



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NICHOLAS EMILIOU

5 päivänä lokakuuta 2023<sup>1</sup>

**Asia C-54/22 P**

**Romania**

**vastaan**

**Euroopan komissio**

Muutoksenhaku – Eurooppalainen kansalaisaloite – Kansalaisaloite ”Koheesiopolitiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymisen varmistamiseksi” – Euroopan komission toimivalta suorittaa osittainen rekisteröinti asetuksen (EU) N:o 211/2011 mukaisesti

## I Johdanto

1. Eurooppalainen kansalaisaloite (jäljempänä kansalaisaloite) on osallistavan demokratian väline, josta nyttemmin on tullut varsin tunnettu lisä unionin institutionaaliseen järjestelmään siitä huolimatta, että sen vaikutukset näyttävät toistaiseksi vaatimattomilta.<sup>2</sup> Muistutan, että tämä mekanismi otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksella, jotta unionin kansalaisille voitiin antaa mahdollisuus vaikuttaa suoraan unionin oikeusjärjestykseen kehottamalla Euroopan komissiota tekemään ehdotus Euroopan unionin säädökseksi. Kuten unionin tuomioistuimien on korostanut, tämän mekanismin lisäarvo ”ei koostu lopputuloksen varmuudesta vaan niistä keinoista ja mahdollisuuksista, joita sillä luodaan unionin kansalaisille panna vireille poliittinen keskustelu unionin toimielimissä.”<sup>3</sup>

2. Jotta kansalaisaloite voisi edetä, sen on käytävä onnistuneesti läpi useita vaiheita, joista ensimmäinen on sen rekisteröinti. Komissio tarkistaa tämän ”rekisteröimiskelpoisuuden arviointia koskevan” vaiheen aikana muun muassa sen, ylittääkö asia, jonka osalta komissiota kehoitetaan toimimaan, *selvästi* sen toimivallan tehdä ehdotus Euroopan unionin säädökseksi. Tämä ensimmäinen vaihe huipentuu lähtökohtaisesti päätökseen, jolla komissio joko rekisteröi kansalaisaloitteen tai epää sen rekisteröinnin.

3. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse juuri tästä vaiheesta, ja asia on jatkoa unionin tuomioistuimissa aiemmin vireillä olleeseen kansalaisaloitetta ”Koheesiopolitiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymisen varmistamiseksi” koskeneeseen

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: englanti.

<sup>2</sup> Näin on tilastotietojen perusteella. Kansalaisaloitteita käsittelevällä Euroopan komission internetsivustolla todetaan, että alkaen vuodesta 2012, jolloin tämä väline tuli voimaan, yhdeksän aloitetta on edennyt vaiheeseen, jossa komissio on voinut ottaa kantaa niiden lopputulokseen. Ks. [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_fi](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_fi).

<sup>3</sup> Tuomio 19.12.2019, Puppinck ym. v. komissio (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 70 kohta; jäljempänä tuomio Puppinck).

oikeusriitaan. Tässä kansalaisaloitteesta pyydettiin pääasiallisesti valmistelemaan säädöksiä, joissa alueille, jotka kansallisten, etnisten, kulttuuristen, uskonnollisten tai kielellisten erityispiirteidensä osalta poikkeavat niitä ympäröivistä alueista, annetaan yhtäläiset mahdollisuudet saada käyttöönsä unionin varoja.

4. Nyt esillä oleva oikeusriita alkoi, kun komissio epäsi kansalaisaloitteen rekisteröinnin, koska sen aihe selvästi ylitti komission toimivallan tehdä ehdotus säädökseksi. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tästä epäämispäätöksestä nostetun kumoamiskanteen. Kansalaisaloitteen järjestäjien tekemän valituksen johdosta unionin tuomioistuin kuitenkin kumosi unionin yleisen tuomioistuimen tuomion sekä komission päätöksen.

5. Komissio antoi myöhemmin uuden päätöksen, jolla se rekisteröi kyseessä olevan kansalaisaloitteen ja antoi siten mahdollisuuden tuen keräämiseen unionin kansalaisilta. Komissio rajoitti tässä tarkoituksessa kyseisen kansalaisaloitteen laajuuden kattamaan ainoastaan aloitteen alkuperäiset osat, jotka komission näkemyksen mukaan eivät selvästi olleet ”rekisteröimiskelvottomia”.

6. Asianomaisena ajankohtana voimassa olleissa sovellettavissa säännöissä komissiolle annettiin kuitenkin ensinäkemältä ”mustavalkoinen” toimivalta joko rekisteröidä kansalaisaloite tai evätä sen rekisteröinti. Nyt käsiteltävässä asiassa nousee esille kysymys siitä, oliko tämä kaksijakoinen logiikka esteenä sille, että komissio rekisteröi asianomaisen kansalaisaloitteen tietyin ehdoin.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Kansalaisaloitteesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 211/2011 (jäljempänä vuoden 2011 asetus)<sup>4</sup> 1 artiklan mukaan sillä vahvistetaan kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavat menettelyt ja edellytykset siten kuin SEU 11 artiklassa ja SEUT 24 artiklassa määrätään.<sup>5</sup>

8. Tämän välineen 2 artiklan 1 kohdassa kansalaisaloite määriteltiin aloitteeksi, ”joka on toimitettu komissiolle [vuoden 2011 asetuksen] mukaisesti ja jossa komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi, ja jota on tukenut vähintään miljoona osallistumiskelpoista allekirjoittajaa, jotka ovat lähtöisin ainakin yhdestä neljäosasta jäsenvaltiosta”.

9. Vuoden 2011 asetuksen 4 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Ennen kuin järjestäjät aloittavat ehdotettua kansalaisaloitetta koskevien tuenilmausten keruun allekirjoittajilta, heidän on rekisteröitävä se komissiossa ja ilmoitettava liitteessä II esitetyt tiedot, erityisesti ne, jotka koskevat ehdotetun kansalaisaloitteen aihetta ja tavoitteita.

– –

<sup>4</sup> EUVL 2011, L 65, s. 1. Tämä asetus on korvattu eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta 17.4.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/788 (EUVL 2019, L 130, s. 55; jäljempänä vuoden 2019 asetus), jota sen 28 artiklan mukaan sovelletaan lähtökohtaisesti 1.1.2020 alkaen, kun taas nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva kansalaisaloite rekisteröitiin 30.4.2019.

<sup>5</sup> Ensiksi mainitussa määräyksessä itse kansalaisaloite otetaan käyttöön ja jälkimmäisenä mainittu määräys on vuoden 2011 asetuksen oikeusperusta.

2. Komissio rekisteröi ehdotetun kansalaisaloitteen kahden kuukauden kuluessa liitteessä II esitettyjen tietojen vastaanottamisesta, antaa sille yksilöidyn rekisteröintinumeron ja lähettää järjestäjille vahvistuksen, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

--

b) ehdotettu kansalaisaloite ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi;

--

3. Komissio epää rekisteröinnin, jos 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty.

Jos komissio epää ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin, se ilmoittaa järjestäjille epäämisen perusteet sekä kaikki heidän käytettävissään olevat oikeudelliset ja muut keinot.

--”

10. Vuoden 2011 asetuksen liite II koski ”ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröintiä varten vaadittavia tietoja”, ja sen mukaan ”ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröimiseksi komission verkossa olevaan rekisteriin on ilmoitettava seuraavat tiedot:

1. Ehdotetun kansalaisaloitteen nimi (enintään 100 merkkiä)
2. Aihe (enintään 200 merkkiä)
3. Kyseessä olevan ehdotetun kansalaisaloitteen, jonka perusteella komissiota pyydetään toimimaan, tavoitteiden kuvaus (enintään 500 merkkiä)
4. Perussopimusten määräykset, joita ehdotetun toimen järjestäjät pitävät asiaan kuuluvina

--”

Kyseisessä liitteessä todettiin myös, että ”järjestäjät voivat liiteasiakirjalla toimittaa tarkempia tietoja ehdotetun kansalaisaloitteen aiheesta, tavoitteista ja taustasta. He voivat halutessaan esittää myös luonnoksen säädökseksi.”

### **III Asian tausta, menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

11. Komissiolle toimitettiin 18.6.2013 rekisteröitäväksi kansalaisaloite ”Koheesiopolitiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymisen varmistamiseksi”.

12. Kansalaisaloitteen järjestäjät esittivät sekä vuoden 2011 asetuksen liitteen II mukaiset vaadittavat vähimmäistiedot (jäljempänä vaadittavat tiedot) että tässä liitteessä tarkoitettuja yksityiskohtaisempia tietoja (jäljempänä lisätiedot).

