независимо от липсата на идентична формулировка и възможността за тълкуване, която това създава, в първото съображение на Регламента за ЕГИ се изразява намерението на законодателя да постави ЕГИ на равна основа със Съвета и Парламента, като предоставя на гражданите на Съюза право, подобно на правото, предоставено на тези институции.

56. Тълкуването, предложено от жалбоподателите, би нарушило този баланс. Това би означавало, че ЕГИ, подкрепена от група от над един милион граждани, ще придобие право на инициатива, надхвърлящо това на пряко и демократично избрания Европейски парламент, както и това на демократично легитимирания, макар и непряко, Съвет. На практика една (изразила мнението си) част от европейските граждани би получила по-голяма тежест от двете институции на Съюза, които са пряко и косвено легитимирани от (потенциално) всички европейски граждани.

57. На този етап се налага пояснение относно степента на сходство между правото на инициатива на Парламента и на Съвета, от една страна, и това на ЕГИ, от друга. В определение на заместник-председателя на Съда относно молба за встъпване по дело между държава членка и Комисията от гражданския комитет на ЕГИ е заявено, че предложената ЕГИ не може да бъде

³⁸ Вярно е, че при условията на демокрация едновременно изготвяне и обсъждане на инициативи, които имат различно или дори противоположно съдържание, със сигурност е възможно. Лесно може да се направи аналогия на национално равнище със случаите, когато различни предложения могат да бъдат внесени едновременно и обсъдени в даден парламент. Тази аналогия обаче не е напълно уместна, тъй като на национално равнище такива ситуации са неразривно свързани с правото на инициатива на отделни членове на парламента, на парламентарни групи или на политически клубове в парламента, които след това е вероятно да се окажат несъвместими помежду си или с предложение на правителството, което вече е внесено. По-добра аналогия в това отношение би била ситуация, при която едно и също правителство изпраща едновременно противоречиви предложения на националния парламент, което трудно може да се нарече ефективно (или дори демократично) управление на каквото и да е равнище.

третирана по същия начин като предложенията за приемане на правни актове от страна на институциите на Съюза, които са предмет на общите разпоредби относно институциите, съдържащи се в част 6, дял I, глава 1 ДФЕС, и за целите на приемането им се уреждат от правилата на обикновената законодателна процедура, предвидени в дял I, глава 2³⁹.

58. Това изявление трябва да бъде четено и разбираемо в правилния му контекст. То се отнася до тълкуването на член 40, втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, съгласно който физическите или юридическите лица не встъпват по делата между държави членки и институции на Съюза. Липсата на сходство между процесуалните права, от които се ползва дадена ЕГИ, и тези, от които се ползват институциите на Съюза по делата с „конституционен“ характер пред съдилищата на Съюза, е доста различен въпрос от цялостната конституционна функция на съответното им право на инициатива. С други думи, фактът, че с прилагането на специални разпоредби от Статута на Съда на Европейския съюз се прилагат различни правила относно процесуалната легитимация и встъпването на различните видове субекти, едва ли може да се превърне в обща, конституционна декларация относно несъпоставимостта на правата им на инициатива като такива.

59. Накрая, в подкрепа на доводите си жалбоподателите се позовават по аналогия на решение Съвет/Комисия⁴⁰. Те твърдят, че непредставянето на законодателно предложение след успешна ЕГИ може да бъде обосновано единствено с *убедителни доказателства или аргументи, които не противоречат на целта на ЕГИ*.

60. В решение Съвет/Комисия Съдът заявява, че правомощието на Комисията за оттегляне на вече подадено и официално представено предложение в законодателния процес „не би могло все пак да ѝ предостави право на вето в хода на законодателния процес, тъй като това би било в противоречие с принципите на предоставената компетентност и на институционално равновесие“. Съдът също добавя, че „в случай че реши да оттегли предложение, което вече е представила в рамките на обикновена законодателна процедура, Комисията трябва да уведоми Парламента и Съвета за мотивите за оттеглянето и ако те ги оспорят, трябва да ги подкрепи с убедителни доказателства“⁴¹.

61. Следователно с оглед на фактите решение Съвет/Комисия се отнася до положение, в което Комисията е искала да оттегли законодателно предложение, след като самата тя е започнала процеса на вземане на решение. Не виждам как изобщо може да се направи аналогия с този случай за целите на настоящия, който засяга различна материя и различни участници. Позицията на Комисията относно успешна ЕГИ, която предшества приемането на предложение на Комисията и началото на законодателния процес, съвсем логично се различава от положението, в което самата Комисия вече е приела предложение и е задействала процедурата за вземане на решения в други институции.

62. Тези съображения според мен потвърждават, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, когато в точка 124 от обжалваното съдебно решение посочва, че целта на механизма на ЕГИ е да се прикани Комисията, в рамките на предоставените ѝ правомощия, да представи предложение за акт, като същевременно се предостави широка свобода на преценка на Комисията при упражняването на правомощията ѝ за законодателна инициатива. Общият съд не е допуснал грешка и като заключава в точка 111 от обжалваното съдебно решение, че правото на Комисията на законодателна инициатива не е засегнато от въвеждането на ЕГИ.

39 Определение от 5 септември 2018 г., *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe*/Комисия (C-717/17 P (I)), непубликувано, EU:C:2018:691, т. 31).

40 Решение от 14 април 2015 г. (C-409/13, EU:C:2015:217).

41 Решение от 14 април 2015 г. (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 75 и 76).

в) *Естеството и целта на ЕГИ*

63. Жалбоподателите също така твърдят, че мотивите на Общия съд в обжалваното съдебно решение биха довели до това ЕГИ да се превърне в безгласна буква, без добавена стойност. Жалбоподателите действително твърдят, че ако тълкуването им на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ не бъде уважено (с други думи, ако бъде потвърдено, че една успешна ЕГИ, освен при изключителни обстоятелства, не налага на Комисията задължение да представи предложение за правен акт), тогава механизмът за ЕГИ ще бъде лишен от всякакво полезно действие.

64. Доколкото този довод не е просто продължение на предишния, изтъкнат от страна на жалбоподателите, само преформулиран на по-високо равнище на абстракция, този довод също така не е убедителен поради една проста причина: никога не се е твърдяло, че такава цел като защитаваната от жалбоподателите съществува. Това, за което се твърди, че е компрометирано, е по-скоро целта, която жалбоподателите биха искали ЕГИ да преследва, а не това, което обективно е било установено, че преследва. Казано направо, внушава се подмяна на целта, като се твърди, че *полезното действие* на заекка ще бъде намалено, ако той не се разглежда като гълъб. Но — освен ако не се използва някаква наистина усъвършенствана магия и публиката успешно не бъде убедена да вярва, че целта на това да гледа заек, е да види гълъб — заекът си остава заек.

65. Целта, която законодателят (тогава) е имал предвид при въвеждането на ЕГИ, вече е посочена по-горе⁴². Ако приемем, че сравнително нови конституционни и вторичноправни текстове е възможно да заменят първоначалната воля на законодателя с (различна и нова) съвременна воля, дори тогава все още не виждам защо целта на ЕГИ трябва да бъде различна днес.

66. За да се прецени целта на ЕГИ, от значение са по-широките цели на ЕГИ, както е видно от системата на действащото първично право.

67. Въвеждането на ЕГИ в Договора от Лисабон е предизвикано от дебатите относно Конвента за бъдещето на Европа и е част от по-широк опит за гравирание на демократичния принцип — основополагаща ценност съгласно член 2 ДЕС — в сърцевината на институционалната система на Съюза. Дял II ДЕС, който предхожда специалните разпоредби относно институциите на Съюза, обхванати от дял III ДЕС, е посветен на „разпоредби относно демократичните принципи“, сред които е и член 11, параграф 4 ДЕС, който е основополагащият камък на ЕГИ.

