



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 4. junija 2015¹

Zadeva C-650/13

Thierry Delvigne
proti
Commune de Lesparre Médoc
in
Préfet de la Gironde

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo tribunal d'instance de Bordeaux (Francija))

„Člena 10 PEU in 14(3) PEU — Člen 20(2)(b) PDEU — Člen 223(1) PDEU — Člena 39 in 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Akt o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta — Področje uporabe prava Unije — Predstavniška demokracija — Neposredno zastopanje — Sodelovanje v demokratičnem življenju Unije — Evropski parlament — Pravica voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament — Omejevanje temeljne pravice — Nacionalna zakonodaja, ki določa dosmrten odvzem državljskih in političnih pravic — Ugodnejša kazenska zakonodaja, ki se ne uporabi za osebe, ki so bile pravnomočno obsojene pred njeno uveljavitvijo — Enako obravnavanje državljanov držav članic — Nedopustnost“

1. V okviru sodnega postopka, katerega predmet je izključitev iz volilnega imenika državljana, ki mu je bila – kot akcesorna posledica obsodbe za kaznivo dejanje umora – za nedoločen čas odvzeta pravica voliti in biti voljen, sta bili Sodišču predloženi vprašanji o združljivosti nacionalne zakonodaje, ki dopušča tak položaj, s pravom Unije, pri čemer se predložitveno sodišče ob vsakem vprašanju izrecno sklicuje na posamezen člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), od katerih se vsak nanaša na posamezno temeljno pravico, in sicer pravico do retroaktivne uporabe ugodnejšega kazenskega zakona (člen 49(1), tretji stavek) oziroma pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament (člen 39(2)).²

2. Tudi v tem primeru je treba, kot se pogosto zgodi pri vprašanjih v zvezi z morebitno uporabo določb Listine (člen 51(1)) za akt nacionalnega javnega organa, najprej preučiti vprašanje – pri čemer je treba v bistvenem izhajati iz sodne prakse iz sodbe Åkerberg Fransson³ – ali gre za nacionalne zakonske določbe, sprejete v okviru izvajanja prava Unije.

3. Predlagal bom, naj se na to predhodno vprašanje odgovori različno glede na vsako od upoštevnihi temeljnih pravic, zaradi česar bom nato lahko preučil le drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na to, ali je v nacionalnem pravu spoštovana volilna pravica na volitvah v Evropski parlament, pri čemer si bom v pomembnem obsegu pomagal s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Zaradi poenostavitve v nadaljevanju uporabljam izraz „volilna pravica“.

3 — Zadeva C-617/10, EU:C:2013:105.

I – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

4. Člen 3 Dodatnega protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), določa:

„Visoke pogodbene stranke se zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles.“

B – Pravo Unije

1. Pogodba o Evropski uniji

5. Člen 10 PEU določa:

„1. Delovanje Unije temelji na predstavniški demokraciji.

2. Državljeni so na ravni Unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu.

[...]

3. Vsak državljan ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije. Odločitve se sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

[...]“

6. V skladu s členom 14(3) PEU se „[č]lani Evropskega parlamenta [...] volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo petih let“.

2. Pogodba o delovanju Evropske unije

7. Člen 20 PDEU določa:

„1. S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljeni Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.

2. Državljeni Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah. Med drugim imajo:

[...]

b) pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te države;

[...]

Te pravice se uresničujejo v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje.“

8. Člen 22(2) PDEU določa: „Brez poseganja v člen 223(1) in določbe, sprejete za njegovo izvajanje, ima vsak državljan Unije, ki prebiva v neki državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kakor državljani te države. Ta pravica se uresničuje v skladu s podrobno ureditvijo, ki jo Svet po posebnem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme; ta ureditev lahko predvideva odstopanja, kadar so utemeljena s težavami, značilnimi za neko državo članico.“

3. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

9. Člen 39 Listine določa:

„1. Vsak državljan Unije ima pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament.“

2. Člani Evropskega parlamenta se volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem.“

10. V skladu s členom 49(1) Listine „ne sme [nihče] biti obsojen za dejanje, izvršeno s storitvijo ali opustitvijo, ki v času, ko je bilo storjeno, po nacionalnem ali mednarodnem pravu ni bilo določeno kot kaznivo dejanje. Prav tako se ne sme izreči strožja kazen od tiste, ki jo je bilo mogoče izreči v času, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno. Če je bila v času po storitvi dejanja z zakonom predpisana milejša kazen, se uporabi ta.“

11. Člen 51 Listine določa:

„1. Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. Zato spoštujejo pravice, upoštevajo načela in spodbujajo njihovo uporabo v skladu s svojimi pristojnostmi in ob spoštovanju meja pristojnosti Unije, ki so ji dodeljene v Pogodbah.“

2. Ta listina ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije niti ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah.“

12. Člen 52 Listine določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“

2. Pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe Pogodb, se uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah.“

3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.“

[...]“

4. Akt o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta⁴

13. Člen 1 Akta iz leta 1976 določa:

„1. V vsaki državi članici so člani Evropskega parlamenta izvoljeni na podlagi proporcionalne zastopanosti, pri čemer se uporabi sistem list ali en prenosljivi glas.