13. *Vaadittavina* tietoina esitetystä tiedoista ilmeni tämän aloitteen aiheen olevan se, että Euroopan unionin koheesiopolitiikassa kiinnitettäisiin erityistä huomiota alueisiin, joiden etniset, kulttuuriset, uskonnolliset tai kielelliset ominaispiirteet poikkeavat naapurialueiden kyseisistä

ominaispiirteistä.<sup>6</sup>

14. Tämän aloitteen tavoitteet, joita myös kuvailtiin osana vaadittavia tietoja, esitettiin muun muassa seuraavasti: ”Tällaisilla alueilla, joihin kuuluvat myös alueet, joilla ei ole hallinnollista toimivaltaa, taloudellisen jälkeenjääneisyyden estäminen, kehityksen ylläpitäminen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edellytysten säilyttäminen olisi toteutettava siten, että niiden erityispiirteet säilyvät muuttumattomina. Tästä syystä tällaisilla alueilla on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet saada käyttöönsä EU:n varoja, ja niiden erityispiirteiden säilyminen ja taloudellinen kehitys on taattava, jotta EU:n kehitystä voidaan pitää yllä ja säilyttää sen kulttuurinen monimuotoisuus.”<sup>7</sup>

15. *Lisätiedoista* (sellaisina kuin unionin tuomioistuin on ne myöhemmin tiivistetysti esittänyt) ilmeni, että tämän kansalaisaloitteen järjestäjien mukaan ”SEUT 174–SEUT 178 artiklassa säännellyn koheesiopolitiikan tarkoituksena on SEU 2 ja SEU 3 artiklassa määriteltyjen perusarvojen kunnioittamiseksi myötävaikuttaa kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisten etnisten, kulttuuristen, uskonnollisten tai kielellisten ominaispiirteiden, joita Euroopan taloudellinen integraatio uhkaa, säilymiseen ja näiden alueiden taloudelliseen kehitykseen vaikuttavien haittojen ja syrjinnän poistamiseen. Niinpä ehdotetulla toimella oli tarkoitus antaa kansallisen vähemmistön sisältäville alueille samanlainen mahdollisuus päästä osallisiksi unionin koheesiopolitiikan varoista, resursseista ja ohjelmista kuin on niihin tällä hetkellä oikeutetuilla alueilla, sellaisina kuin ne luetellaan [asetuksen N:o 1059/2003<sup>8</sup>] liitteessä I. Näihin takeisiin voi [järjestäjien] mukaan kuulua se, että perustetaan autonomisia alueellisia instituutioita, joilla on riittävä toimivalta auttaa kansallisen vähemmistön sisältäviä alueita säilyttämään kansalliset, kielelliset ja kulttuuriset ominaispiirteensä sekä identiteettinsä.”<sup>9</sup>

16. Komissio epäsi 25.7.2013 antamallaan päätöksellä tämän kansalaisaloitteen rekisteröinnin sen vuoksi, että ehdotettu kansalaisaloite selvästi ylitti sen toimivallan tehdä ehdotus Euroopan unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi (vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettussa merkityksessä).<sup>10</sup>

17. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen, jolla kansalaisaloitteen järjestäjät, joita Unkari tuki, vaativat tämän päätöksen kumoamista.<sup>11</sup> Unionin tuomioistuin kuitenkin kumosi kyseisen tuomion ja ratkaisi itse asian lopullisesti kumoamalla komission 25.7.2013 antaman päätöksen.<sup>12</sup> Sen tuomiosta ilmenee, että unionin tuomioistuin muun muassa piti liian rajoittavana tulkintaa,

<sup>6</sup> Ks. ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Koheesiopolitiikka alueiden yhdenvertaisuuden ja alueellisten kulttuurien säilymisen varmistamiseksi” 30.4.2019 annetun komission päätöksen (EU) 2019/721 (EUVL 2019, L 122, s. 55; jäljempänä riidanalainen päätös) johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Ks. myös tuomio 7.3.2019, Izsák ja Dabis v. komissio (C-420/16 P, EU:C:2019:177, 9 kohta; jäljempänä unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio).

<sup>7</sup> Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toinen perustelukappale. Ks. myös tuomio 10.5.2016, Izsák ja Dabis v. komissio (T-529/13 EU:C:2016:282, 3 kohta; jäljempänä unionin yleisen tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio).

<sup>8</sup> Yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS) 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1059/2003 (EUVL 2003, L 154, s. 1). Kuten tämän asetuksen 1 artiklasta ilmenee, sillä on tarkoitus perustaa yhteinen tilastollinen alueyksiköiden luokitus (jäljempänä NUTS), jotta Euroopan unionissa voidaan kerätä, laatia ja levittää yhdenmukaisia alueellisia tilastotietoja.

<sup>9</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 11 ja 56 kohta. Näiden lisätietojen tarkemman kuvauksen osalta ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 3 ja 5–8 kohta. Vaadittavat tiedot ja lisätiedot ovat kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_fi](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_fi).

<sup>10</sup> Päätös C(2013) 4975 final. Rekisteröinnin epäämisen syyt on esitetty unionin tuomioistuimen tuomion Izsák ja Dabis v. komissio 12 kohdassa. Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 9 kohta.

<sup>11</sup> Edellä alaviitteessä 7 mainittu unionin yleisen tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio.

<sup>12</sup> Edellä alaviitteessä 6 mainittu unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio.

jonka komissio oli tehnyt EU:n koheesiopolitiikkaa koskevista perussopimusten määräyksistä, joita oli tarkasteltu säädösten, joita komissiota oli kehoitettu valmistelemaan, mahdollisena oikeusperustana.<sup>13</sup>

18. Komissio antoi 30.4.2019 riidanalaisen päätöksen, jolla kyseessä oleva kansalaisaloite rekisteröitiin.<sup>14</sup>

19. Rekisteröinti suoritettiin riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa, mutta sen 1 artiklan 2 kohdassa todettiin seuraavaa: ”Ehdotetulle kansalaisaloitteelle voidaan kerätä tuenilmauksia *sillä perusteella*, että sen tarkoituksena on, että komissio antaa ehdotuksia säädöksiksi, joissa vahvistetaan rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, ja edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen.”<sup>15</sup>

20. Romania nosti 8.7.2019 jättämällään kannekirjelmällä riidanalaisista päätöistä koskevan kumoamiskanteen, jossa vedottiin kahteen kanneperusteeseen. Se väitti ensinnäkin, että vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on rikottu, koska asianomainen kansalaisaloite sen mielestä selvästi ylitti komission toimivallan tehdä ehdotus unionin säädökseksi mainitussa säännöksessä tarkoitettussa merkityksessä. Romania väitti toiseksi, ettei perusteluvollisuutta ole noudatettu.

21. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän kanteen 10.11.2021 (jäljempänä valituksenalainen tuomio).<sup>16</sup>

#### IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

22. Romania valitti tästä tuomiosta 27.1.2022 ja vaati sen kumoamista ja sitä, että unionin tuomioistuin joko ratkaisee itse asian tai palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee sen uudelleen. Se vaati myös, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Romania vetoaa yhteen ainoaan valitusperusteeseen, jonka mukaan vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa, kun sitä luetaan yhdessä SEU 5 artiklan 2 kohdan kanssa (jossa määrätään annetun toimivallan periaatteesta), on rikottu.<sup>17</sup> Tämä valitusperuste jakautuu kahteen osaan.

24. *Valitusperusteen ensimmäinen osa* koskee valituksenalaisen tuomion 105 ja 106 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”komissio voi evätä ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröinnin vain, jos se päättyy – – toteamaan olevan täysin poissuljettua, että se voisi ehdottaa

<sup>13</sup> Kuten unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Izsák ja Dabis v. komissio 64 kohdasta ilmenee, alkuperäisessä epäämispäätöksessä todettiin, että SEUT 174 artiklan kolmanteen kohtaan sisältyvä niiden haittojen luettelo, jotka voivat vaikuttaa eri alueisiin ja jotka lyhyesti sanottuna voivat olla unionin koheesiopolitiikan kohteena, on *tyhjentävä* (eikä se ymmärtääkseni siten pidä sisällään ”vähemmistön sisältävien alueiden” erityispiirteitä, jotka asianomaisen kansalaisaloitteen järjestäjät olivat yksilöineet niiden huolenaiheiden lähteeksi, jotka vaativat tarkastelua). Unionin tuomioistuin totesi sitä vastoin, että tämä luettelo ei ole kattava vaan *ohjeellinen*. Ks. unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 69 kohta.

<sup>14</sup> Edellä alaviitteessä 6 mainittu riidanalainen päätös.

<sup>15</sup> Kursivointi tässä.

<sup>16</sup> Tuomio 10.11.2021, Romania v. komissio (T-495/19, EU:T:2021:781).