68. В тази цялостна рамка член 11, параграф 4 ДЕС е част от по-широката демократична система на Европейския съюз, от която той представлява един важен компонент. Съгласно член 10, параграф 1 ДЕС функционирането на Съюза се основава на принципа на *представителната* демокрация, като гражданите се представляват пряко на равнището на Съюза в Европейския парламент, както е посочено в член 10, параграф 2 ДЕС.

69. Впоследствие тази визия за представителна демокрация се допълва и засилва в първичното право чрез създаването на пътища за партиципативна и съвещателна демокрация по силата на член 10, параграф 3 ДЕС, както и на член 11, в който е залегнала ЕГИ. По-специално, както вече е посочено в съдебната практика, ЕГИ представлява инструмент на *партиципативната* демокрация, свързан с правото на участие в демократичния живот на Съюза, който е признат в член 10, параграф 3 ДЕС⁴³.

⁴² Вж. точки 38—41 от настоящото заключение.

⁴³ Решение от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 24).

70. В същия дух на равнището на вторичното право, както е посочено в първото и второто съображение от Регламента за ЕГИ, целта на този регламент е да насърчи участието на гражданите и да направи Европейския съюз по-достъпен за неговите граждани⁴⁴.

71. Въпреки това целта на ЕГИ за насърчаване на участието на гражданите в демократичния процес и за стимулиране на диалога между гражданите и институциите на Съюза не означава отклонение от вече съществуващите елементи, които съставляват институционалното равновесие на законодателния процес, нито води до изоставяне на законодателния монопол на Комисията. Засилването или насърчаването на участието в рамките на съществуващите демократични структури не е същото като заобикалянето или замаяната на тези структури.

72. Следователно изглежда, че истинската цел на механизма за ЕГИ е доста различна от твърдяната от страна на жалбоподателите. Само след установяване на правилната конституционна и институционална рамка може да се направи правилна оценка на „добавената стойност“ и/или „полезното действие“ на ЕГИ.

73. Ако бъде оценен в правилната светлина, механизмът за ЕГИ е много далеч от това да няма въздействие. Изпълнявайки мандата, посочен в член 24 ДФЕС, Регламентът за ЕГИ урежда правото на повече от един милион граждани да приканят Комисията да приеме предложение за правен акт чрез поредица от разпоредби, които съдържат конкретни и подробни задължения, особено за Комисията, които надхвърлят съществуващите канали за взаимодействие между гражданите и институциите на Съюза. По този начин добавената стойност на ЕГИ е налице на поне четири отделни равнища: i) насърчаване на обществения дебат; ii) подобряване на видимостта на определени теми или проблеми; iii) привилегиран достъп до институциите на Съюза, който дава възможност тези проблеми да бъдат обсъждани по надежден начин, и iv) правото на мотивиран институционален отговор, който да улеснява обществения и политическия контрол.

74. Първо, ЕГИ създава постоянен и официален път за гражданите да се организират около конкретен въпрос. Тя им предлага платформа, която им дава възможност да започват инициатива и да я направят публична, както и да събират подкрепа за тази инициатива от страна на други граждани в различните държави членки. По този начин тя служи като средство за обединяване на въпроси от общ интерес между гражданите във всички държави членки и благоприятства укрепването на общественото пространство в Съюза. Второ, с Регламента за ЕГИ също така се гарантира прозрачност и видимост на успешна ЕГИ чрез незабавното ѝ задължително публикуване в регистъра в съответствие с член 10, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕГИ. Трето, ЕГИ предоставя достъп до институцията, която отговаря за започването на законодателния процес — Комисията. В член 10, параграф 1, буква б) от Регламента за ЕГИ се предвижда, че след като Комисията получи гражданска инициатива в съответствие с член 9 от посочения регламент, тя е длъжна да се срещне с организаторите на „подходящо равнище“, за да им даде възможност да обяснят подробно ЕГИ. Съгласно член 11 от Регламента за ЕГИ на организаторите на ЕГИ е предоставена възможността да я представят по време на публично изслушване в Парламента. Четвърто, член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ налага на Комисията задължението да изложи в съобщение правните и политическите си заключения относно ЕГИ, действията, които възнамерява да предприеме (ако има такива), както и причините за своята позиция. Съгласно член 10, параграф 2 от Регламента за ЕГИ това съобщение се нотифицира на организаторите, на Европейския парламент и на Съвета и се оповестява публично.

⁴⁴ Вж. решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 49), и от 7 март 2019 г., Izsák and Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 53).

75. Жалбоподателите твърдят обаче, че ЕГИ следва да доведе до (пряк) дебат в рамките на законодателната процедура, и по-специално пред институцията, притежаваща демократична легитимност — Парламента.

76. Вече детайлно разгледах защо от гледна точка на конституционната и институционалната ѝ уредба ЕГИ е създадена не като средство за заобикаляне на съществуващия законодателен процес, а като инструмент за стимулиране на този процес⁴⁵. В тази перспектива ЕГИ създава институционален механизъм за насочване на политическия принос на гражданите към институциите, които са и остават отговорни за законодателния процес, включително за започването му.

77. Доводът на жалбоподателите относно (липсата на) пряк достъп и пряк ангажимент на институцията, притежаваща демократична легитимност, а именно Парламента, е донякъде озадачаващ. Следва отново да се подчертае, че законодателната конфигурация на ЕГИ дава възможност на членовете на гражданския комитет на успешна ЕГИ за пряк достъп до Парламента. Съгласно член 11 от Регламента за ЕГИ те имат възможност да представят своята инициатива пред Парламента. Този конкретен елемент от процедурата е въведен с изменение от самия Парламент по време на преговорите по Регламента за ЕГИ⁴⁶. Обсъждането на ЕГИ в Парламента дава възможност на група граждани да повишат осведомеността по въпроси от интерес за тях пред тази институция, като по този начин се разкрива и възможността инициативата им да бъде поета от Парламента или от някои от неговите членове. Парламентът може да приеме целите на ЕГИ и да ги популяризира чрез собствените си правомощия за отправяне на искане за инициатива, ако необходимите парламентарни мнозинства са осигурени⁴⁷.

78. По този начин конкретната добавена стойност на ЕГИ се състои не непременно в сигурност на резултата, а във възможностите и пътищата, които създава. Тя позволява на гражданите на Съюза да участват като излагат подробно пред Комисията и на организираното изслушване в Европейския парламент повдигнатите с ЕГИ въпроси, предизвиквайки демократичен дебат в институциите, без да трябва да изчакват стартирането на законодателна процедура⁴⁸. Затова успехът на ЕГИ се измерва не само с това дали тя се трансформира в официално предложение, но и с демократичния дебат, който предизвиква⁴⁹.

79. И накрая, като забележка за сравнение може да се добави, че липсата на обвързващи последици на ЕГИ за институцията адресат не е извънредна. Тя се вписва добре в модела на „инициативите за определяне на дневния ред“, които се различават от системите на „пряка народна инициатива“, където предложението се представя пряко на референдум пред

45 Вж. точки 39—42 от настоящото заключение.

46 Изменение 52, Доклад I относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (COM(2010) 0119 — C7-0089/2010 — 2010/0074 (COD), Комисия по конституционни въпроси A7-0350/2010).

47 Би могло да се добави, че Рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия (ОВ L 304, 2010 г., стр. 47) установява важна връзка между проследяването на искането на Парламента съгласно член 225 ДФЕС и ЕГИ в точка 16. Комисията се ангажира да докладва за последващите действия в рамките на 3 месеца от приемането на резолюцията и ако не представи предложение, тя дава „подробно обяснение“ относно причините за това. Комисията също поема задължение за тясно сътрудничество на ранен етап с Парламента относно всички искания за законодателни инициативи, произтичащи от граждански инициативи. Вж. относно взаимодействието с Европейския парламент *Karatzia, A. The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making.* — *Common Market Law Review*, vol. 54, 2017, p. 177, 187—190.

