



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NIKOLASA EMILIU [*NICHOLAS EMILIOU*] SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 5. oktobrī¹

Lieta C-54/22 P

Rumānija

pret

Eiropas Komisiju

Apelācija – Eiropas pilsoņu iniciatīva (EPI) – EPI “Kohēzijas politika reģionu vienlīdzībai un reģionālo kultūru ilgtspējai” – Eiropas Komisijas pilnvaras veikt daļēju reģistrāciju saskaņā ar Regulu (ES) Nr. 211/2011

I. Ievads

1. Eiropas pilsoņu iniciatīva (turpmāk tekstā – “EPI”) ir līdzdalības demokrātijas instruments, kas, lai gan līdz šim tam ir bijusi šķietami pieticīga ietekme, ir kļuvis par diezgan labi zināmu papildinājumu Savienības institucionālajai sistēmai². Jāatgādina, ka šis mehānisms tika ieviests ar Lisabonas līgumu, lai Savienības pilsoņiem nodrošinātu iespēju tieši ietekmēt Eiropas Savienības tiesisko kārtību, aicinot Eiropas Komisiju sagatavot Eiropas Savienības tiesību akta priekšlikumu. Kā uzsvērusi Tiesa, šā mehānisma pievienotā vērtība “ir nevis garantijā sasniegt rezultātu, bet gan tās radītajās iespējās un izredzēs Eiropas pilsoņiem uzsākt politisku diskusiju [Savienības] iestādēs”³.

2. Lai EPI virzītos uz priekšu, tai ir sekmīgi jāiziet vairāki posmi, starp kuriem pirmais ir tās “reģistrācija”. Šajā “pieņemamības” posmā Komisija tostarp pārbauda, vai jautājums, par kuru Komisija tiek aicināta rīkoties, *acīmredzami* nav ārpus Komisijas pilnvaru robežām iesniegt Eiropas Savienības tiesību akta priekšlikumu. Šis pirmais posms principā beidzas ar lēmumu, ar kuru Komisija reģistrē EPI vai, gluži pretēji, noraida tās reģistrāciju.

3. Šī lieta attiecas uz šo konkrēto posmu un ir turpinājums iepriekšējai tiesvedībai Savienības tiesās saistībā ar EPI “Kohēzijas politika reģionu vienlīdzībai un reģionālo kultūru ilgtspējai”. Minētā EPI būtībā aicināja sagatavot tiesību aktus, kas reģioniem, kuru nacionālās, etniskās, kultūras, reliģiskās vai lingvistiskās īpatnības atšķiras no apkārtējo reģionu īpatnībām, nodrošinātu vienlīdzīgas iespējas piekļūt Savienības līdzekļiem.

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

² Tas ir, spriežot pēc skaitļiem: Eiropas Komisijas tīmekļvietnē, kas veltīta EPI, norādīts, ka kopš 2012. gada, kad minētais instruments stājās spēkā, deviņas iniciatīvas ir sasniegušas tādu stadiju, ka Komisija varēja pieņemt nostāju par to iznākumu. Skat.: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en.

³ Spriedums, 2019. gada 19. decembris, *Puppinck* u.c./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, turpmāk tekstā – “spriedums *Puppinck*”, 70. punkts).

4. Šī tiesvedība sākās ar to, ka Komisija noraidīja šīs EPI reģistrāciju, jo tās priekšmets acīmredzami bija ārpus Komisijas pilnvarām iesniegt tiesību akta priekšlikumu. Vispārējā tiesa noraidīja prasību, kas celta par šo noraidījumu. Tomēr, izskatot minētās EPI organizatoru iesniegto apelācijas sūdzību, Tiesa atcēla Vispārējās tiesas spriedumu un Komisijas lēmumu.

5. Pēc tam Komisija pieņēma jaunu lēmumu, ar kuru tā reģistrēja strīdīgo EPI, tādējādi paverot ceļu atbalsta vākšanai Savienības pilsoņu vidū. Šim nolūkam Komisija ierobežoja šīs EPI tvērumu tikai ar tiem tās sākotnējiem elementiem, kas, pēc Komisijas domām, nebija acīmredzami “nepieņemami”.

6. Tomēr attiecīgajā laikā spēkā esošie piemērojamie noteikumi paredzēja Komisijai kategoriskas [black and white] pilnvaras reģistrēt EPI vai atteikt tās reģistrāciju. Šajā lietā rodas jautājums, vai šī binārā loģika liedza Komisijai reģistrēt attiecīgo EPI šādā “kvalificētā” veidā.

II. Atbilstošās tiesību normas

7. Saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) Nr. 211/2011 (2011. gada 16. februāris) par pilsoņu iniciatīvu (turpmāk tekstā – “2011. gada EPI regula”)⁴ 1. pantu šajā regulā ir noteiktas sīki izstrādātas procedūras un nosacījumi, kas nepieciešami pilsoņu iniciatīvai, kā paredzēts LES 11. pantā un LESD 24. pantā⁵.

8. Šā tiesību akta 2. panta 1. punktā EPI ir definēta kā “iniciatīva, kas iesniegta Komisijai saskaņā ar [2011. gada EPI Regulu] un ar ko aicina Komisiju saskaņā ar tās pilnvarām iesniegt atbilstīgu priekšlikumu jautājumos, kuros pēc pilsoņu ieskata Līgumu īstenošanai ir nepieciešams Savienības tiesību akts, un kura ir saņēmusi vismaz viena miljona tiesīgo parakstītāju atbalstu, kuri pārstāv vismaz vienu ceturtdaļu visu dalībvalstu”.

9. 2011. gada EPI regulas 4. pantā noteikts:

“1. Pirms uzsākt paziņojumu par atbalstu ierosinātajai pilsoņu iniciatīvai vākšanu no parakstītājiem, organizatoriem izvirza prasību reģistrēt minēto iniciatīvu Komisijā, sniedzot II pielikumā minēto informāciju, jo īpaši par ierosinātās pilsoņu iniciatīvas priekšmetu un mērķiem.

[..]

2. Divos mēnešos pēc II pielikumā norādītās informācijas saņemšanas Komisija reģistrē ierosināto pilsoņu iniciatīvu, piešķirot tai vienreizēju reģistrācijas numuru, un nosūta apstiprinājumu organizatoriem, ja ir izpildīti šādi nosacījumi:

[..];

b) ierosinātā pilsoņu iniciatīva nav acīmredzami ārpus Komisijas pilnvarām iesniegt Savienības tiesību akta priekšlikumu, lai īstenotu Līgumus;

⁴ OV 2011, L 65, 1. lpp. Šī regula ir aizstāta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2019/788 (2019. gada 17. aprīlis) par Eiropas pilsoņu iniciatīvu (OV 2019, L 130, 55. lpp.; turpmāk tekstā – “2019. gada EPI regula”), kura saskaņā ar tās 28. pantu principā ir piemērojama no 2020. gada 1. janvāra, savukārt attiecīgā EPI reģistrēta 2019. gada 30. aprīlī.

⁵ Tas attiecīgi ievieš EPI kā tādu un veido 2011. gada EPI regulas juridisko pamatu.

[..].

3. Komisija atsakās reģistrēt iniciatīvu, ja nav ievēroti 2. punktā minētie nosacījumi.

Ja Komisija atsakās reģistrēt ierosināto pilsoņu iniciatīvu, tā informē organizatorus par šāda atteikuma iemesliem un visiem iespējamiem tiesas un ārpustiesas aizsardzības līdzekļiem, kas viņiem pieejami.

[..]”

10. 2011. gada EPI regulas II pielikumā “Informācija ierosinātās pilsoņu iniciatīvas reģistrēšanai” norādīts, ka, “lai Komisijas tiešsaistes reģistrā reģistrētu ierosināto pilsoņu iniciatīvu, iesniedz turpmāk norādīto informāciju:

1. Ierosinātās pilsoņu iniciatīvas nosaukums (ne vairāk kā 100 rakstu zīmju).
2. Priekšmets (ne vairāk kā 200 rakstu zīmju).
3. Ierosinātās pilsoņu iniciatīvas, attiecībā uz kuru Komisija tiek aicināta rīkoties, mērķu apraksts (ne vairāk kā 500 rakstu zīmju).
4. Līgumu noteikumi, ko organizatori uzskata par atbilstīgiem attiecībā uz ierosināto rīcību.

[..].”

Šajā pielikumā ir arī norādīts, ka “organizatori pielikumā var sniegt sīkāku informāciju par šo tematu, ierosinātās pilsoņu iniciatīvas mērķiem un priekšvēsturi. Ja vēlas, tie var arī iesniegt tiesību akta projektu.”

III. Strīda priekšvēsture, tiesvedība Vispārējā tiesā un pārsūdzētais spriedums

11. 2013. gada 18. jūnijā Komisijai reģistrācijai tika iesniegta EPI “Kohēzijas politika reģionu vienlīdzībai un reģionālo kultūru ilgtspējai”.