<sup>17</sup> Muistutan, että SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.”

unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi” ja että komission on tämän vuoksi rekisteröitävä kansalaisaloite ”vaikka se epäilisi vahvasti, ettei ehdotettu kansalaisaloite kuulu sen toimivaltaan”.

25. Romanian esittämän *valitusperusteen toinen osa* koskee unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa esittämää toteamusta, jonka mukaan pääasiallisesti komission lähestymistapa, jonka mukaan asianomainen kansalaisaloite rekisteröitiin tietyllä ymmärryksellä siitä, mikä sen mahdollinen laajuus voisi olla, ei ollut yhteensopiva vuoden 2011 asetuksen ja unionin tuomioistuimen tuomiossa Izsák ja Dabis v. komissio siitä tekemän tulkinnan kanssa.

26. Komissio esitti vastineen, jossa se pyytää unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Valittaja toimitti myös valittajan vastauksen ja vastaaja toimitti vastaajan vastauksen. Väliintulijana oleva Unkarin hallitus tuki komission vaatimuksia ja toimitti vastineensa valituksesta sekä väliintulijan vastauksen.

## V Arviointi

28. Tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti Romanian valitusperusteensa toisessa osassa esittämiin argumentteihin, joissa on kyse siitä, oliko komissiolla kansalaisaloitetta rekisteröidessään toimivalta ”asettaa ehtoja” asianomaisen kansalaisaloitteen laajuudelle (ja rajoittaa sitä) .

29. Tätä kysymystä arvioidessani esitän kommentteja kansalaisaloitemekanismin asiassa merkityksellisistä ominaispiirteistä (1) ja kuvailen komission (myös asianomaista kansalaisaloitetta koskevaa) käytäntöä rekisteröidä eräät kansalaisaloitteet tietyllä ymmärryksellä siitä, mikä niiden mahdollinen laajuus voisi olla (2). Nämä yleiseen taustaan liittyvät seikat selitettyäni käsittelen Romanian valitusperusteensa toisessa osassa esittämiä argumentteja ja esitän syyt, joiden vuoksi päädyn toteamaan, että komissiolla oli oikeus rekisteröidä kansalaisaloite rajoittamalla samalla sen laajuutta kattamaan vain jotkut sen osista (3).

### 1. Kansalaisaloitemekanismin asian kannalta merkitykselliset ominaispiirteet

30. SEU 11 artiklan 4 kohdassa käyttöön otettu kansalaisaloitemekanismi pantiin täytäntöön vuoden 2011 asetuksella, joka kumottiin myöhemmin nykyisin voimassa olevalla vuoden 2019 asetuksella. Molemmissa asetuksissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti aloite voidaan toimittaa komissiolle, ja menettelystä, jota soveltaen komission on käsiteltävä aloite.

31. On huomattava, että aloitteen on läpäistävä kolme peräkkäistä päävaihetta, jotta sillä voidaan käynnistää poliittinen keskustelu unionin toimielimissä.

32. *Ensinnäkin* sen on oltava nimenomaisesti lueteltujen rekisteröintiedellytysten mukainen (tähän viitataan toisinaan ”rekisteröimiskelpoisuudella”<sup>18</sup>). *Toiseksi* kansalaisaloitteen järjestäjien on kerättävä kansalaisaloitteen tultua rekisteröidyksi tarvittava tuki (vähintään miljoona

<sup>18</sup> Ks. esim., Dougan, M., ”What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, osa 48, nro 6, 2011, s. 1839.

allekirjoittajaa, jotka ovat ainakin yhdestä neljäosasta jäsenvaltioita).<sup>19</sup> *Kolmanneksi* komission on päädyttävä toteamaan pääasiallisesti, että säädöksen antaminen yksilöidystä asiasta on todella tarpeen, – ja aloitettava säädöksen valmistelu –, minkä osalta sillä on kuitenkin täysi harkintavalta.<sup>20</sup>

33. Rekisteröintivaiheesta, josta nyt käsiteltävässä asiassa on kyse, on todettava, että nykyisin voimassa olevan vuoden 2019 asetuksen mukaan rekisteröintiedellytyksiin kuuluu muun muassa (negatiivinen) edellytys siitä, että *mikään* esitetyn *aloitteen osista* ei selvästi ylitä komission toimivaltaa tehdä ehdotus Euroopan unionin säädökseksi perussopimusten soveltamiseksi.<sup>21</sup>

34. Jos tämä edellytys ei täyty, komission on ilmoitettava siitä järjestäjille ja annettava niille tilaisuus muuttaa aloitetta. Vuoden 2019 asetuksessa säädetään, että jos järjestäjät pitävät voimassa alkuperäisen version ja jos jokin tämän aloitteen osista ei kuitenkaan selvästi ylitä komission asiassa merkityksellistä toimivaltaa, komission on rekisteröitävä tällainen aloite osittain.<sup>22</sup>

35. Vuoden 2019 asetuksen rekisteröintiedellytyksiä ei kuitenkaan sovelleta *ratione temporis* nyt käsiteltävään asiaan, johon on tältä osin sovellettava vuoden 2011 asetusta.<sup>23</sup> Vaikka viimeksi mainittuun asetukseen sisältyi samankaltainen negatiivinen rekisteröintiedellytys, tämä edellytys ilmaistiin siinä eri tavalla, koska siinä ei täsmennetty, *ettei mikään* ehdotetun aloitteen *osista* saanut jäädä komission asiassa merkityksellisen toimivallan ulkopuolelle. Sen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vaadittiin vain, että ehdotettu aloite (sellaisenaan) ei selvästi ylitä komission toimivaltaa.<sup>24</sup> On tärkeää huomata, että vuoden 2011 asetuksessa ei käsitelty tilannetta, jossa ehdotettu kansalaisaloite täytti kielteisen edellytyksen vain osittain. Siinä ei toisin sanoen säädetty, millaisia yksittäisiä johtopäätöksiä on tehtävä ehdotuksesta, johon sisältyy useita osia, joista jotkut selvästi ylittävät komission toimivallan ja joista toiset taas eivät.

36. Nyt käsiteltävässä asiassa nousee esiin kysymys siitä, oliko se, ettei asetuksessa säädetty tästä kysymyksestä, esteenä sille, että komissio antoi riidanalaisen päätöksen, jolla asianomainen kansalaisaloite rekisteröitiin tietyllä ymmärryksellä siitä, mikä kyseisen kansalaisaloitteen mahdollinen laajuus voisi olla. Ennen kuin käsittelen tätä kysymystä tarkemmin, tarkastelen komission tältä osin kehittämää käytäntöä (joka tosiasiallisesti näyttää olleen nykyisin voimassa olevan osittaisen rekisteröinnin järjestelmän lähtökohtana).

## ***2. Vuoden 2011 asetuksen mukainen rekisteröintikäytäntö, jolla ehdotettujen aloitteiden laajuutta rajattiin***

37. Kyseessä oleva kansalaisaloite ei ole ensimmäinen, joka on rekisteröity vuoden 2011 asetuksen mukaisesti tietyin ehdoin – eli siten, että komissio on menettelyn seuraavia vaiheita silmällä pitäen todennut rekisteröintipäätöksessään, mikä kansalaisaloitteen mahdollinen laajuus voisi olla.

<sup>19</sup> Vuoden 2011 asetuksen 2 artiklan 1 kohta ja 7 artiklan 1 kohta sekä vuoden 2019 asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

<sup>20</sup> Ks. vastaavasti vuoden 2011 asetuksen 10 artiklan 1 kohdan c alakohta ja vuoden 2019 asetuksen 15 artiklan 2 kohta. Ks. myös tuomio Puppincck, 70 kohta. Ks. esimerkkinä komission poliittisia ja oikeudellisia päätelmiä koskevasta tiedonannosta: Komission tiedonanto eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”, COM(2021) 171 final, 3 kohta, s. 18–21.

<sup>21</sup> Vuoden 2019 asetuksen 6 artiklan 3 alakohdan c alakohta. Kursiivi tässä.

<sup>22</sup> Vuoden 2019 asetuksen 6 artiklan 4 kohta.

<sup>23</sup> Muistutan, että kyseessä oleva kansalaisaloite rekisteröitiin 30.4.2019 ja että vuoden 2019 asetusta sovelletaan sen 28 artiklan mukaisesti 1.1.2020 alkaen, mikä on asiassa merkityksellistä.

<sup>24</sup> Vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohta.