48 Във връзка с това вж. решение от 10 май 2017 г., Ефег и др./Комисия (T-754/14, EU:T:2017:323, т. 45).

49 Както е отбелязано в решението на Европейския омбудсман от 4 март 2015 г. за приключване на образуването по собствена инициатива разследване OI/9/2013/TN относно Европейската комисия, точка 20.

електората⁵⁰. Както вече беше изложено по-горе⁵¹, институционалният дизайн на ЕГИ винаги е бил от първата категория, а не от втората. Възможно е, докато националните инициативи за определяне на дневния ред могат да предоставят достъп до националните парламенти в качеството им на национални институции, които имат право на инициатива, в рамките на системата *sui generis* на Европейския съюз, ЕГИ по подобен начин е адресирана до институцията, която, както беше отбелязано по-горе, има право на инициатива.

80. От всичко изложено по-горе става ясно, че ЕГИ е много повече от обикновен символ на партиципативната демокрация. Тя представлява институционално средство, което позволява да се проявят политически въпроси от интерес за група граждани. Тя помага за кристализиране на тези въпроси като въпроси от европейски интерес, които се споделят между различните държави членки. Тя дава видимост по въпросите, които вълнуват гражданите, които може да не са включени в дневния ред на институциите или дори в дневния ред на политическите групи, представени в Европейския парламент. Тя позволява пряк достъп до институцията, която в особената *sui generis* институционална система на Съюза притежава правото на законодателна инициатива. Освен това задължава тази институция — Комисията, сериозно да разгледа предложенията на успешна ЕГИ и да се ангажира с тяхна оценка, като направи това публично и то да бъде обект на обществен контрол. Тя гарантира, че съдържанието на ЕГИ се разглежда и обсъжда публично в демократично избрания Европейски парламент. Всички тези съображения подчертават, че макар системата на ЕГИ, както е уредена в момента в първичното и вторичното законодателство, да не води до задължение на Комисията да представи предложение, тя има добавена стойност като *sui generis* механизъм за определяне на дневния ред.

81. Становищата на жалбоподателите не доказват, че тълкуването на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ, възприето от Общия съд в обжалваното съдебно решение, противоречи на (точно определената) цел или на полезното действие на механизма за ЕГИ.

82. Доводите, изтъкнати от жалбоподателите, разкриват малко по-различен проблем: след успешното използване на механизма на ЕГИ и ангажирането вследствие на това на съответните институции жалбоподателите не са съгласни с резултатите от участието си в демократичния процес. Те не са удовлетворени не само от политическия избор на Комисията да не представя предложение, но и от дискусията по време на предоставеното им от Парламента изслушване. Взаимодействието с Комисията (среща с член на Комисията) е описано по думите на жалбоподателите⁵² като хладно, а членовете на Парламента са били по-заинтересовани от това да поучават, отколкото да изслушват. В този критичен момент може да бъде оставен открит въпросът какво означават тези предложения с оглед на зачитането на същността на демокрацията, а именно възможността за несъгласие с индивидуалния резултат от политиката, като същевременно се зачита процесът на обсъждане и неговите институции.

83. Всички предходни съображения обаче водят до заключението, че въз основа на правилното тълкуване на член 11, параграф 4 ДЕС и на Регламента за ЕГИ, ЕГИ далеч не е безгласна буква. Този инструмент само гласи нещо различно от това, което жалбоподателите биха желали да кажат.

50 За обсъждане на други системи на инициатива в сравнителна перспектива вж. *Cuesta López, V.* A Comparative approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative. — *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13, 2012, 257—269, p. 263; *Petropoulos, E.* Die Europäische Bürgerinitiative im paneuropäischen Kontext: Wo steht die direkte Demokratie in der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten? — *Saar Blueprints*, 11/2016; *Qvortrup, M.* The Legislative Initiative: A comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries. — In: *Dougan, M., Nic Shuibhne, N. et Spaventa, E., Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart, Oxford 2012, 291—304.

51 Вж. точки 39 и 71 по-горе.

52 Вж. точка 31 от настоящото заключение.

84. Оправдана е една последна заключителна забележка. Анализът на първото основание, повдигнато от жалбоподателите, води до тълкуване, въз основа на текста и контекста му (исторически и настоящ), както и на целта, на подходящото място на ЕГИ, както е предвидено понастоящем в законодателния процес на Европейския съюз. Макар и да подчертава по положителен начин някои от нейните нови характеристики, настоящото заключение със сигурност не предполага, че ЕГИ е съвършен механизъм, който осигурява чудотворно решение на предполагаемите или реалните недостатъци на Европейския съюз по отношение на демократичната легитимност, включително намаляването на предполагаемата дистанция между гражданите и институциите на Съюза. Всъщност редица аспекти на настоящия институционален дизайн на ЕГИ са били обект на (повече или по-малко конструктивна) научна критика⁵³. Законодателната ѝ рамка също скоро беше предмет на институционални дискусии⁵⁴ и на изменение⁵⁵. Така тези разисквания логично се свързват с дискусиите за потенциалните промени в ролята на Комисията и ролята на нейната инициатива по искане на други институции.

85. По този начин в контекста на разискванията относно потенциалния бъдещ институционален дизайн и структура навярно ще бъдат предвидени редица други, може би дори по-добри варианти, които преследват същите или дори различни цели. Настоящото дело обаче се отнася до механизма на ЕГИ в институционалния му дизайн, както е предвиден в Договора за ЕС и доразвит в Регламента за ЕГИ. За да завърши с вече въведената метафора, законодателят е този, който при желание решава, че повече няма да има заек, а в действителност гълъб, или дори котка или кит, по този въпрос.

86. Вследствие на изложените по-горе съображения считам, че първото основание трябва да бъде отхвърлено изцяло като неоснователно.

Б. Второ основание за обжалване: разграничение между правни и политически мотиви

87. Във второто основание за обжалване жалбоподателите твърдят, макар да приемат, че Комисията не е направила разграничение в съобщението между „правни“ и „политически“ мотиви, както се изисква от съображение 20 от Регламента за ЕГИ, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, установявайки в точки 128 и 132 от обжалваното съдебно решение, че съображение 20 е неотнормимо. Жалбоподателите твърдят, че съображенията имат роля при тълкуването на материалноправните разпоредби на правото на Съюза. Съображение 20 тълкува член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ и не противоречи на тази разпоредба. Разграничението между правни и политически заключения освен това е важно, за да се даде възможност за преразглеждане от Съда на тези две категории.

88. Комисията счита, че обжалваното съдебно решение не съдържа грешки при прилагане на правото, и твърди, при условията на евентуалност, че всъщност правните и политическите ѝ заключения са изложени в съобщението поотделно.

⁵³ Например *Organ, J. Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals.* — *European Constitutional Law Review*, vol. 10, No 3, 2014, 422—443; *Guilloud-Colliat, L. La mise en oeuvre de l'initiative citoyenne européenne: anatomie d'un échec.* — *Revue du droit de l'Union européenne*, vol. 4, 2008, 175—200; и *Bouza Garcia, L. et Del Río Villar, S. The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society.* — *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 2012, 312—324.

⁵⁴ Вж. докладите на Комисията за прилагането на Регламент (ЕС) № 211/2011 относно гражданската инициатива (COM(2015) 145 окончателен и COM(2018) 157 окончателен) и документа „Европейската гражданска инициатива: опита от първите три години. Оценка на прилагането на европейския равнище“, Служба на ЕП за парламентарни изследвания, стр. 27 и сл. и резолюциите на Европейския парламент, цитирани в него.