12. Šīs EPI organizatori sniedza gan minimālo prasīto informāciju, kas noteikta 2011. gada EPI regulas II pielikumā (turpmāk tekstā – “prasītā informācija”), gan detalizētāku informāciju minētā pielikuma izpratnē (“papildu informācija”).

13. No informācijas, kas sniegta kā *prasītā* informācija, izrietēja, ka šīs iniciatīvas priekšmets ir panākt, lai Savienības kohēzijas politikā īpaša vērība tiktu pievērsta reģioniem, kuru nacionālās, etniskās, kultūras, reliģijas vai lingvistiskās īpatnības atšķiras no apkārtējo reģionu īpatnībām⁶.

14. Šīs iniciatīvas mērķi, kas arī ir aprakstīti prasītajā informācijā, tostarp ir izklāstīti šādi: “Šādiem reģioniem, arī ģeogrāfiskajiem apgabaliem bez strukturām ar administratīvām kompetencēm, ekonomiskās atpalicības novēršana, attīstības ilgtspēja un ekonomiskās, sociālās un teritoriālās

⁶ Skat. Komisijas Lēmuma (ES) 2019/721 (2019. gada 30. aprīlis) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “Kohēzijas politika reģionu vienlīdzībai un reģionālo kultūru ilgtspējai” (OV 2019, L 122, 55. lpp.) (turpmāk tekstā – “apstrīdētais lēmums”) 1. apsvērumu. Skat. arī spriedumu, 2019. gada 7. marts, *Izsāk un Dabis*/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177, turpmāk tekstā – “Tiesas spriedums *Izsāk un Dabis*”/Komisija”, 9. punkts).

kohēzijas nosacījumu saglabāšana būtu jāveic tā, lai nodrošinātu, ka to īpatnības netiek mainītas. Tādēļ šādiem reģioniem ir jābūt vienlīdzīgām iespējām piekļūt dažādiem [Savienības] fondiem un ir jānodrošina minēto reģionu īpatnību saglabāšana un pienācīga ekonomiskā attīstība tā, lai varētu stiprināt [Savienības] attīstību un saglabāt tās kultūras daudzveidību.”⁷

15. Turklāt no *papildu* informācijas (kā to vēlāk apkopojusi Tiesa) izrietēja, ka saskaņā ar EPI organizatoru sniegto informāciju “LESD 174.–178. pantā reglamentētajai kohēzijas politikai būtu jāatbilst LES 2. un 3. pantā definētajām pamatvērtībām, jāsekmē Eiropas ekonomiskās integrācijas apdraudēto nacionālo minoritāšu reģionu etnisko, kultūras, reliģijas vai lingvistisko īpatnību saglabāšana un jālabo šo reģionu ekonomisko attīstību ietekmējošais neizdevīgais stāvoklis un diskriminācija. Tādējādi ierosinātajam tiesību aktam būtu nacionālo minoritāšu reģioniem jāpiešķir iespēja piekļūt Savienības kohēzijas politikas fondiem, līdzekļiem un programmām, kas būtu līdzvērtīga iespējām, kādas ir šobrīd tiem piekļūt tiesīgajiem reģioniem, tādiem kā tie, kas uzskaitīti [Regulas 1059/2003] I pielikumā⁸. Pēc [organizatoru] domām, šīs garantijas varētu ietvert tādu autonomu reģionālu iestāžu izveidošanu, kurām būtu pietiekamas pilnvaras, lai palīdzētu nacionālo minoritāšu reģioniem saglabāt to nacionālās, lingvistiskās un kultūras īpatnības, kā arī to identitāti.”⁹

16. Ar 2013. gada 25. jūlija lēmumu Komisija noraidīja pieteikumu reģistrēt strīdīgo EPI, pamatojot ar to, ka EPI priekšlikums acīmredzami ir ārpus Komisijas pilnvaru robežām iesniegt Savienības tiesību akta priekšlikumu, lai īstenotu Līgumus (2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkta izpratnē)¹⁰.

17. Prasību, ar kuru EPI organizatori ar Ungārijas atbalstu lūdza atcelt šo lēmumu noraidīja Vispārējā tiesa¹¹. Tomēr Tiesa šo spriedumu atcēla; tā arī taisīja galīgo spriedumu lietā un atcēla Komisijas 2013. gada 25. jūlija lēmumu¹². Šķiet, ka Tiesa tostarp kā pārāk ierobežojošu neapstiprināja interpretāciju, kuru Komisija sniedza Līguma noteikumiem par Eiropas Savienības kohēzijas politiku, kas tika analizēti kā iespējamais juridiskais pamats tiesību aktiem, kurus Komisija tika aicināta sagatavot¹³.

18. 2019. gada 30. aprīlī Komisija pieņēma apstrīdēto lēmumu, ar kuru tika reģistrēta attiecīgā EPI¹⁴.

⁷ Apstrīdētā lēmuma 2. apsvēruma. Skat. arī spriedumu, 2016. gada 10. maijs, *Izsāk un Dabis/Komisija* (T-529/13, EU:T:2016:282, turpmāk tekstā – “Vispārējās tiesas spriedums *Izsāk un Dabis/Komisija*”, 3. punkts).

⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1059/2003 (2003. gada 26. maijs) par kopējas statistiski teritoriālo vienību klasifikācijas (*NUTS*) izveidi (OV 2003, L 154, 1. lpp.). Kā izriet no šīs regulas 1. panta, tās mērķis ir izveidot kopēju teritoriālo vienību statistisko klasifikāciju, kas saukta par “*NUTS*”, lai nodrošinātu saskaņotas reģionālās statistikas vākšanu, apkopošanu un izplatīšanu Savienībā.

⁹ Tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis/Komisija* 11. un 56. punkts. Pilnīgāku šīs papildu informācijas aprakstu skat. Vispārējās tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis/Komisija*, 3. un 5.–8. punktā. Pilns prasītās informācijas un papildu informācijas saturs ir pieejams tīmekļvietnē https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.

¹⁰ Lēmums C(2013) 4975 final. Reģistrācijas atteikuma pamatojums ir izklāstīts Tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis/Komisija* 12. punktā. Skat. arī Vispārējās tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis/Komisija* 9. punktu.

¹¹ Vispārējās tiesas spriedums *Izsāk un Dabis/Komisija*, kas minēts šo secinājumu 7. zemsvītras piezīmē.

¹² Tiesas spriedums *Izsāk un Dabis/Komisija*, kas minēts šo secinājumu 6. zemsvītras piezīmē.

¹³ Kā izriet no Vispārējās tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis/Komisija* 64. punkta, sākotnējā “noraidošajā” lēmumā bija norādīts, ka LESD 174. panta trešajā daļā sniegtais to nelabvēlīgo faktoru saraksts, kas var ietekmēt dažādus reģionus un kas, īsāk sakot, var būt Savienības kohēzijas politikas priekšmets, ir *izsmelošs* (un, kā to saprotu, tādējādi tajā nav iekļautas “mazākumtautību reģionu” īpatnības, ko kā risināmo problēmu avotu ir minējuši strīdīgās EPI organizatori). Pretēji tam Tiesa norādīja, ka šis saraksts nav *izsmelošs*, bet gan *indikatīvs*. Skat. Tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis/Komisija* 69. punktu.

¹⁴ Apstrīdētais lēmums, kas minēts šo secinājumu 6. zemsvītras piezīmē.

19. Tomēr, lai gan šī reģistrācija tika īstenota ar apstrīdētā lēmuma 1. panta 1. punktu, tā 1. panta 2. punktā noteikts, ka “paziņojumus par atbalstu šai ierosinātajai pilsoņu iniciatīvai var vākt, *balstoties uz izpratni*, ka iniciatīvas mērķis ir izstrādāt Komisijas priekšlikumus tiesību aktiem, ar ko nosaka struktūrfondu uzdevumus, prioritāros mērķus un organizāciju, ievērojot nosacījumu, ka finansējamās darbības ļauj stiprināt Savienības ekonomisko, sociālo un teritoriālo kohēziju”¹⁵.

20. 2019. gada 8. jūlijā Rumānija iesniedza apstrīdētā lēmuma atcelšanas prasību, izvirzot divus pamatus. Pirmkārt, tā apgalvoja, ka esot pārkāpts 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkts, jo, pēc tās domām, strīdīgā EPI acīmredzami bija ārpus Komisijas pilnvarām iesniegt tiesību akta priekšlikumu iepriekš minētās tiesību normas izpratnē. Otrkārt, Rumānija apgalvoja, ka neesot izpildīts pienākums norādīt pamatojumu.

21. Vispārējā tiesa 2021. gada 10. novembrī noraidīja šo prasību (turpmāk tekstā – “pārsūdzētais spriedums”)¹⁶.

IV. Tiesvedība Tiesā un prasījumi

22. Rumānija 2022. gada 27. janvārī iesniedza apelācijas sūdzību par šo spriedumu, lūdzot to atcelt un lūdzot Tiesu lemt pašai vai nosūtīt lietu atpakaļ Vispārējai tiesai atkārtotai izskatīšanai. Tā arī lūdz piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

23. Rumānija izvirzīja vienotu pamatu par 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkta pārkāpumu, to skatot kopā ar LES 5. panta 2. punktu (kurā nostiprināts kompetences piešķiršanas princips)¹⁷. Šis pamats ir sadalīts divās daļās.