38. Tietojeni mukaan komissio on vuoden 2011 asetuksen voimassaoloaikana menetellyt tällä tavoin yhdeksässä muussakin tapauksessa,<sup>25</sup> jotka vastaavat noin 14:ää prosenttia tämän välineen mukaisista onnistuneista rekisteröinneistä.<sup>26</sup>

39. Niiden kunkin osalta annettuun rekisteröintipäätökseen sisältyy riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohtaa vastaava säännös, jossa komissio huomauttaa, että tuenilmauksia voidaan kerätä ”sillä perusteella”, että kyseessä olevan aloitteen tarkoituksena on ehdotuksen antaminen Euroopan unionin säädökseksi, jolla pyritään tässä säännöksessä lyhyesti kuvailtuun erityiseen tarkoitukseen.<sup>27</sup> Tämä poikkeaa ”täyttä” rekisteröintiä koskevista päätöksistä, joista jokaisen 1 artiklassa todetaan vain, että kyseessä oleva kansalaisaloite on rekisteröity.<sup>28</sup>

40. Tietääkseni Euroopan unionin tuomioistuimet ovat käsitelleet kysymystä siitä, saattoiko komissio rekisteröidä ”liian laajan” kansalaisaloitteen vuoden 2011 asetuksen mukaisesti vain osittain (sen sijaan, että se olisi hylätty kokonaan), ainoastaan yhden kansalaisaloitteen yhteydessä ja vain varsin rajatulla tavalla.

41. Kansalaisaloitteella ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” pyrittiin tarkemmin ottaen 11 toimen toteuttamiseen – lyhyesti sanottuna – kansallisten ja kielellisten vähemmistöjen suojan parantamiseksi.<sup>29</sup>

42. Komissio katsoi aluksi, että tämä aloite selvästi ylitti sen toimivallan tehdä ehdotus Euroopan unionin säädökseksi, ja eväsi sen rekisteröinnin.<sup>30</sup> Myöhemmässä oikeudenkäynnissä unionin yleinen tuomioistuin kumosi epäämispäätöksen muun muassa sillä perusteella, ettei komissio ollut esittänyt perusteluja sen osalta, mikä tai mitkä ehdotetuista toimista eivät selvästi kuuluneet sen toimivaltaan, ja huomautti samalla, että jotkut teemoista saattoivat tosiasiaa kuulua sen toimivaltaan.<sup>31</sup>

43. Komissio antoi myöhemmin uuden päätöksen, jolla se rekisteröi asianomaisen kansalaisaloitteen siltä osin kuin kyse oli yhdeksästä niistä 11 säädöksestä, joita komissiota oli kehotettu valmistelemaan.<sup>32</sup>

<sup>25</sup> Ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”EU:n kansalaisuus eurooppalaisille: Moninaisuudessaan yhtenäinen syntymämaa- ja periytymisperiaatteista huolimatta” 22.3.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/599 (EUVL 2017, L 81, s. 18); ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” 29.3.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/652 (EUVL 2017, L 92, s. 100); ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”EU:ta hajottavia taloudellisia ja palkkaeroja on vähennettävä” 16.5.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/877 (EUVL 2017, L 134, s. 38); ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Stop Extremism” 7.6.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/1002 (EUVL 2017, L 152, s. 1); ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Stop TTIP” 4.7.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/1254 (EUVL 2017, L 179, s. 16); ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”End the Cage Age” 5.9.2018 annettu komission päätös 2018/1222 (EUVL 2018, L 227, s. 7); ehdotetusta kansalaisaloitteesta, jonka otsikkona on ”PETOKSILLE ja EU:N VAROJEN väärinkäytölle LOPPU valvomalla paremmin päätöksiä, täytäntöönpanoa ja seuraamuksia” 19.9.2018 annettu komission päätös (EU) 2018/1471 (EUVL 2018, L 246, s. 46); ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Housing for All” 12.3.2019 annettu komission päätös (EU) 2019/435 (EUVL 2019, L 75, s. 105) ja ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen Euroopan unionissa” 3.4.2019 annettu komission päätös (EU) 2019/569 (EUVL 2019, L 99, s. 39).

<sup>26</sup> Vuoden 2011 asetus oli voimassa 1.4.2012–31.12.2019. Komission kansalaisaloitteita koskevalla internetsivustolla luetellaan 70 tänä ajanjaksona suoritettua rekisteröintiä.

<sup>27</sup> Poikkeuksena tästä on ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”EU:ta hajottavia taloudellisia ja palkkaeroja on vähennettävä” 16.5.2017 annettu komission päätös 2017/877 (EUVL 2017, L 134, s. 38), jossa käytetään hivenen erilaista sanamuotoa.

<sup>28</sup> Joinakin kansalaisaloitteen soveltamisen alkuvuosina rekisteröintipäätösten sisältöä ei ollut ryhmitelty säännöksiksi. Nämä päätökset olivat sen sijaan muodoltaan asianomaisille järjestäjille osoitettuja kirjeitä.

<sup>29</sup> Ks. [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_fi](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_fi). Tämä aloite on yksi yhdeksästä kansalaisaloitteesta, joiden lopputuloksiin komissio on ottanut kantaa. Ks. edellä alaviitteet 2 ja 20.

<sup>30</sup> 13.9.2013 annettu päätös C(2013) 5969 final.

<sup>31</sup> Tuomio 3.2.2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio* (T-646/13, EU:T:2017:59, 27, 28 ja 34 kohta).

<sup>32</sup> Ehdotetusta kansalaisaloitteesta ”Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” 29.3.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/652 (EUVL 2017, L 92, s. 100).



44. Romania riitautti uuden rekisteröintipäätöksen tuloksetta vedoten ensinnäkin vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomiseen ja toiseksi perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen.

45. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä muun muassa Romanian väitteen, jonka mukaan osittainen rekisteröinti loukkasi kansalaisaloitteen järjestäjien itsemääräämisoikeutta ja muutti tarpeettomasti sen ilmoitettua kohdetta. Se korosti, että järjestäjät itse olivat ilmaisseet toiveensa siitä, että komissio suorittaisi osittaisen rekisteröinnin, jos se päättyisi toteamaan, että jotkut ehdotetuista toimenpiteistä eivät selvästi kuuluneet sen asiassa merkityksellisen toimivallan piiriin.<sup>33</sup>

46. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi toisen kanneperusteen yhteydessä väitteen, että kansalaisaloitteen osittaisesta rekisteröinnistä annetussa päätöksessä ei ollut esitetty perusteluja, ja viittasi muun muassa komission käytäntönsä (ja sen alkuperäisen kannan, jonka mukaan osittainen rekisteröinti ei ollut vuoden 2011 asetuksen mukaan mahdollista) muuttamista koskeviin selityksiin.

47. Romanian tekemässä valituksessa, joka myös oli tulokseton, ei vedottu näihin erityisiin seikkoihin.<sup>34</sup>

48. Panen merkille, ettei unionin yleisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen tuomioissa käsitelty nimenomaisesti taustalla olevaa kysymystä siitä, oliko komissiolla vuoden 2011 asetuksen mukaisesti toimivalta rekisteröidä kansalaisaloite vain osittain.<sup>35</sup> Olen kuitenkin sitä mieltä, että on olemassa hyviä perusteita, jotka puhuvat komission lähestymistavan puolesta. Tutkin seuraavaksi tätä kysymystä ja käsittelen argumentteja, jotka Romania on esittänyt nyt käsiteltävän valituksen ainoan valitusperusteen toisen osan tueksi.

### **3. Nyt käsiteltävä asia**

49. Tässä jaksossa tarkastelen aluksi lähemmin Romanian argumentteja (a) ja selvennän unionin yleisen tuomioistuimen komission kyseessä olevan käytännön kuvaamiseksi käyttämiä käsitteitä (b). Tämän jälkeen siirryn käsittelemään väitettä, joka on nähdäkseni Romanian valitusperusteen toisen osan lähtökohtana, eli sitä, että vuoden 2011 asetuksen mukaan komissio ei voinut rekisteröidä kansalaisaloitetta tietyin ehdoin.

<sup>33</sup> Tuomio 24.9.2019, Romania v. komissio (T-391/17, EU:T:2019:672, 58 kohta; jäljempänä unionin yleisen tuomioistuimen tuomio Romania v. komissio – Minority SafePack).

<sup>34</sup> Tuomio 20.1.2022, Romania v. komissio (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

<sup>35</sup> Panen merkille, että unionin yleinen tuomioistuin totesi 3.2.2017 antamansa tuomion Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio (T-646/13, EU:T:2017:59) 29 kohdassa pääasiallisesti olevan totta, ettei komissio ollut noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, ”vaikka oletettaisiin, että komission puoltama asiakysymystä koskeva kanta, jonka mukaan ehdotettua eurooppalaista kansalaisaloitetta ei voida sen sisällöstä huolimatta rekisteröidä, jos komissio katsoo, ettei osaa siitä voida ottaa tutkittavaksi, olisi perusteltu”.