⁵⁵ Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно гражданската инициатива (ОВ L 130, 2019 г., стр. 55). Новият регламент не променя необвързващия характер на успешна ЕГИ спрямо Комисията. В това конкретно отношение обаче се въвеждат изменения, свързани с политическия надзор от страна на Европейския парламент върху последващите действия от страна на Комисията (член 16), както и задължението на Парламента да оценява политическата подкрепа за инициативата след изслушването (член 14, параграф 3).

89. В точка 128 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че съгласно съдебната практика преамбюлът на акт на Съюза няма правно обвързваща стойност и не може да служи като основание за дерогиране на самите разпоредби на въпросния акт или за тълкуване на разпоредбите му в смисъл, който явно противоречи на текста им⁵⁶.

90. Въз основа на тази съдебна практика Общият съд постановява в точки 129 и 130 от решението си, че доколкото задължението за представянето поотделно на правните и политическите заключения, уредено в съображение 20 от Регламента за ЕГИ, не е възпроизведено в текста на член 10, параграф 1, буква в), Комисията няма такова задължение при изготвянето на съобщението, предвидено в тази разпоредба. След това Общият съд добавя в точка 131 от обжалваното съдебно решение, че при всички положения, дори да се приеме, че Комисията е правно задължена да изложи поотделно своите правни и политически заключения, доколкото това задължение е чисто формално, нарушаването му не може да доведе до отмяна на посоченото съобщение.

91. Според мен мотивите на Общия съд относно приложението в настоящия случай на съдебната практика относно ролята на съображенията в тълкуването на правните актове на Съюза действително са опорочени от грешка при прилагане на правото. Тази грешка обаче няма отражение върху диспозитива на съдебното решение, който може да се запази въз основа на допълнителните правни основания, изложени в мотивите на Общия съд.

92. Вярно е, че съгласно установената съдебна практика, на която се позовава обжалваното съдебно решение, съображенията не могат да се отклоняват от действащите разпоредби, които се предполага, че тълкуват, или да служат като основа за тълкуване, което ясно противоречи на формулировка им, като се добавят например нови и непредвидени изисквания в диспозитива на даден правен акт. Поради това съображенията по естествен начин не са сами по себе си оперативни правни разпоредби.

93. Въпреки това отвъд тези две ясни категории (да няма „огледална разпоредба“ и явно противоречие), съображенията като цяло са важен елемент на тълкуване, който определя авторитетно волята на законодателя, действайки във връзка с конкретната разпоредба, на която те съответстват. По този начин те често се използват за целите на телеологичното тълкуване, за да се изясни правна разпоредба, съдържаща се в правния текст, или да се предложи по-прецизно нейно тълкуване⁵⁷. Въпреки това, ако се използват по този начин, не може да се отрече, че отграничителната линия между тълкуването и добавянето на нови задължения въз основа на съображение може да стане опасно размита⁵⁸.

94. В настоящия случай единствената съществена разлика между формулировката на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ и съображение 20 е, че думата „поотделно“, която фигурира в съображение 20, не се използва в текста на въпросния член. Останалата част обаче е на практика една и съща (Комисията трябва да изложи своите правни и политически заключения в срок от три месеца).

⁵⁶ Позовавайки се на решения от 19 ноември 1998 г., Nilsson и др. (C-162/97, EU:C:1998:554, т. 54), от 25 ноември 1998 г., Manfredi (C-308/97, EU:C:1998:566, т. 30), и от 24 ноември 2005 г., Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, EU:C:2005:716, т. 32).

⁵⁷ За онагледяване вж. например решения от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 91 и 92), от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja (C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 42 и 43), или от 25 юли 2018 г., Confédération paysanne и др. (C-528/16, EU:C:2018:583, т. 44—46 и 51).

⁵⁸ Учебникарските примери в тази категория са случаи, в които приложното поле на неопределено или неясно правно понятие, което се съдържа в членовете на даден правен акт, се тълкува или в тесен, или в широк смисъл с оглед на дадено съображение. По този начин може да бъде наложено задължение на дадена страна или да се създаде право за друга страна формално, разбира се, въз основа на член от правен акт, но в действителност — въз основа на съображение, което може да промени значително обхвата на въпросното правно понятие.

95. Следователно е налице известен нюанс във формулировката. Въпреки това с оглед на логическия обхват на въпросните разпоредби това трудно може да се определи като противоречие между съображението 20 и член 10. При липсата на противоречие и с оглед на гореописаната практика на Съда не би било немислимо думата „поотделно“ да се вмъкне във формулировката на член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ.

96. Не мисля обаче, че това следва да бъде направено по следните причини.

97. Думата „поотделно“ може да се тълкува по два различни начина: тя може да означава, че трябва да *присъстват* както правни, така и политически съображения, и/или че те трябва не само да присъстват, но и да са *физически отделени* в текста на съобщението⁵⁹.

98. Съображение 20 е въведено с изменение на Европейския парламент по време на преговорите по Регламента за ЕГИ заедно с посочването в член 10 на „правни и политически“ заключения. Обосновката, придружаваща това изменение, просто посочва факта, че „реакцията на Комисията [...] следва да бъде както правно, така и политически обоснована“⁶⁰.

99. Предвид контекста и целта му, съображение 20 би могло действително да се тълкува като подчертаване на задължението на Комисията да посочва по ясен начин своите заключения от правен и политически характер, така че гражданите да могат да разберат различното естество на тези съображения. По този начин задължението, съдържащо се в член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, за изрично посочване на правните и политическите заключения се отнася до качеството и съдържанието на мотивите в отговора на Комисията на дадена успешна ЕГИ. Това е в съответствие с необходимостта, както е описано в съображение 20, Комисията „да обясни по ясен, задълбочен и подробен начин причините за действията, които възнамерява да предприеме“, и също така „да посочи основанията си, ако не възнамерява да предприеме действия“. Действително едно такова обширно задължение за мотивиране е както съществено процесуално изискване, така и гаранция и доказателство за задълбочено, сериозно и подробно разглеждане на успешната ЕГИ.

100. По този начин член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, тълкуван във връзка със съображение 20, просто означава, че съображенията от правен и политически характер трябва да присъстват в мотивите на Комисията и че читателят трябва да е в състояние да ги разграничи. При все това за мен е трудно да се придържам към формалистско тълкуване в смисъл, че отвъд това изискване Комисията има задължение да структурира своето съобщение в различни раздели, които задължително да бъдат озаглавени „правни съображения“ и „политически съображения“, неспазването на което ще доведе до автоматична отмяна на съобщението.

101. Има и още една, прагматична причина: физическото обособяване на правните и политическите заключения на този етап от процеса на ЕГИ е до известна степен изкуствено и може да бъде трудно за постигане.

102. Първо, правният анализ на предложената ЕГИ се извършва преди всичко в момента на регистрацията съгласно член 4, параграф 2, когато Комисията проверява съответствието с ценностите, посочени в член 2 ДЕС, както и собствените си правомощия да представи исканото предложение. Доколкото тази проверка може само да доведе до отхвърляне на регистрацията при някои „явни“ обстоятелства, остава място за правен анализ на етапа, на който е направено съобщението по член 10, параграф 1, буква в). Освен това този правен анализ може да провери

⁵⁹ Без да се впускам в „историческо тълкуване“, следва да се отбележи, че думата „поотделно“ е премахната от текста на съображение 28 от Регламент 2019/788, което съответства на съображение 20 от Регламента за ЕГИ.

⁶⁰ Вж. обосновката на изменение 19 от Доклад I относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (COM(2010) 0119 — C7-0089/2010 — 2010/0074 (COD), Комисия по конституционни въпроси, A7-0350/2010. По подобен начин, в изменение 52 се посочва, че „Комисията следва да достигне до правни и политически заключения относно инициативата. Съобщението следва да съдържа и двата вида заключения“.