[...]

3. Voli se na splošnih neposrednih volitvah, ki so svobodne in tajne“.

14. Člen 8 Akta iz leta 1976 določa, da „[o]b upoštevanju določb tega akta urejajo volilni postopek v vsaki državi članici nacionalni predpisi [...]“.

C – Francosko pravo

15. V skladu s členom 28 kazenskega zakonika, sprejetega z zakonom št. 1810-02-12 z dne 12. februarja 1810 (v nadaljevanju: stari kazenski zakonik) je posledica kazenske obsodbe okrnitev državljankega statusa, kar v skladu s členom 34 starega kazenskega zakonika pomeni odvzem glasovalne pravice, volilne pravice, pravice biti voljen in na sploh vseh državljskih in političnih pravic.

16. Stari kazenski zakonik je bil razveljavljen z učinkom od 1. marca 1994 z zakonom št. 92-1336 z dne 16. decembra 1992 o uveljavitvi novega kazenskega zakonika in spremembi nekaterih določb kazenskega prava in kazenskega postopka.

17. Člen 370 zakona z dne 16. decembra 1992 (v nadaljevanju: zakon iz leta 1992), kakor je bil spremenjen s členom 13 zakona št. 94-89 z dne 1. februarja 1994, določa, da se brez poseganja v določbe člen 702-1 zakonika o kazenskem postopku ohranijo kazni odvzema državljskih, civilnih in družinskih pravic ter prepoved opravljanja funkcije porotnika, ki so posledica pravnomočne kazenske obsodbe, izrečene pred uveljavitvijo tega zakona.

18. Člen 702-1 zakonika o kazenskem postopku, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 2009-1436 z dne 24. novembra 2009 o izvrševanju zaporne kazni, določa, da lahko vsaka oseba, ki je bila kazensko obsojena, pri čemer je bila posledica glavne ali stranske kazni odvzem, prepoved ali nesposobnost, pri sodišču zahteva delen ali popoln preklic tega odvzema, prepovedi ali nesposobnosti.

19. Člen 2 zakona št. 77-729 z dne 7. julija 1977 o volitvah predstavnikov v Evropski parlament določa, da se za te volitve uporablja volilni zakonik.

20. V poglavju 1 naslova I iz knjige I volilnega zakonika, v katerem so določeni pogoji za to, da se oseba lahko šteje za volivca, je zajet člen L 2, ki določa, da so volivci Francozi, ki dopolnijo 18 let, ki lahko izvršujejo svoje državljske in politične pravice in v zvezi s katerimi ni podan razlog za nesposobnost, določen z zakonom.

21. V skladu s členom L 6 volilnega zakonika se oseb, ki jim je sodišče v skladu z zakonom odvzelo volilno pravico, v obdobju, določenem v sodbi, ne sme vpisati v volilni imenik.

4 — Priloga k Sklepu Sveta 76/787/ESPJ, EGS, Euratom z dne 20. septembra 1976 o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami (UL L 278. str. 1), spremenjen s Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom z dne 25. junija in 23. septembra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 1, zvezek 4, str. 137). V nadaljevanju: Akt iz leta 1976.

II – Dejansko stanje

22. Vprašanji za predhodno odločanje sta bili postavljeni v okviru sodnega postopka, ki ga je T. Delvigne začel zoper upravno odločbo, s katero je bila odrejen njegov izbris iz volilnega imenika, ki je bil posledica stranske kazni odvzema volilne pravice, izrečene ob pravnomočni obsodbi na dvanajstletno zaporno kazen zaradi kaznivega dejanja umora.

23. Ob pravnomočni obsodbi T. Delvignja 30. marca 1988 je stari francoski kazenski zakonik določal dosmrten odvzem volilne pravice osebam, obsojenim zaradi kaznivega dejanja. Z zakonom iz leta 1992 sta bili samodejnost in časovna neomejenost te stranske kazni odpravljeni, vendar le pri obsodbah, izrečenih po uveljavitvi novega zakonika.

24. T. Delvigne je pri tribunal d'instance de Bordeaux izpodbijal svoj izbris iz volilnega imenika in predlagal predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker je menil da uporabljena nacionalna zakonodaja pomeni diskriminatorno obravnavo, ki je v nasprotju z Listino. Tribunal d'instance je predlogu ugodilo in tako začelo ta postopek.