*a) Ainoan valitusperusteiden toisen osan yksityiskohdat*

50. Muistutan, että Romania riitauttaa valitusperusteensa toisessa osassa (joka on ainoa tässä ratkaisuehdotuksessa käsiteltävä peruste, kuten olen edellä selittänyt) unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa esittämät toteamukset, joilla tämä tuomioistuin hylkäsi Romanian argumentin, jonka mukaan pääasiallisesti se, että riidanalaiseen päätökseen sisältyi tiettyjä ”varauksia”, oli vuoden 2011 asetuksen vastaista.<sup>36</sup>

51. Tarkemmin sanottuna unionin yleinen tuomioistuin vahvisti kyseisessä kohdassa sen, että komission päätös rekisteröidä asianomainen kansalaisaloite tietyllä ymmärryksellä siitä, mikä sen mahdollinen laajuus voisi olla, oli yhteensopiva vuoden 2011 asetuksen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>37</sup> kanssa sillä perusteella, että komission on tulkittava ja sovellettava kyseessä olevaa rekisteröintiedellytystä siten, että kansalaisaloitteita on helppo tehdä.

52. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että ”komissio voi näin ollen tarvittaessa tehdä ehdotettuun kansalaisaloitteeseen ”rajauksen”, asettaa sille ”ehtoja” tai jopa rekisteröidä sen vain osittain, jotta kansalaisaloite olisi helppo tehdä, edellyttäen, että komissio noudattaa sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta eikä kyseisen aloitteen sisältö vääristy.”

53. Se katsoi samassa kohdassa edelleen, että tämä ”antaa komissiolle mahdollisuuden rekisteröidä ehdotettu kansalaisaloite tietyin ehdoin rekisteröinnin epäämisen sijaan, jotta [vuoden 2011 asetuksella] tavoitellun päämäärän tehokas vaikutus säilyisi”. Se lisäsi, että ”tähän päätelmään on päädyttävä sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon, että ehdotetun kansalaisaloitteen järjestäjät eivät ole välttämättä juristeja, joiden kirjallinen ilmaisu olisi täsmällistä ja jotka tunsivat unionin toimivallan ja komission toimivallan.”<sup>38</sup>

54. Romania väittää valitusperusteensa toisessa osassa pääasiallisesti, että hyväksyessään komission päätöksen rekisteröidä kansalaisaloite tietyin ehdoin unionin yleinen tuomioistuin rikkoi vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa (kun sitä luetaan yhdessä SEU 5 artiklan 2 kohdan kanssa), koska se – samoin kuten komissio riidanalaisessa päätöksessä – jätti ottamatta huomioon kaikki asianomaisen kansalaisaloitteen järjestäjien komissiolle toimittamat tiedot.

55. Romania viittaa tässä yhteydessä joihinkin (vuoden 2011 asetuksen liitteessä II tarkoitettuihin) lisätietoihin sisältyviin seikkoihin, joita asianomaisen kansalaisaloitteen järjestäjät olivat esittäneet. Se viittaa tarkemmin ottaen kehoitukseen ensiksikin esittää säädöksessä määritelmä etnisen tai kansallisen vähemmistön sisältävän alueen käsitteelle, toiseksi säätää, että tätä määritelmää sovelletaan myös alueisiin, joilla ei ole hallinnollista toimivaltaa

<sup>36</sup> Valituksenalaisen tuomion 115 kohta.

<sup>37</sup> Se viittasi erityisesti edellä 6 ja 17 kohdassa mainittuun unionin tuomioistuimen tuomioon Izsák ja Dabis v. komissio.

<sup>38</sup> Unionin yleinen tuomioistuin päätti tämän kohdan toteamalla, ettei ”Romanian väitettä, jonka mukaan varauksen tekeminen komission arvioinnissa viittaa siihen, että komissiolla on epäilyksiä ja avoimia kysymyksiä – –, ole näytetty toteen, ja lisäksi se on tehoton, sillä kuten edellä on jo huomautettu, tällaisten epäilyksien ja avointen kysymysten ei pitäisi estää komissiota rekisteröimästä ehdotettua riidanalaisesta kansalaisaloitteesta”. Huomautan, että tämä toteamus liittyy argumenttiin, jonka Romania on esittänyt ainoan valitusperusteensa ensimmäisessä osassa ja jota Romania ei käsittele valitusperusteiden toisen osan yhteydessä.

mutta jotka ovat esittäneet toiveen itsemääräämisoikeudesta, ja kolmanneksi esittää annettavan säädöksen liitteessä luettelo näistä alueista. Romania väittää vielä, ettei myöskään viittausta asetukseen N:o 1059/2003 ollut otettu huomioon.<sup>39</sup>

56. Romanian mukaan on niin, että jos kaikki nämä tiedot olisi otettu huomioon, asianomaista kansalaisaloitetta ei olisi hyväksytty, koska olisi päädytty toteamaan, että (unionin koheesipolitiikkaa koskeviin) SEUT 174–SEUT 178 artiklaan perustuva toimi ei olisi tehnyt mahdolliseksi niiden päämäärien tavoittelemista, joihin tällä kansalaisaloitteella pyrittiin.

57. Romania katsoo lopuksi, että unionin yleisen tuomioistuimen päätelmissä tukeuduttiin yleiseen argumenttiin, jonka mukaan kansalaisaloite on oltava helppo tehdä. Romanian näkemyksen mukaan tällainen yleinen argumentti itsessään ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että kansalaisaloite rekisteröidään, vaikka rekisteröintiedellytykset eivät täyty.

58. Komissio huomauttaa vastineessaan pääasiallisesti, että se päätyi tekemään päätöksen asianomaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnistä tietyin ehdoin juuri sen vuoksi, että se otti huomioon kaikki järjestäjien esittämät tiedot.

59. Huomautan, että – kuten Romania perustellusti muistuttaa – unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi, että jos järjestäjät ovat toimittaneet komissiolle tietyn aloitteen aihetta ja tavoitteita koskevien vaadittujen tietojen lisäksi vuoden 2011 asetuksen liitteessä II tarkoitettuja lisätietoja ehdotuksen aiheesta, tavoitteista ja taustasta, komission on tutkittava ne.<sup>40</sup>

60. Nähdäkseni on niin, että kun unionin yleinen tuomioistuin tutki komission ennen riidanalaisen päätöksen antamista huomioon ottamia tietoja, se toimi niin ottaen samalla huomioon Romanian kuvailemat seikat. Kuten tämä jäsenvaltio itsekin myöntää, unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 113 kohdassa pääasiallisesti näihin seikkoihin ja katsoi, että ne olivat järjestäjien yksilöimiä keinoja asianomaisessa kansalaisaloitteessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtäpitävästi Unkarin (väliintulijana) vastauksessaan esittämän kannan kanssa en tämän vuoksi katso, että unionin yleinen tuomioistuin olisi laiminlyönyt näiden seikkojen huomioon ottamisen.

61. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valitusperusteensa toisessa osassa Romania riitauttaa pohjimmiltaan sen, että unionin yleinen tuomioistuin vahvisti taustalla olleen komission päätöksen rekisteröidä asianomainen kansalaisaloite tietyin ehdoin. Koska tämän jäsenvaltion näkemyksen mukaan kyseistä kansalaisaloitetta ei edellä esitettyjen seikkojen vuoksi voitu rekisteröidä loukkaamatta annetun toimivallan periaatetta, sen argumentti merkitsee nähdäkseni väitettä siitä, että ehdollinen rekisteröinti, jonka komissio suoritti ja jonka unionin yleinen tuomioistuin riidanalaisen tuomion 116 kohdassa hyväksyi, ei yksinkertaisesti ollut vaihtoehto, joka olisi vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan sallittu.

<sup>39</sup> Vaikkei Romania esittele tätä argumenttia yksityiskohtaisemmin, ymmärrän sen siten, että sillä viitataan Romanian valituksenalaiseen tuomioon johtaneessa menettelyssä korostamaan seikkaan eli siihen, että asianomaisessa kansalaisaloitteessa oli ehdotettu (edellä alaviitteessä 8 mainitussa) asetuksessa N:o 1059/2003 säädetyn tilastojärjestelmän muokkaamista uusiksi tavalla, jolla otetaan huomioon etninen, uskonnollinen, kielellinen ja kulttuurinen kriteeri. Ks. valituksenalaisen tuomion 97 kohta.