съответствието и с други правни актове на Съюза. На този етап обаче е естествено по-голямата част от преценката, която се съдържа в съобщението на Комисията, да има политически характер, тъй като решението за последващи действия във връзка с успешна ЕГИ е по същество политическо. Поради това правните заключения на този етап вероятно ще бъдат ограничени до описателно представяне на действащото законодателство, което служи като необходим контекст на позоваване за разработване на политическите заключения.

103. Второ, дори ако това не е така и естеството на правните заключения може да се тълкува като по-широко, на последния етап от ЕГИ, когато Комисията е длъжна да се занимае доста по-обстойно с предмета на ЕГИ по същество, може да се окаже трудно да се определи категорично кои от доводите са правни и кои от тях имат политически характер. Освен ако понятието „правни съображения“ не се ограничава до сухо повторение на съответните правни и международни задължения (чието тълкуване във всеки случай би могло да се каже, че вече включва известна политическа преценка), има вероятност голям брой от доводите, изложени на този етап от анализа по същество, да бъдат преходни.

104. В светлината на гореизложеното следва да се заключи, че съобщението отговаря на изискванията на член 10, параграф 1, буква в), тълкуван във връзка със съображение 20. То представя заключенията си по начин, който позволява открояване на правния и политическия характер на съдържащите се в него съображения. Както отбелязва Комисията, раздел 2 от съобщението, озаглавен „Актуално състояние“, е посветен на определянето на приложимото законодателство. В раздел 3, озаглавен „Оценка на исканията на Европейската гражданска инициатива“, се обяснява политическата оценка на ЕГИ. Освен това жалбоподателите в нито един момент не твърдят, че не са могли да определят политическия или правния характер на съображенията на Комисията в съобщението.

105. В точки 128—131 от обжалваното съдебно решение Общият съд се позовава на тълкуване на съображение 20 като налагащо формално изискване и на тази основа е налице явно противоречие между съображение 20 и член 10, параграф 1, буква в). Поради причините, посочени по-горе в точки 92—96 от настоящото заключение, считам, че тези мотиви са опорочени от грешка при прилагане на правото.

106. Ясно е обаче също така, че диспозитивът на обжалваното съдебно решение остава незасегнат, тъй като е добре обоснован с правните основания, обяснени в точки 97—105 от настоящото заключение.

107. В резултат на това, доколкото диспозитивът на обжалваното съдебно решение е основателен, второто основание за обжалване трябва да бъде отхвърлено като неотнормисимо.

В. Трето основание за обжалване: съдебен контрол

108. С третото основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 170 от обжалваното съдебно решение, приемайки, че решението на Комисията да не прави законодателно предложение въз основа на ЕГИ, подлежи само на ограничен контрол от Съда, като само явни грешки в преценката можели да опорочат подобно решение.

109. Жалбоподателите твърдят, че не е възможно да се установи дали в съобщението са допуснати явни грешки, тъй като няма критерий, по който да се разграничат явните от неявните грешки. Според тях Общият съд е поставил прага твърде ниско и е запазил правото си сам да определи дали критерият е бил изпълнен. Жалбоподателите освен това твърдят, че е парадоксално да се приеме, че мотивите на съобщението следва да бъдат предмет на съдебен контрол, ако стандартът за съдебния контрол е толкова нисък и неясен. Освен това те твърдят,

че настоящото дело се различава от делото *Rica Foods*⁶¹, цитирано от Общия съд като съответна съдебна практика, предоставяща основание за прилагането на критерия за „очевидните грешки“. Това дело се отнасяло до правата на лица, които не са граждани, във връзка с неясни финансови интереси, за разлика от настоящото дело, което е свързано с правата на граждани на Съюза по отношение на ясно определено демократично право. Жалбоподателите обобщават становището на Общия съд по следния начин: „тъй като Общността разполага с широка свобода на преценка по отношение на захарта от Антилските острови, тя също така трябва да разполага с широка свобода на преценка по отношение на отхвърлянето на дадена ЕГИ, която не харесва“.

110. Комисията счита, че третото основание за обжалване трябва да се отхвърли като неоснователно. Единствено ограниченият съдебен контрол бил съвместим с правото на инициатива на Комисията. Като се позовава на решение *Schönberger/Парламент*⁶², Комисията твърди също така, че би било непоследователно, ако съобщение, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, подлежи на пълен съдебен контрол, а решенията, взети от Парламента относно начина, по който дадена петиция трябва да бъде разглеждана, изобщо не подлежат на съдебен контрол.

111. Настоящото основание за обжалване повдига важния въпрос за степента на контрол, който съдилищата на Съюза следва да извършват по отношение на съобщение, съдържащо решението на Комисията относно последващите действия във връзка с успешна ЕГИ. Този въпрос по необходимост е свързан с въпросите, повдигнати в първото основание за обжалване, чието разглеждане потвърди, че Комисията не е задължена да приеме предложение за правен акт, предложен от успешна ЕГИ.

112. Точка 170 от обжалваното съдебно решение, която е обект на критика по настоящото основание за обжалване, е включена в разглеждането от Общия съд на петото основание за отмяна, повдигнато от жалбоподателите на първа инстанция. След като отбелязва, че Комисията трябва да се ползва с широка свобода на преценка при упражняването на правото си на законодателна инициатива и следователно при вземането на решение дали да предприеме действия след успешна ЕГИ⁶³, точка 170 от обжалваното съдебно решение определя обхвата и равнището на съдебния контрол, приложими по отношение на съобщението. Съгласно тази точка то „трябва да бъде обект на ограничен контрол от страна на Общия съд, целящ да установи, освен дали мотивите са достатъчни, също и дали са налице явни грешки в преценката, опорочаващи това решение“. За обосноваването на това изявление Общият съд се позовава по аналогия на решение на Съда *Rica Foods*⁶⁴ като съответна относима практика.

113. Според мен доводите на жалбоподателите не разкриват никаква грешка в правото, допуснатата в цитираната по-горе точка от обжалваното съдебно решение.

114. Преди да се направи анализ на *стандарта* за съдебен контрол, приложен в обжалваното съдебно решение, е необходимо да се припомни *обхватът* на съдебния контрол, който следва от това съдебно решение.

61 Решение от 14 юли 2005 г., *Rica Foods/Комисия* (C-40/03 P, EU:C:2005:455).

62 Решение от 9 декември 2014 г. (C-261/13 P, EU:C:2014:2423).

63 Точка 169 от обжалваното съдебно решение.

64 Решение от 14 юли 2005 г., *Rica Foods/Комисия* (C-40/03 P, EU:C:2005:455, т. 53—55 и цитираната съдебна практика).

115. В оспорената от жалбоподателите точка Общият съд ясно заявява, че съобщението подлежи на съдебен контрол. Може да се приеме, че това потвърждение ще засили значително позицията на ЕГИ. То предвижда съдебна гаранция за адекватно разглеждане от страна на Комисията на успешните ЕГИ. Може да се добави само че тази констатация далеч не представляваше предрешен въпрос, както показва академичното обсъждане по темата преди това⁶⁵.

116. Освен това в обжалваното съдебно решение е установена възможност за съдебен контрол както на *достатъчния характер на мотивите в съобщението*, така и на *преценката*, която е в основата на съдържанието му по същество.

117. Както Комисията отбелязва в своите становища, тази констатация се различава от практиката на Съда относно съдебния контрол на позицията на Парламента относно начина, по който следва да се разглежда дадена петиция. Действително Съдът приема, че тази позиция не подлежи на съдебен контрол поради широкото право на преценка от политическо естество, с което разполага Парламентът⁶⁶. Обратно, въпреки признаването на широката свобода на преценка на Комисията в това отношение, обжалваното съдебно решение не счита, че съдържашата се в съобщението *преценка* представлява решение от политическо естество, което не подлежи на съдебен контрол⁶⁷.