24. *Pirmā daļa* attiecas uz pārsūdzētā sprieduma 105. un 106. punktu, kur Vispārējā tiesa norādījusi, ka Komisija “var atteikties reģistrēt EPI priekšlikumu tikai tad, ja [..] tā nonāk pie secinājuma, ka var tikt pilnībā izslēgts, ka tā var iesniegt Savienības tiesību akta priekšlikumu, lai īstenotu Līgumus”, un ka tādējādi jāreģistrē EPI, “pat ja tai ir lielas šaubas”, vai uz EPI priekšlikumu attiecas tās pilnvaras.

25. Rumānijas izvirzītā pamata *otrā daļa* attiecas uz Vispārējās tiesas apgalvojumiem pārsūdzētā sprieduma 116. punktā, saskaņā ar kuriem būtībā Komisijas pieeja, kas ietver strīdīgās EPI reģistrāciju, pamatojoties uz noteiktu izpratni par tās iespējamo tvērumu, atbilda 2011. gada EPI regulai un tās interpretācijai, kas sniegta Tiesas spriedumā *Izsāk* un *Dabis*/Komisija.

26. Komisija iesniedza atbildes rakstu uz apelācijas sūdzību, kurā tā lūdza Tiesu noraidīt apelācijas sūdzību un piespriest Rumānijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

27. Abas lietas dalībnieces iesniedza arī iesniedza replikas rakstu un atbildes rakstu uz repliku. Ungārijas valdība iestājās lietā Komisijas prasījumu atbalstam un iesniedza atbildes rakstu gan uz apelācijas sūdzību, gan uz repliku.

¹⁵ Mans izcēlums.

¹⁶ Spriedums, 2021. gada 10. novembris, Rumānija/Komisija (T-495/19, EU:T:2021:781).

¹⁷ Jāatgādina, ka LES 5. panta 2. punktā ir noteikts, ka “saskaņā ar kompetences piešķiršanas principu Savienība darbojas tikai to kompetenču robežās, ko tai Līgumos piešķirušas dalībvalstis, lai sasniegtu tajos paredzētos mērķus. Kompetence, kas Līgumos nav piešķirta Savienībai, paliek dalībvalstīm”.

V. Izvērtējums

28. Saskaņā ar Tiesas lūgumu šajos secinājumos galvenā uzmanība tiks pievērsta argumentiem, ko Rumānija izvirzīja saistībā ar pamata otro daļu, kas attiecas uz jautājumu, vai Komisijai reģistrācijas brīdī bija pilnvaras “kvalificēt” (un ierobežot) strīdīgās EPI tvērumu.

29. Lai izvērtētu šo jautājumu, sniegsu apsvērumus par EPI mehānisma būtiskajām iezīmēm (1) un aprakstīšu Komisijas praksi (kuras daļa ir strīdīgā EPI) reģistrēt noteiktas EPI, pamatojoties uz īpašu izpratni par to iespējamo tvērumu (2). Pēc šo vispārīgākā konteksta elementu izskaidrošanas pievērsīšos Rumānijas argumentiem, kas izvirzīti tās apelācijas sūdzības pamata otrajā daļā, un izklāstīšu iemeslus, kuri man liek secināt, ka Komisijai bija tiesības reģistrēt EPI, vienlaikus ierobežojot tās tvērumu tikai attiecībā uz dažiem tās aspektiem (3).

1. EPI mehānisma būtiskās iezīmes

30. EPI mehānisms, kas ieviests ar LES 11. panta 4. punktu, īstenots ar 2011. gada EPI regulu, kas vēlāk atcelta ar pašreiz spēkā esošo 2019. gada EPI regulu. Abos tiesību aktos ir paredzēti nosacījumi, ar kādiem Komisijai var iesniegt iniciatīvu, kā arī procedūra, saskaņā ar kuru Komisijai tā ir jāizskata.

31. Jāatzīmē, ka, lai iniciatīva rosinātu politisku diskusijas Eiropas Savienības iestādēs, tai ir sekmīgi jāiziet trīs galvenie secīgi posmi.

32. *Pirmkārt*, tai ir jāatbilst reģistrācijas (dažkārt sauktas par “pieņemamību”¹⁸) nosacījumiem, kas ir konkrēti uzskaitīti. *Otrkārt*, pēc EPI reģistrēšanas tās organizatoriem ir jāsavāc nepieciešamais atbalsts (vismaz viens miljons parakstītāju no vismaz ceturtdaļas dalībvalstu)¹⁹. *Treškārt*, Komisijai būtībā ir jāsecina, ka tiesību akta pieņemšana par konkrēto jautājumu ir patiešām vajadzīga, un jāsāk tā sagatavošana, kas tomēr ir tās pilnīgas rīcības brīvības jautājums²⁰.

33. Attiecībā uz reģistrācijas posmu, ar kuru ir saistīta šī lieta, pašreizējā 2019. gada EPI regulā reģistrācijai tostarp ir izvirzīts (negatīvs) nosacījums, ka *neviens* iesniegtās iniciatīvas *daļa* acīmredzami nepārsniedz Komisijas pilnvaras Līgumu īstenošanas vajadzībām iesniegt priekšlikumu par Eiropas Savienības tiesību akta pieņemšanu²¹.

34. Ja šis nosacījums nav izpildīts, Komisijai par to ir attiecīgi jāinformē organizatori un jādod tiem iespēja grozīt iniciatīvu. Ja tie atstāj nemainīgu sākotnējo versiju un vienlaikus šīs iniciatīvas daļa acīmredzami nepārsniedz Komisijas attiecīgās pilnvaras, 2019. gada EPI regulā ir paredzēts, ka Komisija šādu iniciatīvu reģistrē daļēji²².

¹⁸ Skat., piemēram, Dougan, M., “What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, 48. sēj., Nr. 6, 2011., 1839. lpp.

¹⁹ 2011. gada EPI regulas 2. panta 1. punkts un 7. panta 1. punkts un 2019. gada EPI regulas 3. panta 1. punkta a) apakšpunkts.

²⁰ Šajā ziņā skat. 2011. gada EPI regulas 10. panta 1. punkta c) apakšpunktu un 2019. gada EPI regulas 15. panta 2. punktu. Skat. arī sprieduma *Puppinck* 70. punktu. Komisijas politisko un juridisko secinājumu paziņojuma piemērs ir Komisijas paziņojums par Eiropas pilsoņu iniciatīvu *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, COM(2021) 171 final, 3. punkts, 18.–21. lpp.

²¹ 2019. gada EPI regulas 6. panta 3. punkta c) apakšpunkts. Mans izcēlums.

²² 2019. gada EPI regulas 6. panta 4. punkts.

35. Tomēr 2019. gada EPI regulas reģistrācijas nosacījumi nav *ratione temporis* piemērojami šajā lietā, kuru šajā ziņā regulē 2011. gada EPI regula²³. Lai gan pēdējā minētajā instrumentā bija ietverts līdzīgs negatīvs reģistrācijas nosacījums, šā nosacījuma formulējums atšķirās ar to, ka tajā nebija norādīts, ka *neviens no* iniciatīvas priekšlikuma *daļām* nevar būt ārpus Komisijas attiecīgajām pilnvarām. Šīs regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktā ir tikai prasīts, lai iniciatīvas priekšlikums (kā tāds) nebūtu acīmredzami ārpus šo pilnvaru ietvara²⁴. Svarīgi ir tas, ka 2011. gada EPI regulā nebija aplūkota situācija, kurā EPI priekšlikums tikai daļēji atbilst šim negatīvajam nosacījumam. Citiem vārdiem – tajā nebija paredzētas nekādas konkrētas sekas, kas izrietētu no priekšlikuma, kurā ir ietverti vairāki elementi, no kuriem daži acīmredzami ir ārpus Komisijas pilnvarām, bet citi ne.

36. Šajā lietā rodas jautājums, vai šī regulas “klusēšana” šajā jautājumā liedza Komisijai pieņemt apstrīdēto lēmumu, ar kuru reģistrēta strīdīgā EPI, pamatojoties uz īpašu izpratni par šīs EPI iespējamo tvērumu. Pirms sīkāk aplūkot šo jautājumu, pievērsīšos praksei, ko Komisija šajā sakarā ir izstrādājusi (un kas, šķiet, faktiski vēlāk iedvesmoja pašlaik spēkā esošo daļējas reģistrācijas sistēmu).