<sup>40</sup> Tuomio 12.9.2017, *Anagnostakis v. komissio* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 35 kohta) ja vastaavasti unionin tuomioistuimen tuomio *Izsák ja Dabis v. komissio* (54 kohta). Ks. myös vuoden 2011 asetuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale, jonka viimeisessä virkkeessä todetaan, että ”komission olisi suoritettava rekisteröinti hyvää hallintotapaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti”. Tältä osin ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus *Izsák ja Dabis v. komissio* (C-420/16 EU:C:2018:816, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62. Ennen kuin esitän syyt sille, miksi päädyn katsomaan, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt tältä osin virhettä, esitän muutaman lyhyen huomautuksen unionin yleisen tuomioistuimen käsillä olleen tilanteen kuvaamiseksi käyttämistä sanamuodoista.

b) *Ehdollinen, rajattu tai osittainen rekisteröinti?*

63. Kuten edellä jo huomautettiin, käsitellessään erityisesti tarvetta varmistaa, että kansalaisaloite on helppo tehdä, unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että komissio voi *tehdä* ehdotettuun kansalaisaloitteeseen *rajauksen*, asettaa sille *ehtoja* tai jopa *rekisteröidä sen vain osittain*.<sup>41</sup> Näyttää siltä, että näillä käsitteillä ja näillä sanamuodoilla viitataan eri skenaarioihin.

64. Etenkin osittaisen ja tietyin ehdoin suoritettavan rekisteröinnin välillä voi ensiarviolta todella olla tiettyä eroa. Ensinnäkin sopii nähdäkseni täydellisesti tilanteeseen, josta oli kyse unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa Romania v. komissio – Minority SafePack. Kuten edellä jo selitettiin, tämä tuomio koski kansalaisaloitetta, jonka osalta rekisteröitiin lopulta yhdeksän siinä alun perin ehdotetusta yhdestätoista toimesta. Nämä toimet esitettiin luettelossa, josta komissio valitsi ne toimet, jotka eivät selvästi ylittäneet sen toimivaltaa.

65. Nyt käsiteltävässä kansalaisaloitteessa pyritään sitä vastoin yleisemmin ja olennaisesti toimiin sen varmistamiseksi, että alueilla, joihin viitataan etnisen tai kansallisen vähemmistön sisältävinä alueina, on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada käyttöönsä unionin varoja. Esitetyn asiakirjan useisiin jaksoihin sisältyvissä lisätiedoissa ehdotetaan tiettyjä tällaisiin alueisiin liittyviä seikkoja koskevaa uutta sääntelyjärjestelmää, mutta siinä ei esitetä vastaavaa luetteloa toimista, joita komissiota kehoitettaisiin valmistelemaan. Näyttää tavallaan siltä, että tässä kansalaisaloitteessa ehdotetaan sellaisen tietyn toimintalinjan omaksumista, jolla varmistetaan etnisen tai kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden – joiden osalta siinä viitataan tiettyihin toimenpiteisiin – edistäminen ja säilyttäminen yleisesti. Tämän vuoksi niiden osien valinta, jotka komission näkemyksen mukaan voivat kuulua sen toimivaltaan tehdä ehdotus säädökseksi, ei tällaisessa tilanteessa liene ainakaan muodollisesti yhtä selkeä kuin valinta, joka tehtiin kansalaisaloitteen Minority SafePack yhteydessä.<sup>42</sup>

66. Lähemmän tarkastelun perusteella katson kuitenkin *in fine*, ettei näiden kahden skenaarion välillä ole lopulta kovin paljon eroa. Tapa, jolla komissio rajasi molempien edellä mainittujen kansalaisaloitteiden laajuutta, näyttää kummassakin tapauksessa vastaavan tapaa, jolla kyseiset aloitteet oli konkreettisesti laadittu. Molemmille rekisteröintipäätöksille on lisäksi yhteistä se, että molemmissa tapauksissa komissio supisti niiden laajuutta järjestäjien alun perin ehdottamaan verrattuna.

67. Tämän vuoksi en ainakaan nyt käsiteltävän asian yhteydessä pidä hyödyllisenä erottaa toisistaan tilanteita, joissa komissio tekee aloitteeseen rajauksia tai asettaa sille ehtoja tai jopa rekisteröi sen vain osittain.

68. Nähdäkseni näitä eri käsitteitä käytetään toistensa vaihtoehtoina sen saman taustalla olevan tilanteen kuvaamiseksi, jossa komissio aloitteen rekisteröidessään päättää rajata sen laajuutta, koska komissio katsoo, että jotkut aloitteen osat selvästi ylittävät sen toimivallan tehdä ehdotus

<sup>41</sup> Kursivointi tässä.

<sup>42</sup> Vertaa näiden lisätietojen kuvausta unionin tuomioistuimen tuomion Izsák ja Dabis v. komissio 11 kohdassa niiden kuvaukseen unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Izsák ja Dabis v. komissio 5–8 kohdassa.

säädökseksi. Näkemykseni on siten – yksinkertaisuuden vuoksi ja tilanteen sellaisenaan kuvatakseni – se, että on asianmukaista käyttää vain yhtä näistä käsitteistä. Tältä osin käsite ”osittainen rekisteröinti” vaikuttaa luontevalta ehdokkaalta, sillä juuri tämä käsite sisältyy vuoden 2019 asetukseen, johon unionin lainsäätävä kodifioi komission kehittämän käytännön (kuten jatkossa yksityiskohtaisemmin selitän).

69. Nämä huomautukset mielessä pitäen ryhdyn nyt käsittelemään kysymystä siitä, oliko tämä käytäntö tosiasiallisesti hyväksyttävissä ennen kyseistä lainsäädäntömuutosta.

*c) Vuoden 2011 asetuksen mukaiset rekisteröintipäätökset, joilla rajataan ehdotettujen aloitteiden laajuutta*

70. Kuten aiemmin jo totesin, missään vuoden 2011 asetuksen säännöksessä – toisin kuin nykyisin sovellettavassa sääntelyjärjestelmässä – ei säädetty siitä, että rekisteröinti voitiin suorittaa tietyllä ymmärryksellä kansalaisaloitteen laajuudesta. Vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa näet säädettiin vain, että komissio ”epää rekisteröinnin”, jos rekisteröintiedellytykset eivät täyty. Tältä pohjalta voidaan siksi väittää, että komission kädet sidottiin tällä sääntelyperustalla siten, että näistä vaihtoehdoista voitiin valita vain yksi eli että kyseessä oleva kansalaisaloite voitiin rekisteröidä tai sen rekisteröinti voitiin evätä ilman mahdollisuutta valita kolmatta vaihtoehtoa.

71. Ensinnäkin vaikka edellä mainitussa kansalaisaloitetta Minority SafePack koskevassa oikeuskäytännössä ei nimenomaisesti käsitelty komission toimivaltaa rekisteröidä kansalaisaloite osittain – kuten jo huomautin<sup>43</sup> – voidaan kuitenkin väittää, että siihen sisältyi implisiittisesti myöntävä vastaus. Mikäli tällainen komission toimivalta olisi poissuljettu, voitaisiin näet väittää, että olisi hyödytöntä arvostella komissiota siitä, ettei se selittänyt alkuperäisessä epäämispäätöksessä, *mitkä* esitetystä (yhdestätoista) toimesta eivät selvästi ylittäneet sen toimivaltaa tehdä ehdotus unionin säädökseksi. Pitää silti paikkansa, että riittävien perustelujen esittäminen toimii myöhemmän tuomioistuINVALVONNAN pohjana ja tekee mahdolliseksi myös sen, että järjestäjät voivat laatia uuden kokonaan ”rekisteröimiskelpoisen” ehdotuksen.<sup>44</sup>

72. Tästä seikasta riippumatta katson, että vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan, sen (saman asetuksen muista säännöksistä muodostuvan) ”sisäisen asiayhteyden” ja erityisesti erityisten tavoitteiden, joihin tällä asetuksella pyritään, tarkastelu tukee näkemystä siitä, että osittainen rekisteröinti on sopuoinnussa tämän asetuksen kanssa.<sup>45</sup>

73. *Ensinnäkin* vaikka vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan *sanamuodossa* ei mainita osittaisen rekisteröinnin mahdollisuutta sellaisenaan, katson, että käsitteen ”selvästi” käyttäminen (kuvaamaan epäämispäätökseen johtavan komission merkityksellisen toimivallan puuttumista) on osoitus siitä, että käytettävän testin on oltava ”sopivalla tavalla rajattu”.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Ks. edellä 48 kohta.

<sup>44</sup> Tuomio 3.2.2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio* (T-646/13, EU:T:2017:59, 29 kohta).

<sup>45</sup> Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on”. Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä ks. esim. tuomio 13.7.2023, *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>46</sup> Dougan, M., ”What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, osa 48, nro 6, 2011, s. 1840. Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus *Izsák ja Dabis v. komissio* (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 36 kohta).

74. Tässä yhteydessä huomautettiin, että kyseisen adverbien käyttäminen tarkoittaa sitä, että komissio voi rekisteröidä kansalaisaloitteen, joka mahdollisesti ylittää sen toimivallan tehdä ehdotus säädökseksi, jos tällainen johtopäätös ei ole ”selvä”.<sup>47</sup> Olen samaa mieltä siitä, että tämä näyttää olevan kyseisen sanamuodon käyttämisestä johtuva looginen seuraus. Tältä pohjalta olisi kuitenkin hieman ristiriitaista väittää, että rekisteröinti on evättävä silloin, kun vain osa ehdotetusta aloitteesta selvästi ylittää komission toimivallan, vaikka se voi muilta (ehkä suurimmalta) osin kuulua komission toimivaltaan.