118. И според мен с право. Този твърд подход правилно отразява системата и целите на ЕГИ. Решаващото значение на механизма на ЕГИ като израз на демократичния принцип, строгите изисквания за успеха на ЕГИ и процедурните гаранции, установени от Регламента за ЕГИ, са основание за това, че дори в условията на значителна свобода на преценка от политически характер контролът от съдилищата на Съюза следва да обхваща не само проверка дали мотивите са достатъчни, но и проверка по същество на основанията на решението на Комисията⁶⁸.

119. В действителност възможността за съдебен контрол на съобщенията, приети съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ, е неразривно свързана със задълженията, наложени на Комисията по силата на Регламента за ЕГИ на този последен етап от процеса на ЕГИ. Комисията е длъжна да представи ясно, подробно и изчерпателно изложение на мотивите за своята позиция. Мотивите трябва да съдържат както правните, така и политическите съображения. Задълженията, наложени с член 10 от Регламента за ЕГИ, обаче не са само от процесуалноправно естество, а включват и задължението за надлежно и задълбочено разглеждане на предложенията на успешната ЕГИ.

65 Вж. за спора относно обосновката на последващото съобщение относно успешна ЕГИ например *Dougan*, M. What are we to make of the citizens' initiative? — *Common Market Law Review*, 48, 2011, 1807—1848, p. 1839; *Vogiatzis*, N. Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. — *European Law Journal*, 23, 2017, 250—271, p. 257.

66 Решение от 9 декември 2014 г., *Schönberger*/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, т. 24).

67 Като по този начин не приема никакво изключение от съдебния контрол във връзка със съществуването на „политически въпрос“, което до определена степен също би могло да бъде обосновано. Ако се приеме, че Комисията притежава свобода на преценка по отношение на това дали да предприеме действия по успешни ЕГИ, тогава кое ще е предмет на съдебен контрол? Вкусвете, вярванията и политическите убеждения не могат да бъдат предмет на (рационален) съдебен контрол. Вж. относно тази дискусия по принцип *Butler*, G. In search of the Political Question Doctrine in EU law. — *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 45, No 4, 2018, 329—354.

68 Като по този начин повтаря, но на друго равнище, изложената в точки 73 и 74 от настоящото заключение дискусия във връзка с „добавената стойност“.

120. Що се отнася до *стандарта* на съдебния контрол, обжалваното съдебно решение приема два различни подхода. Първо, в него се посочва, че съдилищата на Съюза трябва да проверят дали изложените мотиви са достатъчни. Контролът по този елемент, който, както беше отбелязано по-горе, представлява ключово институционално задължение, предизвикано от успешна ЕГИ⁶⁹, не е ограничен до критерия за „очевидни грешки“. Следователно това е всеобхватен контрол. Второ, Общият съд посочва, че в допълнение контролът обхваща и проверка за наличието на *явни грешки в преценката*, опорочаващи това решение.

121. В тази връзка жалбоподателите оспорват степента на контрол, приложен по отношение на този втори елемент, а именно *преценката по същество*, съдържаща се в съобщението на Комисията. По-специално, жалбоподателите насочват критиките си към съдебната практика, посочена в обжалваното съдебно решение, която служи като основание за приетия стандарт за съдебен контрол. Те наблягат на различията между разглеждания случай и този по делото Rica Foods, за да критикуват стандарта за съдебен контрол, предложен от Общия съд в обжалваното съдебно решение.

122. Според мен критиката на жалбоподателите в това отношение е погрешна.

123. Трябва да се подчертае, че стандартът за съдебен контрол, който се ограничава до проверка за допуснати явни грешки в преценката, се свързва с положения, при които институциите на Съюза разполагат с широка свобода на преценка по-специално когато приемат мерки „в области, които предполагат те да направят по-специално избор от политическо естество“⁷⁰. Действително съгласно установената съдебна практика на Съда интензитетът на съдебния му контрол се променя в зависимост от свободата на преценка, предоставена на институциите⁷¹.

124. Именно това е контекстът, в който, посочвайки подходящия стандарт за съдебен контрол, е направено позоваване на решение Rica Foods като релевантна съдебна практика. В този контекст позоваването е напълно подходящо, тъй като, противно на твърденията на жалбоподателите, то няма нищо общо с предмета на внос по това дело, а се посочва като указание за подходящия стандарт за съдебен контрол по принцип. Освен това дори може да се добави, че позоваването на точно това дело е много удачно, тъй като в него се разглежда конкретният въпрос за стандарта за съдебен контрол на политическата преценка, приет от тогавашния Първоинстанционен съд, както е видно от заключението на генералния адвокат Léger по това дело⁷².

125. Следователно по принцип в областите, в които свободата на преценка на Комисията е много широка, както бе отбелязано във връзка с първото основание за обжалване, съответният стандарт за съдебен контрол се ограничава. Тази свобода на преценка е преди всичко от политическо естество, но може да включва и случаите, в които Комисията извършва сложни преценки, когато решава да (не) използва правото си на инициатива.

⁶⁹ Вж. точка 100 от настоящото заключение.

⁷⁰ Вж. например решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 124 и цитираната съдебна практика).

⁷¹ Вж. например решения от 18 март 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 40), от 11 декември 2018 г., Weiss и др. (C-493/17, EU:C:2018:1000, т. 24), и от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квоти за риболов на средиземноморска риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 57 и 120).

⁷² Заключение на генералния адвокат Léger по дело Rica Foods/Комисия (C-40/03 P, EU:C:2005:93, т. 45—50).

126. Във всеки случай, като се има предвид, че същината на съдържашото се в съобщението решение на Комисията да не се приема поисканото от ЕГИ предложение, се основава предимно на преценка от политическо естество⁷³, и като се приеме, че подобно изначално политическо решение трябва да бъде предмет на съдебен контрол изобщо, не виждам как тази преценка може да бъде подложена на строг съдебен контрол, без да се наруши принципът на институционалния баланс, по-специално между изпълнителната власт на Съюза и съдилищата на Съюза.

127. Действително ограниченият стандарт за съдебен контрол се налага от политическото измерение на правото на инициатива на Комисията, което по същество включва съчетаване на разнопосочни интереси и избор на варианти на политика. Това измерение следва и от политическото естество на основната преценка в съобщението на Комисията за това по какъв начин и дали да се предприемат последващи действия във връзка с успешни ЕГИ като част от правото ѝ на инициатива. Съдилищата на Съюза не могат да заместят политическата преценка на Комисията, която трябва да обуслови нейното решение за това дали да задейства процеса на вземане на решения, като упражни правото си на инициатива.

128. Следователно третото основание за обжалване трябва да се отхвърли по същество.

Г. Четвъртото основание за обжалване: явни грешки в преценката

129. С четвъртото основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че дори и приложеният от Общия съд стандарт за съдебен контрол да беше правилен, Общият съд не е постановил, че мотивите, посочени от Комисията в съобщението, удовлетворяват критериите за допусната явна грешка.

130. Жалбоподателите посочват пет точки от съобщението на Комисията, които според тях са опорочени от наличието на такива явни грешки в преценката.

131. На първо място, жалбоподателите твърдят, като се позовават на решение Brüstle⁷⁴, че е очевидно непоследователно да се забрани патентоването на изобретения, които предполагат разрушаването на човешки ембриони, и в същото време да се финансира точно това научно изследване.

132. Изводите, направени от жалбоподателите въз основа на решение Brüstle, далеч надхвърлят рамките на това дело.