2. Reģistrācijas prakse, kas ierobežo iniciatīvu priekšlikumu tvērumu saskaņā ar 2011. gada EPI regulu

37. Strīdīgā EPI nav pirmā, kas saskaņā ar 2011. gada EPI regulu ir reģistrēta “kvalificētā” veidā – proti, Komisijai reģistrācijas lēmumā precizējot, kāds ir tās iespējamais tvērums turpmākajos procesa posmos.

38. Cik man zināms, Komisija atbilstoši 2011. gada EPI regulai šādi ir rīkojusies deviņos citos gadījumos²⁵, kas veido aptuveni 14 % no visām veiksmīgajām reģistrācijām, kuras veiktas saskaņā ar šo instrumentu²⁶.

39. Katrā no tiem pieņemtajām lēmumā par reģistrāciju – ar vienu izņēmumu – ir ietverts noteikums, kas ir līdzvērtīgs apstrīdētā lēmuma 1. panta 2. punktam, kurā Komisija norāda, ka paziņojumus par atbalstu var vākt, “balstoties uz izpratni”, ka attiecīgās iniciatīvas mērķis ir

²³ Atgādinu, ka attiecīgā EPI tika reģistrēta 2019. gada 30. aprīlī, savukārt 2019. gada EPI regula saskaņā ar tās 28. pantu ir piemērojama, ciktāl attiecas uz lietu, no 2020. gada 1. janvāra.

²⁴ 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkts.

²⁵ Komisijas Lēmums (ES) 2017/599 (2017. gada 22. marts) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “ES pilsonība eiropiešiem: vienoti daudzveidībā, neraugoties uz *jus soli* un *jus sanguinis*” (OV 2017, L 81, 18. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2017/652 (2017. gada 29. marts) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*” (OV 2017, L 92, 100. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2017/877 (2017. gada 16. maijs) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “Samazināsim darba samaksas un ekonomiskās atšķirības, kas šķērē ES!” (OV 2017, L 134, 38. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2017/1002 (2017. gada 7. jūnijs) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “Ekstrēmismam STOP” (OV 2017, L 152, 1. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2017/1254 (2017. gada 4. jūlijs) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “Stop TTIP” (OV 2017, L 179, 16. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2018/1222 (2018. gada 5. septembris) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu *End the Cage Age* (OV 2018, L 227, 7. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2018/1471 (2018. gada 19. septembris) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “APTURĒT KRĀPŠANOS ar ES LĪDZEKĻIEM un to ļaunprātīgu izmantošanu: ieviest labāku lēmumu, īstenošanas un sankciju kontroli” (OV 2018, L 246, 46. lpp.); Komisijas Lēmums (ES) 2019/435 (2019. gada 12. marts) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “*Housing for All*” (OV 2019, L 75, 105. lpp.); un Komisijas Lēmums (ES) 2019/569 (2019. gada 3. aprīlis) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “Tiesiskuma ievērošanas nodrošināšana Eiropas Savienībā” (OV 2019, L 99, 39. lpp.).

²⁶ 2011. gada EPI regula palika spēkā no 2012. gada 1. aprīļa līdz 2019. gada 31. decembrim. Komisijas tīmekļvietnē, kas veltīta EPI, ir uzskaitītas 70 šajā laikposmā veiktās reģistrācijas.

priekšlikums Eiropas Savienības tiesību aktam ar konkrētu nolūku, kā īsumā aprakstīts šajā tiesību normā²⁷. Tas atšķiras no “pilnīgas” reģistrācijas lēmumiem, kuru 1. pantā ir vienkārši noteikts, ka attiecīgā EPI ir reģistrēta²⁸.

40. Cik zinu, jautājumu par to, vai Komisija saskaņā ar 2011. gada EPI regulu var daļēji reģistrēt “pārāk iekļaujošu” EPI (nevis to pilnībā noraidīt), Savienības tiesas izskatīja vienīgi attiecībā uz vienu EPI un tikai diezgan ierobežotā veidā.

41. Konkrētāk, EPI ar nosaukumu “*Minority SafePack* – viens miljons parakstu par daudzveidību Eiropā” aicināja pieņemt 11 tiesību aktus, lai, isāk sakot, uzlabotu nacionālo un lingvistisko minoritāšu aizsardzību²⁹.

42. Komisija vispirms uzskatīja, ka šī iniciatīva acīmredzami ir ārpus tās pilnvarām iesniegt Eiropas Savienības tiesību akta priekšlikumu, un noraidīja tās reģistrāciju³⁰. Turpmākajā tiesvedībā Vispārējā tiesa atcēla šo lēmumu par noraidīšanu, tostarp balstoties uz to, ka Komisija nav pamatojusi, kuri no ierosinātajiem tiesību aktiem acīmredzami neietilpst tās pilnvarās, vienlaikus norādot, ka daži no tematiem faktiski varētu būt tās pilnvaru robežās³¹.

43. Pēc tam Komisija pieņēma jaunu lēmumu, ar ko tā reģistrēja strīdīgo EPI attiecībā uz 9 no 11 tiesību aktiem, kurus Komisija tika aicināta sagatavot³².

44. Rumānija nesekmīgi apstrīdēja šo jauno reģistrācijas lēmumu, atsaucoties, pirmkārt, uz 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkta pārkāpumu, kā arī, otrkārt, pamatojuma trūkumu.

45. Saistībā ar pirmo pamatu Vispārējā tiesa tostarp noraidīja Rumānijas iebildumu, ka daļēja reģistrācija apdraudēja EPI organizatoru autonomiju un nepamatoti mainīja EPI paziņoto priekšmetu. Tā uzsvēra, ka paši organizatori bija pauduši vēlmi, lai Komisija veiktu daļēju reģistrāciju, ja tā nonāktu pie secinājuma, ka daži no ierosinātajiem pasākumiem acīmredzami neietilpst tās attiecīgajās pilnvarās³³.

46. Saistībā ar otro pamatu Vispārējā tiesa noraidīja apgalvojumu par to, ka nebija norādīts pamatojums lēmumam par daļēju EPI reģistrāciju, un tostarp atsaucās uz Komisijas paskaidrojumu par tās prakses maiņu (un atkāpšanos no sākotnējās nostājas, saskaņā ar kuru daļēja reģistrācija atbilstoši 2011. gada EPI regulai nav iespējama).

47. Rumānijas iesniegtajā apelācijas sūdzībā, kas arī bija nesekmīga, šie konkrētie punkti netika izvirzīti³⁴.

²⁷ Izņēmums attiecas uz Komisijas Lēmumu (ES) 2017/877 (2017. gada 16. maijs) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “Samazināsim darba samaksas un ekonomiskās atšķirības, kas šķeļ ES!” (OV 2017, L 134, 38. lpp.), kurā izmantots nedaudz atšķirīgs formulējums.

²⁸ EPI darbības pirmajos gados reģistrācijas lēmumu saturs nebija sakārtots noteikumos. Šiem lēmumiem bija attiecīgajiem organizatoriem adresētas vēstules forma.

²⁹ Skat. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_en. Minētā iniciatīva ir viena no deviņām EPI, par kurām Komisija ir paudusi nostāju par iznākumu. Skat. šo secinājumu 2. un 20. zemsvītras piezīmi.

³⁰ Lēmums C(2013) 5969 final (2013. gada 13. septembris).

³¹ Spriedums, 2017. gada 3. februāris, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, 27., 28. un 34. punkts).

³² Komisijas Lēmums (ES) 2017/652 (2017. gada 29. marts) par ierosināto pilsoņu iniciatīvu “*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*” (OV 2017, L 92, 100. lpp.).

³³ Spriedums, 2019. gada 24. septembris, Rumānija/Komisija (T-391/17, EU:T:2019:672, 58. punkts).

³⁴ Spriedums, 2022. gada 20. janvāris, Rumānija/Komisija (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

48. Jānorāda, ka ne Vispārējās tiesas spriedumā, ne arī Tiesas spriedumā nav tieši aplūkots pamatjautājums par to, vai Komisijai saskaņā ar 2011. gada EPI regulu bija pilnvaras reģistrēt EPI tikai daļēji³⁵. Tomēr uzskatu, ka Komisijas pieeja patiešām ir pamatota. Tagad izskatišu šo jautājumu, izvērtējot argumentus, kurus Rumānija izvirzīja savas apelācijas sūdzības vienotā pamata otrās daļas atbalstam.

3. Izskatāmā lieta

49. Šajā sadaļā vispirms sīkāk analizēšu Rumānijas izvirzītos argumentus (a) un precizēšu Vispārējās tiesas izmantoto terminoloģiju, lai argumentēti raksturotu attiecīgo Komisijas praksi (b). Pēc tam pievērsīšos tam, kas, manuprāt, ir Rumānijas vienotā pamata otrās daļas būtība, proti, apgalvotā neiespējamība Komisijai reģistrēt EPI “kvalificētā” veidā saskaņā ar 2011. gada EPI regulu (c).

a) Par apelācijas sūdzības vienotā pamata otro daļu

50. Jāatgādina, ka ar apelācijas sūdzības vienotā pamata otro daļu (kā jau paskaidrots iepriekš, tikai šī daļa ir aplūkota šajos secinājumos) Rumānija apstrīd pārsūdzētā sprieduma 116. punktā paustos Vispārējās tiesas apgalvojumus, ar kuriem noraidīts Rumānijas arguments, ka apstrīdētajā lēmumā noteiktas “atrunas” esamība pēc būtības esot pretrunā 2011. gada EPI regulai³⁶.