75. *Toiseksi* merkityksellisen (sisäisen) *asiayhteyden* ja erityisesti komissiolla menettelyn molemmissa ääripäissä olevan harkintavallan huomioon ottaminen tukee vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkintemista siten, että siinä sallitaan osittainen rekisteröinti.

76. Tältä osin *viimeistä* vaihetta, jossa komissio ottaa kantaa tietyn kansalaisaloitteen asiakysymykseen, koskevilla vuoden 2011 asetuksen säännöksissä tehdään selväksi, että komission harkintavalta on tässä vaiheessa erittäin laaja. Tarkemmin ottaen vuoden 2011 asetuksen 10 artiklan 1 alakohdan c alakohdassa säädettiin, että komission on annettava tiedonanto, jossa esitetään sen ”oikeudelliset ja poliittiset päätelmät kansalaisaloitteesta sekä toimet, jotka komissio aikoo toteuttaa, ja sen perustelut näiden toimien toteuttamiselle, tai jos se ei aio toteuttaa toimia, niistä pidättymiselle”.<sup>48</sup> Kuten unionin tuomioistuin vahvisti, tästä seuraa, että se tosiseikka, että kansalaisaloitteessa on rekisteröinnin ja tarvittavan tuen keräämisen osalta onnistuttu, ei vielä takaa sitä, että komissio ryhtyy sen jälkeen toimiin, sillä Lissabonin sopimuksen mukaisen kansalaisaloitemekanismin käyttöönotto ei vaikuttanut komission lähes yksinoikeudelliseen lainsäädäntöaloiteoikeuteen.<sup>49</sup>

77. Kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut, tämä laaja harkintavalta eroaa perustavalla tavalla komissiolla rekisteröintivaiheessa olevasta suppeasta harkintavallasta, mikä merkitsee sitä, että komission on rekisteröitävä jokainen säädetyt rekisteröintiedellytykset täyttävä ehdotettu kansalaisaloite.<sup>50</sup>

78. Unionin tuomioistuin on katsonut tämän suppean harkintavallan perusteella, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa rekisteröintiedellytystä ei voida tulkita tavalla, josta aiheutuu olennaisesti liiallista räsitusta järjestäjille. Unionin tuomioistuin erityisesti hylkäsi unionin yleisen tuomioistuimen kyseisessä asiassa valituksen kohteena olleessa tuomiossa omaksuman lähestymistavan, jossa tätä rekisteröintiedellytystä käsiteltiin kysymyksenä, joka koski pääosin tosiseikkoja ja näyttöä, jota järjestäjien on esitettävä.<sup>51</sup> Unionin tuomioistuin katsoi sitä vastoin, että vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen rekisteröintiedellytyksen täyttymistä tarkistettaessa on ”vain tutkittava – –, voitaisiinko objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuina tällaisia abstraktisti kaavailtuja toimenpiteitä toteuttaa perussopimusten nojalla”.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Julkisasiainmies Mengozzin ratkaisuehdotus Izsák ja Dabis v. komissio (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 38 ja 57 kohta).

<sup>48</sup> Ks. myös vuoden 2019 asetuksen 15 artiklan 2 kohta. Ks. myös valituksenalaisen tuomion 101–105 kohta.

<sup>49</sup> Tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohdassa mainitun tuomion Puppinc 70 kohta ja lainatun oikeuskäytännön 57–65 kohta. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Puppinc ym. v. komissio (C-418/18 P, EU:C:2019:640, 34–42 kohta).

<sup>50</sup> Ks. sanamuoto, jota unionin tuomioistuin käytti 20.1.2022 antamassaan tuomiossa Romania v. komissio (C-899/19 P, EU:C:2022:41, 71 kohta).

<sup>51</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 57–60 kohta. Unionin tuomioistuin ei varsinkaan hyväksynyt unionin yleisen tuomioistuimen perusteita, joiden mukaan asianomaisen kansalaisaloitteen järjestäjät eivät olleet näyttäneet toteen sitä, ”että unionin koheesiopoliittikan toteuttaminen – – uhkasi kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisiä ominaispiirteitä”, eivätkä osoittaneet sitä, ”että kansallisen vähemmistön sisältävien alueiden erityisiä etnisiä, kulttuurisia, uskonnollisia tai kielellisiä ominaispiirteitä voitaisiin pitää SEUT 174 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettuna vakavana ja pysyvänä väestöön liittyvänä haittana”.

<sup>52</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 62 kohta.

79. Katson, että komissiolle rekisteröintivaiheessa kuuluva suppea harkintavalta on samalla tavoin esteenä sille, että kansalaisaloitteiden järjestäjien tielle asetetaan samankaltainen este nyt käsiteltävän asian asiayhteydessä. Näin tapahtuisi, jos niitä vaadittaisiin noudattamaan tarkasti komission toimivaltuuksien rajoja siten, että pieninkin niiden laajuutta koskeva virhe johtaisi koko kansalaisaloitteen hylkäämiseen.

80. *Kolmanneksi* viimeksi mainittu seikka liittyy vuoden 2011 asetuksella tavoiteltuihin päämääriin, jotka nähdäkseni tukevat voimakkaasti tulkintaa, jonka mukaan vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa sallitaan osittainen rekisteröinti.

81. Nämä tavoitteet on esitetty tämän asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa ja joihin kuuluu muun muassa se, että ”rohkaistaan kansalaisten osallistumista ja tehdään unionista helpommin lähestyttävä”.<sup>53</sup> Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa vaaditaan erityisesti sitä, että sovellettavien menettelyjen ja edellytysten on oltava ”selkeitä, yksinkertaisia, käyttäjäystävällisiä ja *oikeasuhteisia* kansalaisaloitteen luonteeseen nähden”.<sup>54</sup>

82. Kuten unionin tuomioistuin totesi ja unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa pääasiallisesti muistutti, nämä tavoitteet on luonnollisesti otettava huomioon myös kyseessä olevan rekisteröintiedellytyksen yhteydessä.

83. Tältä pohjalta huomautan ensinnäkin, että kansalaisaloitemekanismi on suunniteltu osallistavan demokratian välineeksi, joka on sellaisten unionin kansalaisten käytettävissä, jotka haluavat edistää säädöksen antamista mistä tahansa komission toimivaltaan kuuluvasta asiasta.<sup>55</sup>

84. Päätöksestä antaa yleinen oikeus osallistua poliittisen ohjelman laadintamenettelyyn seuraa väistämättä – kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa pääasiallisesti huomautti –, että komissiolle rekisteröintiä varten esitettyjä asiakirjoja eivät välttämättä ole laatineet henkilöt, jotka tuntevat hyvin unionin oikeuden koukerot, Euroopan unionin toimivallan laajuuden yleensä ja erityisesti sen komission toimivallan rajat, joka koskee ehdotuksen tekemistä unionin säädökseksi.

85. Kun otetaan huomioon edellä 81 kohdassa kuvatut tavoitteet ja kansalaisaloitemekanismiin nimenomainen tarkoitus yhdistää unionin toimielimet unionin kansalaisiin, katson, että se, että vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä rekisteröintiedellytystä sovelletaan liian tiukasti, veisi mekanismeilta sen tehokkuuden, sillä sen vuoksi monet kansalaisaloitteet epäonnistuisivat heti menettelyn ensimmäisessä vaiheessa.

86. Sen vaatiminen, että komissio voi vuoden 2011 asetuksen nojalla rekisteröidä vain ne kansalaisaloitteet, joiden sisältö kuuluu kokonaan komission toimivaltaan tehdä ehdotus unionin säädökseksi ja että komission pitää hylätä tämän toimivallan ylittäviä osia sisältävä kansalaisaloite, johtaisi toisin sanoen liialliseen muodollisuuteen ja lopputuloksiin, jotka eivät ole oikeasuhteisia.

87. Se tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että sekä rekisteröimiskelpoisia osia että rekisteröimiskelvottomia osia sisältävä kansalaisaloite väistämättä hylättäisiin, kun taas lopputulos olisi tällaisen aloitteen rekisteröimiskelpoisten osien osalta toinen, jos sama aihe esitettäisiin vain muodollisesti kahtena erillisenä aloitteena eli aloitteena, jonka aihe jää ”täysin

<sup>53</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio Izsák ja Dabis v. komissio, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>54</sup> Kursivointi tässä.