133. Както Комисията правилно посочва, това решение засяга изключително въпроса за патентоспособността. Действително Директива 98/44/ЕО⁷⁵, която е предмет на тълкуване в това дело, няма за цел „да регламентира използването на човешки ембриони за научни изследвания. Нейният предмет е ограничен до патентоспособността на биотехнологичните изобретения“⁷⁶. Изключенията от патентоспособност не са свързани със забраната за извършване на научни

⁷³ Вж. точка 103 по-горе от настоящото заключение.

⁷⁴ Решение от 18 октомври 2011 г. (C-34/10, EU:C:2011:669).

⁷⁵ Директива 98/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 1998 година относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОВ L 213, 1998 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 268).

⁷⁶ Решения от 18 октомври 2011 г., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, т. 40), и от 18 декември 2014 г., International Stem Cell Corporation (C-364/13, EU:C:2014:2451, т. 22).

изследвания в дадена област или тяхното финансиране⁷⁷. В действителност конкретното правило за изключване на патентоспособността в дадена област означава да се направи невъзможно установяването на изключителното право на търговско използване, което е доста по-различно от въпросите, свързани с научните изследвания в различните им приложения.

134. Следователно Общият съд не е допуснал грешка, като посочва в точка 173 от обжалваното съдебно решение, че заключението на Комисията в точка 2.1 in fine от съобщението, според което решение Brüstle не засяга въпроса дали този вид научни изследвания могат да бъдат провеждани и финансирани, не е опорочено от явна грешка в преценката.

135. На второ място, жалбоподателите твърдят, че е очевидно, че не може да се постигне баланс между правото на живот на ембриона и интересите на научните изследвания в областта на човешките ембрионални стволови клетки (ЧЕСК). Понятието за човешко достойнство забранявало постигането на такъв баланс. В съответствие с това жалбоподателите твърдят, че в съобщението очевидно неправилно се твърди, че „не е необходимо да се изяснява правният статут на ембриона“.

136. Споделям становището на Комисията, че този довод е неправилен. Той не е насочен срещу точка от мотивите на Общия съд, където той е анализирал твърденията от жалбоподателите в петото им основание за отмяна грешки в преценката, а срещу едно от изявленията на Общия съд във връзка с четвъртото основание за отмяна, свързано с твърдяното нарушение на задължението за мотивиране. В точка 156 от обжалваното съдебно решение Общият съд действително изследва дали мотивите са достатъчни.

137. На трето място, жалбоподателите изтъкват редица доводи, които по същество са свързани с обосновката на Общия съд по отношение на научните изследвания в областта на ЧЕСК. Жалбоподателите твърдят, че становището в съобщението, че системата за „тройна защита“ осигурява етичен критерий за оценка на даден научноизследователски проект, представлява явна грешка в преценката. Твърдението на Комисията, че една такава система, която позволява финансирането на научноизследователски проекти, които са незаконни в 27 от 28 държави членки, установява висок стандарт, било не само явна грешка, но и пълен абсурд. В тази връзка жалбоподателите твърдят, че подходът на Общия съд да определя различните етични норми, представлява грешка по прилагане на правото, тъй като ролята на Съда по отношение на една успешна ЕГИ не е да определя предимствата на конкуриращите се социално-етични въпроси, като това било задача не за съдебната власт, а за политическия процес. Освен това жалбоподателите твърдят, че позицията на Общия съд сама по себе си е неетична. Той възприел подход на чист субективизъм, който се опитвал да направи възгледите на Комисията неоспорими. И накрая, жалбоподателите твърдят, че извършеният от Общия съд съдебен контрол е непълен, тъй като той не разглеждал всички грешки в преценката, посочени от жалбоподателите. В това отношение жалбоподателите се оплакват, че въпреки че се обсъжда делото Brüstle, обжалваното съдебно решение не съдържа никакъв допълнителен анализ по отношение на твърденията на Комисията относно системата за „тройна защита“.

138. Посочените по-горе доводи на жалбоподателите са неотнормисими. Тези доводи се основават на неправилно разбиране на решението на Общия съд.

139. В точка 176 от обжалваното съдебно решение, която основно е обект на критики в довода на жалбоподателите, Общият съд първо очертава основните характеристики на различните етични подходи на ЕГИ и на Комисията, посочвайки, че „[с]поред етичния подход на спорната ЕГИ човешкото същество трябва да се ползва с човешко достойнство и право на живот, докато етичният подход на Комисията, така както е изложен в обжалваното съобщение, взема предвид

⁷⁷ Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Вет по делото Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:138, т. 44), в което се подчертава, че „патентоспособността и изследванията не ни изглеждат неразривно свързани“.

правото на живот и човешкото достойнство на човешките ембриони, но същевременно взема предвид и нуждите на научните изследвания в областта на ЧЕСК, които могат да послужат за лечението на нелечими понастоящем или потенциално смъртоносни болести [...]“. След това заключава, че „[с]ледователно не изглежда, че етичният подход на Комисията е опорочен от явна грешка в преценката по този въпрос, и доводите на жалбоподателите, които са основани на различен етичен подход, не доказват наличието на такава грешка“.

140. Видно е, че Общият съд не е подкрепил определено становище и не е заел определена етична позиция, която би могла да бъде критикувана като изземване от съдебната власт на правомощието за вземане на политически решения. Противно на твърденията на жалбоподателите, решението на Общия съд именно запазва политическата свобода на преценка, която съгласно действащата институционална рамка за вземане на решения принадлежи на Комисията, включително когато ЕГИ е била успешна. При анализа на това дали в съобщението е допусната каквато и да е явна грешка в преценката, той просто изтъква факта, че жалбоподателите подкрепят етична гледна точка, която е различна от подкрепената от Комисията.

141. Този начин на разсъждение не може да бъде критикуван. Както правилно посочва Комисията, в съответствие с приложимия стандарт за съдебен контрол този подход подчертава политическата свобода на преценка на Комисията при нейната оценка на достатъчния и адекватния характер на настоящата правна рамка като един от елементите на мотивите в подкрепа на решението ѝ да не упражнява правото си на инициатива в посоката, предложена от разглежданата ЕГИ.

142. Следователно според мен мотивите на Общия съд в точки 176 и 177 от обжалваното съдебно решение правилно обхващат доводите, изтъкнати от жалбоподателите. Не виждам причина за допълнително разглеждане на тези доводи, тъй като те или критикуват избора на ценности, направен от Комисията при упражняването на нейната преценка, или упрекуват Общия съд за това, че не е приел етични позиции и не е подкрепил определени ценности, за което той не е имал основание.

143. На четвърто място, жалбоподателите поддържат, че твърдението, което не е придружено от каквито и да било доказателства, че предоставянето на аборти, финансирани от данъкоплатците в Съюза, намалява абортите, е явно парадоксално.

144. Този довод е неотносим, доколкото не засяга основния довод на Общия съд в отговор на оплакванията на жалбоподателите относно съображенията на Комисията, свързани със сътрудничеството за развитие⁷⁸. Във всеки случай този довод изглежда се основава на доста съмнителен прочит на съобщението, тъй като в него не се съдържа такова твърдение⁷⁹.

⁷⁸ Вж. точки 179 и 180 от обжалваното съдебно решение.

⁷⁹ В т. 3.3 съобщението съдържа единствено следното: „помощта на Съюза в сектора на общественото здравеопазване на развиващите се страни партньори се състои или в подпомагане на предоставянето на интегрирани здравни услуги, които включват здравни услуги в областта на сексуалното и репродуктивното здраве, здравето на майките, новородените и децата в целия спектър на здравните грижи, или в предоставянето на бюджетно подпомагане за страните с цел да се подобри националното здравно обслужване. По определение това подпомагане пряко или непряко подкрепя целия спектър на здравното обслужване, предлагано от страните партньори, в който може да са включени или да не са включени услуги за извършване на аборт с цел спасяване живота на майката. Според Комисията тази подкрепа от Съюза допринася съществено за намаляване на броя на абортите, тъй като подобрява достъпа до здравно обслужване, включително до качествени и безопасни услуги за семейно планиране, широк набор от противозачатъчни методи, спешна контрацепция и добре развито сексуално образование“.