51. Konkrētāk, Vispārējā tiesa šajā punktā apstiprināja Komisijas lēmumu reģistrēt strīdīgo EPI, balstoties uz noteiktu izpratni par tās iespējamo tvērumu atbilstoši 2011. gada EPI regulai un Tiesas judikatūrai³⁷, pamatojoties uz to, ka Komisijai attiecīgais reģistrācijas nosacījums jāinterpretē un jāpiemēro tā, lai nodrošinātu vieglu piekļuvi EPI.

52. Pārsūdzētā sprieduma 116. punktā Vispārējā tiesa secināja, ka “līdz ar to Komisija attiecīgā gadījumā var “strukturēt”, “kvalificēt” vai pat daļēji reģistrēt attiecīgo EPI priekšlikumu, lai nodrošinātu tam vieglu pieejamību, ar nosacījumu, ka tā ievēro tai uzlikto pienākumu norādīt pamatojumu un ka šī priekšlikuma saturs netiek sagrozīts”.

53. Tajā pašā punktā tā uzskatīja, ka tas “ļauj Komisijai tā vietā, lai atteiktos reģistrēt EPI priekšlikumu, reģistrēt to kvalificētā veidā, lai saglabātu ar [2011. gada EPI regulu] sasniedzamā mērķa lietderīgo iedarbību”. Tā piebilda, ka “šāds secinājums ir jāizdara vēl jo vairāk tāpēc, ka šāda priekšlikuma organizatori ne vienmēr ir juristi, kuriem ir precizitātes izjūta, izsakoties rakstveidā, un zināšanas par Savienības kompetenci un Komisijas pilnvarām”³⁸.

³⁵ Jāatzīmē, ka Vispārējā tiesa 2017. gada 3. februāra sprieduma *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59) 29. punktā būtībā norādīja, ka trūkumi attiecībā uz Komisijas pienākumu norādīt pamatojumu ir spēkā, “pat pieņemot, ka Komisijas būtībā aizstāvētais apgalvojums, saskaņā ar kuru EPI priekšlikums – neatkarīgi no tā satura – nevar tikt reģistrēts, ja [...] to atzīst par daļēji nepieņemamu, būtu pamatots [...]”.

³⁶ Pārsūdzētā sprieduma 115. punkts.

³⁷ Konkrētāk, atsaucoties uz Tiesas spriedumu *Izsāk un Dabis*/Komisija, kas minēts šo secinājumu 6. zemsvītras piezīmē un 17. punktā.

³⁸ Vispārējā tiesa šo punktu noslēdza, atzīmējama, ka “Rumānijas apgalvojums, saskaņā ar kuru “atrunas” esamība Komisijas vērtējumā norādot uz to, ka tai ir šaubas un jautājumi [...], ne tikai nav pierādīts, bet ir arī neiedarbīgs, jo, kā jau ir norādīts, šādu šaubu un jautājumu esamībai nebūtu jāliedz Komisijai reģistrēt strīdīgo EPI priekšlikumu”. Jāatzīmē, ka šis apgalvojums attiecas uz argumentiem, ko Rumānija izvirzīja apelācijas sūdzības vienotā pamata pirmajā daļā, un tādejādi Rumānija to nav ietvērusi otrajā daļā.

54. Ar apelācijas sūdzības vienotā pamata otro daļu Rumānija būtībā apgalvo, ka, apstiprinot Komisijas lēmumu reģistrēt EPI “kvalificētā” veidā, Vispārējā tiesa esot pārkāpusi 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktu (skatot to kopsakarā ar LES 5. panta 2. punktu), jo tā, tāpat kā Komisija apstrīdētajā lēmumā, neesot ņēmusi vērā visu informāciju, ko Komisijai iesnieguši strīdīgās EPI organizatori.

55. Šajā ziņā Rumānija atsaucas uz dažiem “papildu” informācijas elementiem (2011. gada EPI regulas II pielikuma izpratnē), ko bija iesnieguši strīdīgās EPI organizatori. Konkrētāk, tā atsaucas uz aicinājumu: pirmkārt, tiesību aktā definēt “mazākumtautību/etniskos reģionus”, otrkārt, padarīt šo definīciju piemērojamu arī reģioniem, kuriem nav administratīvu pilnvaru, bet kuri ir izteikuši vēlmi saglabāt autonomiju un, treškārt, pieņemamā tiesību akta pielikumā iekļaut šo reģionu sarakstu. Turklāt Rumānija apgalvo, ka neesot ņemta vērā arī atsauce uz Regulu Nr. 1059/2003³⁹.

56. Pēc Rumānijas domām, ja visa šī informācija tiktu ņemta vērā, strīdīgā EPI nebūtu pieņemta, jo tiktu secināts, ka ar rīcību, kas balstīta uz LESD 174.–178. pantu (attiecībā uz Savienības kohēzijas politiku), nebūtu iespējams sasniegt šīs EPI mērķus.

57. Visbeidzot, Rumānija uzskata, ka Vispārējās tiesas secinājums esot balstīts uz vispārīgu argumentu par nepieciešamību nodrošināt vieglu piekļuvi EPI. Taču Rumānija uzskata, ka šāds vispārīgs arguments pats par sevi nevarot būt par iemeslu EPI reģistrācijai, ja nav izpildīti reģistrācijas nosacījumi.

58. Atbildot uz to, Komisija būtībā norāda, ka tieši tāpēc, ka tā esot ņēmusi vērā visu organizatoru iesniegto informāciju, tā pieņēma lēmumu reģistrēt strīdīgo EPI “kvalificētā” veidā.

59. Jāatzīmē, ka Tiesa ir skaidri norādījusi, kā to pamatoti atgādina Rumānija, ka tad, ja organizatori ir iesnieguši Komisijai ne tikai prasīto informāciju par attiecīgās iniciatīvas priekšmetu un mērķi, bet arī papildu informāciju 2011. gada EPI regulas II pielikuma izpratnē par priekšlikuma priekšmetu, mērķiem un kontekstu, Komisijai tā ir jāizskata⁴⁰.

60. Manuprāt, Vispārējā tiesa, pārbaudot informāciju, ko Komisija bija ņēmusi vērā pirms apstrīdētā lēmuma pieņemšanas, to darīja, joprojām ņemot vērā Rumānijas aprakstītos elementus. Kā atzīst pati šī dalībvalsts, Vispārējā tiesa būtībā uz šiem elementiem atsaucās pārsūdzētā sprieduma 113. punktā, uzskatot, ka tie ir organizatoru norādītie līdzekļi, lai sasniegtu strīdīgās EPI izvirzītos mērķus. Ņemot vērā šo apstākli, saskaņā ar Ungārijas (kā personas, kas iestājusies lietā) atbildes rakstā pausto nostāju nesaskatu, ka Vispārējā tiesa nebūtu ņēmusi vērā šos elementus.

61. Tomēr, šķiet, ka ar apelācijas sūdzības vienotā pamata otro daļu Rumānija būtībā apstrīd to, ka Vispārējā tiesa ir apstiprinājusi Komisijas izvēli reģistrēt strīdīgo EPI “kvalificētā” veidā. Proti, tā kā, pēc šīs dalībvalsts domām, iepriekš minēto elementu esamība neļāva reģistrēt šo EPI, nepārkāpjot kompetences piešķiršanas principu, tās argumentācija, manuprāt, nozīmē, ka

³⁹ Lai gan Rumānija šo argumentu nepapildina, to saprotu kā atsauci uz to, ko tā uzsvēra tiesvedībā, kuras noslēgumā tika pieņemts pārsūdzētais spriedums, proti, ka strīdīgajā EPI bija ierosināta Regulā Nr. 1059/2003 (skat. šo secinājumu 8. zemsvītras piezīmi) paredzētās statistikas sistēmas pārveidošana, kurā tiktu ņemts vērā etniskais, reliģiskais, valodas un kultūras kritērijs. Pārsūdzētais spriedums, 97. punkts.

⁴⁰ Spriedums, 2017. gada 12. septembris, *Anagnostakis/Komisija* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 35. punkts) un šajā ziņā skat. Tiesas spriedumu *Izsák* un *Dabis/Komisija*, 54. punkts. Skat. arī 2011. gada EPI regulas 10. apsvērumu, kura pēdējā teikumā ir noteikts, ka “Komisijai būtu jāveic reģistrācija saskaņā ar labas pārvaldības vispārīgajiem principiem”. Šajā ziņā skat. ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] secinājumus lietā *Izsák* un *Dabis/Komisija* (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 18. punkts un tajā minētā judikatūra).