<sup>55</sup> Ks. myös Vihreä kirja eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta, COM(2009) 622 final, s. 3.

toimivallan ulkopuolelle,” ja aloitteena, jonka aihe kuuluu ”täysin toimivallan piiriin”. Vastaavasti se, että muilta osin rekisteröimiskelpoiseen kansalaisaloitteeseen sisältyisi pienikin rekisteröimiskelvoton seikka, johtaisi koko aloitteen hylkäämiseen. Lisäksi lopputulos olisi tämä, vaikka ”hylkäämiseen johtanut harha-askele” sisältyisi lisätietoihin, joiden toimittaminen on vuoden 2011 asetuksen liitteen II mukaan täysin vapaaehtoista.

88. Näyttää siltä, että juuri korkeat hylkäysmäärät saivat komission kehittämään osittaisen rekisteröinnin käytännön (johon edellä jo viittasin),<sup>56</sup> joka poikkeaa komission alkuperäisestä kannasta, jonka mukaan tällainen lähestymistapa ei ollut sopusoinnussa vuoden 2011 asetuksen säännösten kanssa.<sup>57</sup> Komissio on ilmeisesti tässä yhteydessä reagoinut vaikeuksiin, joita järjestäjillä on ollut pyrkiessään ehdottamaan kansalaisaloitetta, jonka aihe täyttäisi vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen erityisen rekisteröintiedellytyksen.

89. On nähdäkseen selvää, että osittainen rekisteröinti on täten kansalaisaloitemekanismeilla tavoiteltujen päämäärien mukainen, koska sillä edistetään kansalaisten demokraattista osallistumista, koska se tekee mahdolliseksi sen, että useammat aloitteet voivat edetä menettelyn seuraaviin vaiheisiin. Osittaista rekisteröintiä koskeva komission käytäntö on siten kodifioitu nykyiseen vuoden 2019 asetukseen ilmeisesti näitä tavoitteita silmällä pitäen.<sup>58</sup>

90. Samanaikaisesti on niin, että jos halutaan edistää kansalaisaloitteen laajaa käyttömahdollisuutta koskevan tavoitteen saavuttamista, tämä lähestymistapa on ehkä ainoa tapa ratkaista (muutoin rekisteröimiskelpoisen kansalaisaloitteen) rekisteröimiskelvottomista osista aiheutuva ongelma, koska sillä estetään potentiaalisten kannattajien epärealistiset odotukset ja varmistetaan, että annetun toimivallan periaatetta noudatetaan menettelyssä alusta alkaen.

91. Näin ollen tällä komission lähestymistavalla ei loukata millään tavoin annetun toimivallan periaatetta – toisin kuin Romania näyttää väittävän –, vaan se on täysin sopusoinnussa tämän periaatteen kanssa, koska sen ansiosta kansalaisaloite rekisteröidään vain juuri siltä osin kuin se ei näytä selvästi ylittävän komission toimivaltaa tehdä ehdotus säädökseksi.

92. Potentiaalisille allekirjoittajille ilmoitetaan tässä yhteydessä siitä, miten laajasti aloite on rekisteröity, ja siitä, että tuenilmauksia kerätään vain sitä osaa varten, jonka osalta suppeampi rekisteröinti on suoritettu.<sup>59</sup> Yhteenvetona totean, että päätös rekisteröidä (liian laaja) aloite osittain on keino, jolla komissio voi tehokkaasti saavuttaa tavoitteen varmistaa se, että kansalaisaloitemekanismeja on helppo käyttää, ja varmistaa samalla, ettei tukea kerätä eikä unionin kansalaisten keskuudessa aloiteta keskustelua asioista, joiden osalta komissiolla ei ole toimivaltaa.

<sup>56</sup> Ks. vastaavasti kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kansalaisaloitteesta annetun asetuksen (EU) N:o 211/2011 soveltamisesta (COM(2018) 157 final, s. 2). Parannusta vaativia seikkoja käsitellessään komissio huomautti vuoden 2019 asetukseen johtaneessa ehdotuksessa, että se oli ”toteuttanut – useita ei-lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa [kansalaisaloite]välineen käyttöä aloitteiden järjestäjien ja kansalaisten kannalta – mukaan lukien mahdollisuus aloitteiden osittaiseen rekisteröintiin.” Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta, COM(2017) 482 final, s. 3, ks. myös s. 10.

<sup>57</sup> Tuomio 24.9.2019, Romania v. komissio (T-391/17, EU:T:2019:672, 90 kohta), luettuna yhdessä 3.2.2017 annetun tuomion *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. komissio* (T-646/13, EU:T:2017:59, 14, 21, 28 ja 29 kohta) kanssa.

<sup>58</sup> Vuoden 2019 asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, että ”on aiheellista rekisteröidä aloite osittain tapauksissa, joissa vain yksi tai useampi osa aloitteesta täyttää vaatimukset rekisteröimiseksi – –”, jotta ”voidaan varmistaa, että mahdollisimman monta aloitetta rekisteröidään”.

<sup>59</sup> Pitää paikkansa, että aiemman käytännön aikana osittainen rekisteröinti ei näytä tapahtuneen yhtä aikaa toimitetun tekstin myöhemmän mukauttamisen kanssa, mutta tämä puute on nyt korjattu vuoden 2019 asetuksen 6 artiklan 5 kohdalla. Ks. vastaavasti myös Athanasiadou, N., ”The European Citizens’ Initiative: Lost in Admissibility?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, osa 26, nro 2, 2019, s. 269.



93. Lisään tässä yhteydessä vielä, että riidanalainen päätös on reaktio unionin tuomioistuimen tuomioon *Izsák ja Dabis v. komissio*, josta seuraa pääasiallisesti – kuten edellä jo huomautin –, että se, että komissio alun perin epäsi asianomaisen kansalaisaloitteen rekisteröinnin, johtui siitä, että unionin koheesiopolitiikkaa koskevia perussopimusten määräyksiä, joihin oli viitattu mahdollisina oikeusperustoina säädökselle tai säädöksille, joita komissiota kehoitettiin ehdottamaan, oli tulkittu virheellisesti.

94. Tarkemmin sanottuna kun komission alkuperäinen kanta oli se, että se piti kattavana SEUT 174 artiklassa säädettyä luetteloa haitoista, jotka tietyn alueen osalta vaativat erityistä huomiota, unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa tuomiossa, että tämä luettelo oli tosiasiasa ohjeellinen. Ymmärtääkseni komissio päätti rekisteröidä asianomaisen kansalaisaloitteen<sup>60</sup> juuri tältä pohjalta, vaikka se katsoikin samalla, että jotkut toimitetuista osista selvästi ylittivät sen toimivallan tehdä ehdotus säädökseksi. Näin ollen sen päätös asettaa kyseessä olevan aloitteen rekisteröintiedellytykseksi ymmärrys siitä, että ”sen tarkoituksena on – – antaa ehdotuksia säädöksiksi, joissa vahvistetaan rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet, ja edellyttäen, että rahoitettavat toimet johtavat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistumiseen”,<sup>61</sup> selvensi tämän aloitteen potentiaalisille allekirjoittajille sitä, mikä voisi olla komission toimen mahdollinen aihe. Kuten edellä jo totesin, komissio pyrki tällä tavalla todennäköisesti varmistamaan sen, että unionin kansalaisille annetaan tilaisuus tukea kyseistä aloitetta ja että mainittua temaa koskeva poliittinen keskustelu aloitetaan, mikäli tarvittava tuki saadaan.<sup>62</sup> Kuten edellä niin ikään huomautin, rajatessaan aloitteen tällä tavoin komissio ilmeisesti pyrki samalla välttämään tilannetta, jossa tukea pyydetään ja odotuksia viritetään sellaisten värienvärien oletusten pohjalta, jotka koskevat Euroopan unionilla ja erityisesti komissiolla asianomaisen ehdotetun aloitteen osalta olevaa toimivaltaa.

95. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsevi vuoden 2011 asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaa asianmukaisesti, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että komissio saattoi rekisteröidä riidanalaisella päätöksellä asianomaisen kansalaisaloitteen tietyllä ymmärryksellä tämän kansalaisaloitteen mahdollisesta laajuudesta.

## VI Ratkaisuehdotus

96. Ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää Romanian asiassa C-54/22 esittämän ainoan valitusperusteen toisen osan perusteettomana sanotun kuitenkin rajoittamatta valitusperusteen ensimmäisen osan perusteltavuutta tai oikeudenkäyntikulujen vahvistamista asiassa.

<sup>60</sup> Ks. myös valituksenalaisen tuomion 117, 125 ja 129 kohta.

<sup>61</sup> Kuten riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, ks. edellä 19 kohta.

<sup>62</sup> Kansalaisaloitteita käsittelevällä komission internetsivustolla olevien tietojen mukaan tarvittavan tuen kerääminen näyttää päättyneen ja allekirjoituksia tarkistetaan parhaillaan. Ks. [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_fi](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_fi).