145. На пето място, жалбоподателите твърдят, че решението на Общия съд е изопачило техните доводи, като в точка 164 от обжалваното съдебно решение се посочва, че „[ж]албоподателите поддържат също, че ЦХР и Програмата за действие на МКНР не представляват обвързващи правни ангажименти, а политически цели“. Вместо това жалбоподателите искали да подчертаят, че Комисията погрешно е твърдяла, че тези документи съдържат обвързващи правни задължения, което било явна грешка от страна на Комисията.

146. Дори да се приеме, че се твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като не е установил, че твърдението на Комисията, че ЦХР и Програмата за действие на МКНР представляват обвързващи правни ангажименти, е очевидна грешка, този довод не може да бъде основателен, тъй като съобщението на Комисията не съдържа подобно твърдение. Поради това този довод не разкрива каквато и да било грешка при прилагане на правото в констатацията на Общия съд, че доводите на жалбоподателите, представени в точка 164 от обжалваното съдебно решение, не доказват наличието на явни грешки в преценката.

147. С оглед на всички тези съображения според мен четвъртото основание за обжалване следва да се отхвърли като отчасти неотнормено и отчасти неоснователно.

Д. Пето основание за обжалване: грешка в преценката на ЕГИ

148. С петото основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че обжалваното съдебно решение съдържа грешка при прилагане на правото в точка 156, където се посочва, че не е имало нужда да се разглежда доводът, свързан с въпроса дали човешкият ембрион е човешко същество.

149. Жалбоподателите твърдят, че целта и логиката на ЕГИ е ясна от нейния предмет, който тя описва като „правната закрила на достойнството, правото на живот и неприкосновеността на всяко човешко същество от зачеването [...]“. Според жалбоподателите Общият съд е стигнал до това заключение, тъй като е определил погрешно целта на ЕГИ, приемайки, че нейната цел не е закрилата на ембриона като човешко същество, а просто приемането на трите предложения, направени пред законодателния орган на Съюза.

150. Според Комисията тълкуването на документ, произхождащ от частен субект, се отнася до преценката на фактите и не представлява правен въпрос, който подлежи на съдебен контрол по производство по обжалване пред Съда освен в случаите, в които доказателството очевидно е изопачено⁸⁰.

151. Не смятам, че е правилно да се характеризира въпросът за определянето на предмета на една (успешна) ЕГИ като фактически въпрос както в случай на частен документ. Докато, разбира се, въпросът за това какво и къде е било написано, е фактически въпрос, непосредствената правна квалификация на тези факти за целите на „регистрабилността“ съгласно член 4, параграф 2 от Регламента за ЕГИ, както и други по-нататъшни етапи на ЕГИ, очевидно не е само фактически въпрос. Освен това трудно може да се приеме, че ЕГИ е подобна на договор, сключен между два частни субекта, и след това да се разглежда от съдилищата на Съюза например в контекста на конкурентното право. В контекста на ЕГИ съществува текущ обмен и оценка на (практически поредица от) действия на частни субекти с институциите на Съюза.

⁸⁰ Като се позовава на решение от 13 юли 2006 г., Комисия/Volkswagen (C-74/04 P, EU:C:2006:460, т. 49–53), в подкрепа на това твърдение.

152. При все това, колкото и интригуваща да е принципната дискусия относно границата между фактически и правни въпроси, считам, че в настоящия случай това би било напълно излишно. Обжалваното съдебно решение по никакъв начин не е сгрешило в определянето на целта на ЕГИ.

153. Доводът на жалбоподателите се свежда до твърдението, че Комисията не е трябвало да тълкува ЕГИ като отправяща молба само за това, което е било изрично поискано (трите конкретни законодателни предложения в приложението), но също е трябвало да тълкува предмета на ЕГИ като специално искане за приемане на изрична правна позиция относно човешкия характер на ембрионите.

154. Не съм съгласен.

155. Съгласно член 4, параграф 1 от Регламента за ЕГИ, за да поискат регистрация на ЕГИ, организаторите трябва да предоставят съответната информация, посочена в приложение II. Това приложение изисква да се предостави наслов с не повече от 100 символа (1); предмет с не повече от 200 символа (2); и описание на целите с не повече от 500 символа (3). Освен това организаторите могат също така, ако желаят, да представят и проект на правен акт, което не е задължително.

156. При разглежданата ЕГИ конкретните цели по точка (3) са ясно определени като предложение за „забрана и край на финансирането на дейности, които предполагат унищожаването на човешки ембриони, по-специално в областта на научните изследвания, помощта за развитие и общественото здраве“⁸¹. Тези цели са придружени от конкретен проект на правен акт.

157. В тази връзка за целите на регистрацията на предложената гражданска инициатива в съответствие с член 4 от Регламента за ЕГИ Съдът вече е подчертал значението на внимателното и безпристрастно разглеждане от страна на Комисията на всички елементи, предоставени от организаторите на ЕГИ, когато те прилагат към своето предложение по-подробна информация относно предмета, целите и контекста на предложението си⁸². Освен това всички тези елементи трябва да бъдат надлежно взети предвид за целите на съобщението на Комисията съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГИ.

158. И на двата етапа целите на ЕГИ логично са едни и същи. В настоящия случай Комисията тълкува целите чрез позоваване на конкретните предложения, направени от ЕГИ, като по този начин прави заключението, че те могат да бъдат регистрирани, тъй като отговарят на условията на член 4 от Регламента за ЕГИ. Считам доводът, че Комисията е трябвало, успоредно (или в допълнение), да тълкува целите на ЕГИ, позовавайки се на горепосочения предмет, за доста странен, тъй като това би могло да означава, че целта не е изпълнила изискванията на член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ.

159. По този начин, накратко, Комисията на практика бива упреквана за това, че в допълнение към конкретните, ясно формулирани цели на ЕГИ, тя не е извела по тълкувателен път от наслова на ЕГИ наличието на още една допълнителна цел. Възприемането на ЕГИ по такъв начин вероятно би било в неин ущърб, след като тази цел (или евентуално цялата ЕГИ) би трябвало тогава да бъде изключена от регистрацията. Аз лично трябва да призная, че има доста

⁸¹ Вж. точка 11 от настоящото заключение.

⁸² Вж. решения от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 35 и 45), и от 7 март 2019 г., Izsák и Dabis/Комисия (C-420/16 P, EU:C:2019:177, т. 51).

трудности при определянето на правомощие на Комисията, което да ѝ дава право да представя предложение за правен акт на Европейския съюз за уреждане на въпроса дали човешкият ембрион е човешко същество, в съответствие с член 4, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕГИ.

160. При тези обстоятелства не може да се твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 156 от обжалваното съдебно решение, като е установил, че целта на разглежданата ЕГИ не е била определението или разяснението на правния статус на човешкия ембрион, а това Комисията да направи тези три предложения пред законодателя на Съюза.

161. Ето защо считам, че петото основание за обжалване трябва да се отхвърли като неоснователно.

VI. Съдебните разноски

162. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане от спечелилата делото страна.

163. Комисията е направила искане за присъждане на съдебните разноски. Според мен жалбоподателите са загубилата делото страна. Така жалбоподателите следва да бъдат осъдени да заплатят всички съдебни разноски във връзка с настоящото производство по обжалване.

VII. Заключение

164. С оглед на предходните съображения предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата,
- да осъди жалбоподателите да понесат направените от тях съдебни разноски, както и тези на Комисията.