Komisijas veiktā “kvalificētā” reģistrācija, ko Vispārējā tiesa apstiprināja pārsūdzētā sprieduma 116. punktā, vienkārši nebija 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktā paredzētā iespēja.

62. Pirms izklāstīt iemeslus, kuru dēļ uzskatu, ka Vispārējā tiesa šajā ziņā nav pieļāvusi kļūdu, sniegšu dažus īsus apsvērumus par Vispārējās tiesas izmantoto formulējumu, lai argumentēti raksturotu konkrēto situāciju.

b) *Kvalificēta, strukturēta vai daļēja reģistrācija?*

63. Kā jau minēts, Vispārējā tiesa, jo sevišķi ņemot vērā nepieciešamību nodrošināt vieglu piekļuvi EPI, pārsūdzētā sprieduma 116. punktā ir norādījusi, ka Komisija var *strukturēt, kvalificēt* vai *pat daļēji reģistrēt* EPI priekšlikumu⁴¹. Šķiet, ka šī frazeoloģija un formulējums attiecas uz dažādiem scenārijiem.

64. Pirmšķietami patiešām var būt zināma atšķirība, it īpaši starp daļēju un kvalificētu reģistrāciju. Pirmā no tām, manuprāt, pilnībā atbilst scenārijam, par kuru bija runa spriedumā Rumānija/Komisija – *Minority SafePack*. Šis spriedums, kā jau paskaidrots, attiecas uz EPI, kura galu galā tika reģistrēta attiecībā uz 9 no 11 sākotnēji ierosinātajiem tiesību aktiem. Šie tiesību akti tika iekļauti sarakstā, no kura Komisija atlasīja tos, kas acīmredzami nebija ārpus tās pilnvarām.

65. Turpretī ar strīdīgo EPI vispārīgāk un būtībā tiek aicināts rīkoties, lai reģioniem, ko dēvē par “mazākumtautību/etniskajiem reģioniem”, nodrošinātu vienlīdzīgu piekļuvi Savienības līdzekļiem. Papildu informācijā vairākās iesniegtā teksta vietās ir pieprasīts jauns tiesiskais regulējums par konkrētiem specifiskiem aspektiem, kuri saistīti ar šādiem reģioniem, neparedzot salīdzināmu to tiesību aktu sarakstu, ko Komisijai būtu jā sagatavo. Savā ziņā šķiet, ka EPI aicina īstenot noteiktu rīcību, lai nodrošinātu to “nacionālo minoritāšu/etnisko reģionu” veicināšanu un saglabāšanu, saistībā ar kuriem tā atsaucas uz noteiktiem vispārīgi raksturotiem pasākumiem. Šādā situācijā to elementu atlase, kas, pēc Komisijas domām, varētu attiekties uz tās pilnvarām iesniegt tiesību akta priekšlikumu, vismaz formāli var šķīst ne tik vienkārša kā izvēle, kas izdarīta attiecībā uz EPI *Minority SafePack*⁴².

66. Tomēr, rūpīgāk pārbaudot, uzskatu, ka *galu galā* starp šiem diviem scenārijiem nav lielas atšķirības. Veids, kādā Komisija ierobežoja abu iepriekš minēto EPI tvērumu katrā no šīm lietām, šķiet, atspoguļo to, kā šīs iniciatīvas tika īpaši izstrādātas. Citiem vārdiem – abiem reģistrācijas lēmumiem ir kopīga pamatiezīme, proti, Komisija abos gadījumos samazināja šo tvērumu salīdzinājumā ar organizatoru sākotnēji ierosināto.

67. Šā iemesla dēļ un vismaz šīs lietas kontekstā nesaskatu lielu ieguvumu, nošķirot situācijas, kurās Komisija “strukturē”, “kvalificē” vai “pat daļēji reģistrē” iniciatīvu.

68. Manuprāt, šie dažādie termini ir izmantoti savstarpēji aizstājami, lai aprakstītu vienu un to pašu pamatsituāciju, kurā Komisija, sākot iniciatīvas reģistrāciju, nolemj ierobežot tās tvērumu, jo uzskata, ka dažas tās daļas acīmredzami neietilpst tās pilnvarās iesniegt tiesību akta priekšlikumu. Tāpēc vienkāršības labad un lai aprakstītu situāciju kā tādu, uzskatu, ka ir lietderīgi izmantot tikai

⁴¹ Mans izcēlums.

⁴² Sal. arī šo papildu elementu aprakstu Tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis*/Komisija 11. punktā ar aprakstu Vispārējās tiesas sprieduma *Izsāk un Dabis*/Komisija 5.–8. punktā.

vienu no šiem terminiem. Šajā ziņā termins “daļēja reģistrācija”, šķiet, ir dabisks kandidāts, ņemot vērā, ka tieši šis termins ir ietverts 2019. gada EPI regulā, kurā Savienības likumdevējs, šķiet, ir kodificējis Komisijas izstrādāto praksi (kā sīkāk paskaidrošu turpmāk).

69. Ņemot vērā šīs piezīmes, tagad aplūkošu jautājumu, vai šāda prakse faktiski bija pieļaujama pirms minētā tiesību akta grozījuma.

c) Reģistrācijas lēmumi, ar kuriem ierobežo iniciatīvu priekšlikumu tvērumu saskaņā ar 2011. gada EPI regulu

70. Kā jau norādīju, pretēji pašlaik piemērojamajam tiesiskajam regulējumam nevienā 2011. gada EPI regulas tiesību normā nebija paredzēts, ka reģistrācija jāveic, pamatojoties uz noteiktu izpratni par EPI tvērumu. Proti, 2011. gada EPI Regulas 4. panta 3. punktā bija vienkārši noteikts, ka Komisija “atsaka reģistrāciju”, ja nav izpildīti attiecīgie reģistrācijas nosacījumi. No šāda viedokļa raugoties, var apgalvot, ka šis tiesiskais pamats Komisijas rokas “saistīja” tādā ziņā, ka bija jāizvēlas tikai viena no divām iespējām: reģistrēt attiecīgo EPI vai atteikt tās reģistrāciju bez “trešā veida” iespējas.

71. Vispirmām kārtām, lai gan iepriekš aplūkotajā judikatūrā par EPI *Minority SafePack* nav tieši norādītas Komisijas pilnvaras daļēji reģistrēt EPI, kā to jau minēju⁴³, var izvirzīt argumentu, saskaņā ar kuru apstiprinoša atbilde bija netieša. Proti, ja šādas Komisijas pilnvaras tiktu izslēgtas, varētu apgalvot, ka nav lielas jēgas kritizēt Komisiju par to, ka tā savā sākotnējā noraidīšanas lēmumā nav paskaidrojusi, *kurs* no (11) ierosinātajiem tiesību aktiem nebija acīmredzami ārpus tās pilnvarām ierosināt Eiropas Savienības tiesību aktu. Tomēr ir taisnība, ka atbilstoša pamatojuma sniegšana kalpo par pamatu vēlākai tiesiskai kontrolei un dod iespēju arī organizatoriem izstrādāt jaunu, pilnībā “pieņemamu” priekšlikumu⁴⁴.

72. Neatkarīgi no šā aspekta uzskatu, ka 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkta teksts, šīs regulas “iekšējais konteksts” (ko veido citi šīs regulas noteikumi) un it īpaši tajā izvirzītie īpašie mērķi liecina par labu tam, ka daļēja reģistrācija ir saderīga ar šo regulu⁴⁵.

73. *Pirmkārt*, lai gan 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkta *tekstā* nekas nav teikts par daļējas reģistrācijas iespēju kā tādu, uzskatu, ka vārda “acīmredzams” lietojums (aprakstot attiecīgo Komisijas pilnvaru trūkumu, kā rezultātā tiek pieņemts lēmums par noraidīšanu) norāda, ka piemērojamais kritērijs ir “pietiekami ierobežots”⁴⁶.

74. Šajā kontekstā tika norādīts, ka šā īpašības vārda lietojums nozīmē, ka Komisijai var reģistrēt EPI, kas iespējams ir ārpus tās pilnvaru robežām iesniegt tiesību akta priekšlikumu, ja šāds secinājums nav “acīmredzams”⁴⁷. Piekrītu, ka tās, šķiet, ir loģiskas šā formulējuma izmantošanas

⁴³ Skat. šo secinājumu 48. punktu.

⁴⁴ Spriedums, 2017. gada 3. februāris, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, 29. punkts).

⁴⁵ Jāatgādina, ka saskaņā ar iedibināto judikatūru, “interpretējot Savienības tiesību normu, ir jāņem vērā ne tikai tās teksts, bet arī tās konteksts un šo normu ietverošā tiesiskā regulējuma mērķi”. Skat., piemēram, neseno spriedumu, 2023. gada 13. jūlijs, *Mensing II* (C-180/22, EU:C:2023:565, 22. punkts un tajā minētā judikatūra).

⁴⁶ Dougan, M., “What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, 48. sēj., Nr. 6, 2011, 1840. p. Šajā ziņā skat. arī ģenerālvokāta P. Mengoci secinājumus lietā *Izsāk un Dabis*/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816, 36. punkts).

⁴⁷ Ģenerālvokāta P. Mengoci secinājumi lietā *Izsāk un Dabis*/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2018:816 38. un 57. punkts).

sekas. Tomēr šajā ziņā liekas nedaudz nekonsekventi apgalvot, ka reģistrācija ir jānoraida tad, ja tikai daļa iniciatīvas priekšlikuma acīmredzami ir ārpus Komisijas pilnvarām, bet citos (iespējams, vairākuma) aspektos tā var būt Komisijas kompetencē.

75. *Otrkārt*, tas, ka 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunkta interpretācija pieļauj daļēju reģistrāciju, ir pamatoti, ņemot vērā attiecīgo (iekšējo) *kontekstu* un konkrētāk – attiecīgās rīcības brīvības robežas, kas Komisijai ir abos procesa posmos.

76. Šajā ziņā no 2011. gada EPI regulas noteikumiem par *noslēguma* posmu, kurā Komisija pieņem nostāju par attiecīgās EPI “pamatotību”, ir skaidrs, ka Komisijas rīcības brīvība šajā posmā ir ļoti plaša. Konkrētāk, 2011. gada EPI regulas 10. panta 1. apakšpunkta c) apakšpunktā bija noteikts, ka Komisija paziņojumā izklāsta savus “juridiskos un politiskos secinājumus par pilsoņu iniciatīvu, rīcību, ko tā plāno veikt, ja tāda tiek plānota, un šādas rīcības veikšanas vai neveikšanas iemeslus”⁴⁸. No tā izriet, kā to apstiprinājusi Tiesa – tas, ka EPI ir veiksmīgi reģistrēta un ir savākts nepieciešamais atbalsts, vēl negarantē, ka Komisija veiks jebkādas turpmākas darbības, jo EPI mehānisma ieviešana ar Lisabonas līgumu neietekmēja Komisijas likumdošanas iniciatīvas kvazimonopolu⁴⁹.

77. Šī plašā rīcības brīvība būtiski atšķiras no tās, kāda ir Komisijai reģistrācijas posmā un kas, kā to atgādināja Tiesa, ir ierobežota, proti, Komisijai ir jāreģistrē jebkurš EPI priekšlikums, kas atbilst paredzētajiem reģistrācijas nosacījumiem⁵⁰.

78. Šis ierobežotās rīcības brīvības apsvērumu dēļ Tiesa uzskatīja, ka šajā lietā aplūkoto reģistrācijas nosacījumu nevar interpretēt tādā veidā, kas būtībā pārmērīgi apgrūtinā organizatorus. Precīzāk, Tiesa noraidīja Vispārējās tiesas šajā lietā apstrīdētajā spriedumā izmantoto pieeju, kurā šis reģistrācijas nosacījums tika aplūkots kā organizatoru iesniedzamo faktu un pierādījumu jautājums⁵¹. Pretēji iepriekš minētajam Tiesa uzskatīja, ka 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktā paredzētā reģistrācijas nosacījuma padziļinātajai pārbaudei ir jāaprobežojas vienīgi ar to, “vai no objektīvā viedokļa šādi pasākumi, tos aplūkojot abstrakti, varētu tikt veikti, balstoties uz Līgumiem”⁵².

79. Uzskatu, ka Komisijas ierobežotā rīcības brīvība reģistrācijas posmā tāpat neļauj radīt līdzīgus šķēršļus EPI organizatoriem šīs lietas kontekstā. Tā tas būtu gadījumā, ja tiem būtu stingri jāievēro Komisijas pilnvaru robežas, līdz ar to pat vismazākā kļūda attiecībā uz šo pilnvaru apjomu izraisītu EPI kā tādas atcelšanu.

80. Šis pēdējais apsvēruma, *treškārt*, attiecas uz 2011. gada EPI regulas mērķiem, kuri, manuprāt, pārlicinoši pamato interpretāciju, ka saskaņā ar 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktu ir pieļaujama daļējas reģistrācijas veikšana.

⁴⁸ Skat. arī 2019. gada EPI regulas 15. panta 2. punktu. Skat. arī pārsūdzētā sprieduma 101.–105. punktu.

⁴⁹ Spriedums *Puppinck*, 70. punkts, kas citēts šo secinājumu 1. punktā, kā arī 57.–65. punkts un tur minētā judikatūra. Skat. arī M. Bobeka [*M. Bobek*] secinājumus lietā *Puppinck* u.c./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:640, 34.–42. punkts).

⁵⁰ Skat. formulējumu, ko Tiesa izmantojusi 2022. gada 20. janvāra spriedumā Rumānija/Komisija (C-899/19 P, EU:C:2022:41, 71. punkts).

⁵¹ Skat. Tiesas sprieduma *Izsák* un *Dabis*/Komisija 57.–60. punktu. Konkrētāk, Tiesa nepiekrīta Vispārējās tiesas secinājumiem, ka strīdīgās EPI organizatori nav pierādījuši, ka “Savienības kohēzijas politikas īstenošana apdraudētu nacionālo minoritāšu reģionu raksturīgās īpatnības” un “nacionālo minoritāšu reģionu etniskās, kultūras, reliģijas vai lingvistiskās īpatnības varētu tikt uzskatītas par būtisku vai pastāvīgu demogrāfisku atpalcību LESD 174. panta trešās daļas izpratnē”.

⁵² Skat. Tiesas sprieduma *Izsák* un *Dabis*/Komisija 62. punktu.

81. Šie mērķi ir izklāstīti šīs regulas 1. un 2. apsvērumā un tie tostarp ir “pilsoņu līdzdalības sekmēšana un Eiropas Savienības padarīšana par pieejamāku”⁵³. Turklāt 2. apsvērumā ir īpaši aicināts, ka piemērojamajām procedūrām un noteikumiem jābūt “skaidriem, vienkāršiem, viegli īstenojamiem un *samērojamiem* ar [EPI] būtību”⁵⁴.

82. Šiem mērķiem, protams, ir jābūt – kā to uzskatīja Tiesa un kā Vispārējā tiesa būtībā to atgādināja pārsūdzētā sprieduma 116. punktā – arī attiecīgā reģistrācijas nosacījuma pamatā.

83. Šajā ziņā vispirms vēlos norādīt, ka EPI mehānisms ir izveidots kā līdzdalības demokrātijas instruments, kas pieejams Savienības pilsoņiem, kuri vēlas veicināt tiesību akta pieņemšanu jebkurā Komisijas attiecīgajās pilnvarās ietilpstošā jautājumā⁵⁵.

84. Šajā kontekstā lēmums padarīt iespējamu vispārīgu piekļuvi politiskās darba kārtības noteikšanas procesam ir nepieciešami saistīts ar faktu – kā Vispārējā tiesa būtībā norādīja pārsūdzētā sprieduma 116. punktā –, ka Komisijai reģistrācijai piedāvātos tekstus ne vienmēr sagatavo personas, kas labi pārzina Savienības tiesību nianšes, Eiropas Savienības kompetences jomu kopumā un jo īpaši Komisijas pilnvaru robežas ierosināt Eiropas Savienības tiesību aktu.

85. Ņemot vērā 81. punktā aprakstītos mērķus un pašu EPI mehānisma mērķi savienot Savienības iestādes ar Savienības pilsoņiem, uzskatu, ka pārāk stingra 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktā paredzētā reģistrācijas nosacījuma piemērošana mazinātu mehānisma efektivitāti, liekot daudzām EPI ciest neveiksmi jau pirmajā procesa posmā.

86. Citiem vārdiem – prasība, ka Komisija saskaņā ar 2011. gada EPI regulu varēja reģistrēt tikai tās EPI, kuru saturs pilnībā ietilpst Komisijas pilnvarās iesniegt tiesību akta priekšlikumu, un ka Komisijai bija jānoraida EPI, kas ietvēra elementus, kuri pārsniedza minētās pilnvaras, radītu pārmērīgu formālismu un nesamērīgus rezultātus.

87. Piemēram, tas nozīmētu, ka EPI, kas ietver gan pieņemamus, gan nepieņemamus elementus, noteikti tiktu noraidīta, savukārt attiecībā uz šādas iniciatīvas pieņemamajām daļām tiktu sasniegts atšķirīgs rezultāts, ja tas pats priekšmets tiktu formāli virzīts vienkārši kā divas atsevišķas iniciatīvas: viena, kuras priekšmets būtu “pilnībā izslēgts”, un otra, kuras priekšmets būtu “pilnībā ietverts”. Tāpat arī viena nenozīmīga nepieņemama elementa klātbūtne citādi pieņemamā EPI joprojām izraisītu pilnīgu noraidījumu. Turklāt šāds rezultāts būtu pat tad, ja “diskvalificējošā kļūda” būtu iekļauta “papildu informācijā”, kas tomēr saskaņā ar EPI regulas II pielikumu ir tikai fakultatīva.

88. Šķiet, ka tieši lielais atteikumu skaits bija pamatā daļējas reģistrācijas praksei, ko Komisija ir izstrādājusi (un uz kuru jau esmu norādījis⁵⁶), atkāpjoties no savas sākotnējās nostājas, saskaņā ar kuru šāda pieeja nebija saderīga ar 2011. gada EPI regulas tiesību normām⁵⁷. Šajā kontekstā

⁵³ Tiesas spriedums, *Izsāk un Dabis*/Komisija, 53. punkts un tajā minētā judikatūra.

⁵⁴ Mans izcēlums.

⁵⁵ Skat. arī Zaļo grāmatu par Eiropas pilsoņu iniciatīvu, COM (2009) 622 final, 3. lpp.

⁵⁶ Šajā ziņā skat. arī Komisijas ziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei “Ziņojums par Regulas (ES) Nr. 211/2011 par pilsoņu iniciatīvu piemērošanu” COM (2018) 157 final, 2. lpp. Turklāt, apspriežot aspektus, kurus nepieciešams uzlabot, Komisija priekšlikumā, kurš noveda pie 2019. gada EPI regulas pieņemšanas, norādīja, ka tā “[bija] īstenojusi [...] vairākus ar likumdošanu nesaistītus pasākumus, lai atvieglotu organizatoru un pilsoņu iespējas izmantot [EPI] instrumentu [...] tai skaitā iniciatīvu daļējas reģistrācijas iespēju”. Priekšlikums “Eiropas Parlamenta un Padomes regula par Eiropas pilsoņu iniciatīvu”, COM(2017) 482 final, 3. lpp., skat arī 10. lpp.

⁵⁷ Spriedums, 2019. gada 24. septembris, Rumānija/Komisija (T-391/17, EU:T:2019:672, 90. punkts), skatot to kopā ar spriedumu, 2017. gada 3. februāris, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59, 14., 21., 28. un 29. punkts).

Komisija, šķiet, ir reaģējusi uz grūtībām, ar kurām saskarās organizatori, ierosinot EPI, kuru priekšmets atbilstu 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktā noteiktajam īpašajam reģistrācijas nosacījumam.

89. Manuprāt, ir diezgan acīmredzams, ka daļēja reģistrācija tādējādi atbilst EPI mehānisma mērķiem, jo tā veicina pilsoņu demokrātisku līdzdalību un ļauj lielākam skaitam iniciatīvu pāriet uz turpmākajiem procesa posmiem. Ņemot vērā šos mērķus, Komisijas daļējas reģistrācijas prakse, šķiet, ir arī kodificēta pašreizējā 2019. gada EPI regulā⁵⁸.

90. Tajā pašā laikā, ja ir jāveicina mērķis nodrošināt plašu EPI piekļuvi, šāda pieeja, iespējams, ir vienīgais veids, kā risināt nepieņemamu elementu problēmu (citādi pieņemamā EPI), jo tā novērš potenciālo atbalstītāju nereālistiskas cerības un garantē, ka kompetences piešķiršanas princips tiek ievērots jau procesa sākumā.

91. Tādējādi šī pieeja, ko īsteno Komisija, nebūt nepārkāpj pilnvaru piešķiršanas principu, kā, šķiet, to apgalvo Rumānija, bet pilnībā tam atbilst, jo tās rezultātā EPI tiek reģistrēta tikai, ciktāl tā acīmredzami nešķiet ārpus Komisijas pilnvarām iesniegt tiesību akta priekšlikumu.

92. Šajā ziņā potenciālie parakstītāji tiek informēti par iniciatīvas reģistrācijas tvērumu un par to, ka paziņojumi par atbalstu tiek vākti tikai saistībā ar šaurāku reģistrācijas darbības jomu⁵⁹. Rezumējot – lēmums daļēji reģistrēt (pārmērīgi iekļaujošu) iniciatīvu šķiet efektīvs veids, kā Komisija var īstenot mērķi, garantējot vieglu piekļuvi EPI mehānismam un vienlaikus nodrošinot, ka netiks vākts atbalsts un Savienības pilsoņi netiks iesaistīti diskusijās par jautājumiem, attiecībā uz kuriem Komisijai nav pilnvaru rīkoties.

93. Šajā kontekstā jāpiebilst, ka apstrīdētais lēmums ir reakcija uz Tiesas spriedumu *Izsák un Dabis*/Komisija, no kura pēc būtības izriet, kā jau esmu norādījis, ka Komisijas sākotnējais atteikums reģistrēt strīdīgo EPI izrietēja no nepareizas to Līguma noteikumu interpretācijas, kuri attiecas uz Eiropas Savienības kohēzijas politiku un kuri tika minēti kā iespējamais tiesību akta(-u) pamats, ko Komisija tika aicināta ierosināt.

94. Konkrētāk, lai gan Komisijas sākotnējā nostāja bija tāda, ka LESD 174. pantā paredzētais to nelabvēlīgo faktoru saraksts, kuriem jāpievērš īpaša uzmanība attiecībā uz konkrētu reģionu, tika uzskatīts par izsmelošu, Tiesa minētajā spriedumā norādīja, ka šis saraksts faktiski ir indikatīvs. Saprotu, ka tieši tāpēc Komisija nolēma reģistrēt strīdīgo EPI⁶⁰, vienlaikus arī uzskatot, ka daži iesniegtie elementi acīmredzami ir ārpus tās pilnvarām iesniegt tiesību akta priekšlikumu. Tādējādi tās lēmums pakļaut strīdīgās iniciatīvas reģistrāciju nosacījumam, ka “iniciatīvas mērķis ir izstrādāt [...] priekšlikumus tiesību aktiem, ar ko nosaka struktūrfondu uzdevumus, prioritāros mērķus un organizāciju, ievērojot nosacījumu, ka finansējamās darbības ļauj stiprināt Savienības ekonomisko, sociālo un teritoriālo kohēziju”⁶¹, potenciālajiem šīs iniciatīvas parakstītājiem precizē, kāds varētu būt iespējamais Komisijas darbības priekšmets. Tādā veidā, kā jau minēju, Komisija neapšaubāmi ir centusies nodrošināt, lai Savienības pilsoņiem tiktu dota iespēja atbalstīt

⁵⁸ 2019. gada EPI regulas 19. apsvērumā noteikts, ka “ir lietderīgi iniciatīvu reģistrēt daļēji, ja tikai viena vai vairākas iniciatīvas daļas atbilst [...] prasībām par reģistrāciju [...]”, “lai nodrošinātu, ka tiek reģistrēts cik vien iespējams liels iniciatīvu skaits”.

⁵⁹ Ir taisnība, ka saskaņā ar iepriekšējo praksi daļēja reģistrācija, šķiet, nebija saistīta ar vēlāku iesniegtā teksta pielāgošanu, taču šis trūkums tagad ir novērsts 2019. gada EPI regulas 6. panta 5. punktā. Šajā ziņā skat. arī Athanasiadou, N., “The European Citizens’ Initiative: Lost in Admissibility?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26. sēj., 2. izdevums, 2019, 269. lpp.

⁶⁰ Skat. arī pārsūdzētā sprieduma 117., 125. un 129. punktu.

⁶¹ Kā norādīts apstrīdētā lēmuma 1. panta 2. punktā, skat. šo secinājumu 19. punktu.

šo iniciatīvu un, ja tiktu rasts nepieciešamais atbalsts⁶², sākt politisku diskusiju par iepriekš minēto tematu. Tajā pašā laikā, kā jau arī esmu minējis, šādi regulējot iniciatīvu, Komisija, šķiet, ir centusies izvairīties no situācijas, kad atbalsts tiek pieprasīts un kad cerības tiek radītas, pamatojoties uz kļūdainiem pieņēmumiem attiecībā uz Eiropas Savienībai un precīzāk – Komisijai piešķirtajām pilnvarām saistībā ar strīdīgo iniciatīvas priekšlikumu.

95. Ņemot vērā šos apsvērumus, uzskatu, ka Vispārējā tiesa ir pareizi interpretējusi 2011. gada EPI regulas 4. panta 2. punkta b) apakšpunktu, pārsūdzētā sprieduma 116. punktā nosprieždama, ka Komisija ar apstrīdēto lēmumu varēja reģistrēt strīdīgo EPI, pamatojoties uz konkrētu izpratni par šīs EPI iespējamo tvērumu.

VI. Secinājumi

96. Neskarot ne Rumānijas vienotā pamata pirmās daļas būtību, ne tiesāšanās izdevumu noteikšanu, ierosinu Tiesai lietā C-54/22 noraidīt vienotā pamata otro daļu kā nepamatotu.

⁶² Saskaņā ar informāciju Komisijas tīmekļvietnē, kas veltīta EPI, šķiet, ka nepieciešamā atbalsta vākšana ir pabeigta un pašlaik notiek parakstu pārbaude. Skat. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.