III – Vprašanji za predhodno odločanje

25. Tribunal d'instance de Bordeaux je 9. decembra 2013 postavilo ti vprašanji za predhodno odločanje:

„Ali je člen 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah treba razlagati tako, da preprečuje, da bi se z določbo nacionalnega zakona ohranila prepoved – ki je poleg vsega nedoločna in nesorazmerna – da so osebe, obsojene pred začetkom veljavnosti milejšega kazenskega zakona, in sicer zakona št. 94-89 z dne 1. februarja 1994, deležne milejše kazni?

Ali je člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki velja za volitve v Evropski parlament, treba razlagati tako, da državam članicam Evropske unije nalaga, naj ne določijo splošnih, nedoločnih in avtomatskih prepovedi izvrševanja državljanskih in političnih pravic, zato da se prepreči neenako obravnavanje med državljani držav članic?“

IV – Postopek pred Sodiščem

26. T. Delvigne, Commune de Lesparre-Médoc, nemška, britanska, španska in francoska vlada ter Evropski parlament in Komisija so se udeležili postopka ter predložili pisna stališča. Vsi so se udeležili obravnave, opravljene 20. januarja 2015. Udeleženci so bili na njej v skladu s členom 61(1) in (2) Poslovnika pozvani, naj odgovorijo na več vprašanj: 1. Ali pomeni člen 370 zakona iz leta 1992 primer izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine? 2. Kateri so „cilji splošnega interesa“ v smislu člena 52(1) Listine, ki naj bi jim ustrezalo omejevanje volilne pravice zaradi kazenske obsodbe? 3. Vprašanje, naslovljeno predvsem na francosko vlado: katere osebe so zajete v področju uporabe člena 370 zakona iz leta 1992 in pod katerimi pogoji lahko dosežejo popoln ali delen preklic odvzema pravice? 4. Vprašanje, naslovljeno zlasti na T. Delvignja: ali je zahteval popoln ali delen preklic odvzema volilne pravice in če da, s kakšnim uspehom?

V – Trditve

A – *Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje in pristojnost Sodišča*

27. Francoska vlada najprej trdi, da je predložitvena odločba očitno nedopustna, ker v njej niti ni navedb o razlogih, zaradi katerih naj bi bili postavljeni vprašanji potrebni za rešitev spora v glavni stvari, niti ni dovolj natančno opisan dejanski in normativni okvir, v katerem sta ti vprašanji umeščeni.

28. Španska in francoska vlada menita, da Sodišče ni pristojno, da odgovori na postavljeni vprašanji. Francoska vlada trdi, da zadevna nacionalna zakonodaja ne spada na področje uporabe prava Unije, saj gre pri predmetni določbi za prehodno določbo kazenskega prava, s katero se uresničujejo cilji, ki niso zajeti v pravu Unije. Španska vlada opozarja na to, da so za opredelitev volilnih upravičencev na volitvah v Evropski parlament pristojne države članice.

29. Nemška vlada pa trdi, da Sodišče ni pristojno za odločanje o prvem vprašanju, ker predložitveno sodišče ni predložilo navedb, na podlagi katerih bi bilo mogoče šteti, da se predmet spora v glavni stvari nanaša na razlago ali uporabo določbe Unije, ki se razlikuje od teh iz Listine.

30. T. Delvigne in Komisija ter – a le kar zadeva drugo vprašanje – Evropski parlament zagovarjajo pristojnost Sodišča. Komisija meni, da države članice izvajajo pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, kadar sprejemajo splošne ali posamične določbe, katerih namen je opredeliti, kdo so volilni upravičenci na volitvah v Evropski parlament. Pravo Unije in zlasti člen 8 Akta iz leta 1976 naj bi jih zavezovalo, da za ta namen uporabijo svoja pooblastila, in v tem smislu naj bi jih obvezovale pravice, priznane z Listino.

31. Evropski parlament meni, da se Listina uporabi in da je zato treba odgovoriti na drugo vprašanje. Po njegovem mnenju je glede na člen 14(3) PEU, člen 223(1) PDEU in člena 1(3) in 8 Akta iz leta 1976 Francija s tem, da je sprejela nacionalne določbe o volilni pravici na volitvah v Evropski parlament, izvajala pravo Unije v smislu Listine. Te določbe naj bi pomenile določbe prava Unije, ki se razlikujejo od teh iz Listine, in v skladu z njimi naj bi Francija imela konkretno obveznost, ki izhaja iz prava Unije, in sicer, da zagotovi izbiro članov Evropskega parlamenta na splošnih volitvah. Po drugi strani naj bi glede na člen 8 Akta iz leta 1976 veljalo, da čeprav volilni postopek urejajo nacionalnimi predpisi, pa so ti umeščeni v okvir prava Unije. Dejstvo, da francosko pravo postopek volitev v Evropski parlament ureja tako, da napotuje na določbe volilnega zakonika, ki se uporabljajo za druge volitve, organizirane v Franciji, ne pomeni, da izvedba evropskih volitev ustreza pristojnosti, ki ni dodeljena Uniji.

B – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

32. T. Delvigne meni, da člen 49 Listine nasprotuje določbi, kakršna je ta iz člena 370 zakona iz leta 1992, ki onemogoča nek retroaktivni učinek milejšega kazenskega predpisa, zaradi česar vzpostavi položaj neenakosti med osebami, ki so bile obsojene pred letom 1994, in tistimi, ki so bile obsojene pozneje.

33. Commune de Lesparre-Médoc, britanska in – podredno – francoska vlada ter Komisija trdijo, da člen 49(1) Listine ne nasprotuje uporabi zakonodaje, ki je sporna v postopku v glavni stvari, saj takrat, ko je bil T. Delvigne pravnomočno obsojen, ni veljala manj stroga zakonodaja. Tako naj bi izhajalo iz besedila člena 49(1) Listine in iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice.

C – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

34. T. Delvigne trdi, da tudi člen 39 Listine nasprotuje določbi iz člena 370 zakona iz leta 1992, ker se z njo vzpostavi neenakost glede na državljanstvo, v zvezi s čemer se sklicuje na kršitev člena 3 Dodatnega protokola št. 1 k EKČP.

35. Commune de Lesparre-Médoc meni, da neenako obravnavanje ni podano, ker se je kazni, ki je bila v volilnem zakonu določena pred zakonom iz leta 1992, po enakimi pogoji uporabljala za vsakega državljan Unije, ki bi želel voliti v Franciji.

36. Francoska vlada podredno predlaga, naj se na vprašanje odgovori tako, da s členom 39 Listine ni prepovedano, da države članice v primeru kazenske obsodbe za hudo kaznivo dejanje določijo odvzem možnosti izvajanja volilne pravice za nedoločen čas, če je obenem določena možnost preklica tega odvzema. Francoska vlada pojasnjuje, prvič, da nacionalna zakonodaja ne določa splošnega odvzema za nedoločen čas. Po eni strani se odvzem nanaša na osebe, ki so bile – kot T. Delvigne – obsojene na kazni odvzema prostosti, daljšo od petih let; ne gre za kazni, ki je samodejna in neodvisna od trajanja zaporne kazni ali teža kaznivega dejanja. Po drugi strani lahko oseba, ki ji je bil odvzem izrečen, zaprosi za njegov preklic, česar pa – kot se zdi – T. Delvigne ni storil.

37. Drugič, francoska vlada trdi, da so države članice na podlagi člena 52(1) Listine pooblaščen, da omejijo uresničevanje pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, če so izpolnjeni pogoji, ki jim je po mnenju te vlade v primeru izpodbijane nacionalne ureditve zadoščeno.

38. Nemška vlada predlaga, naj se na vprašanje odgovori tako, da je treba člen 39(2) Listine razlagati tako, da načelo splošnih volitev dopušča odvzem volilne pravice zaradi nujnih razlogov, kakršen je zagotovitev, da med predstavniki volilnega telesa ni oseb, ki so bile pravnomočno obsojene. Tovrsten razlog naj bi v primeru pravnomočne kazenske obsodbe upravičeval odvzem volilne pravice, če se v ureditvi ustrezno upošteva razlikovanje glede na resnost kazni in trajanje odvzema, pri čemer je naloga nacionalnega sodišča, da ugotovi, ali sta v zvezi z ureditvijo, ki se uporabi, ti zahtevi izpolnjeni.

39. Vlada Združenega kraljestva meni, da člen 39 Listine državam članicam ne prepoveduje sprejetja ukrepa, ki kot ta, uporabljen v sporu v glavni stvari, ki ne diskriminira med državljani držav članic. Po njenem mnenju je jasno, da v pravu Unije ni priznana volilna pravica, ob sklicevanju na katero bi bilo mogoče izpodbijati ta ukrep iz drugega razloga, kot je diskriminacija na podlagi državljanstva. Prvič, Sodišče je odločilo, da spada določitev volilne pravice na evropskih volitvah v okvir pristojnosti držav članic in da člena 39 Listine ni mogoče razlagati drugače, saj bi sicer obstajalo tveganje razširitve pristojnosti Unije v nasprotju s členom 6(1) PDEU. Drugič, T. Delvigne naj se ne bi mogel sklicevati na člen 39(1) Listine, ker je francoski državljan in ni uresničeval svobode gibanja kot evropski državljan. Člen 39 Listine naj bi odražal pravice, priznane s členoma 20 PDEU in 22 PDEU, in naj bi se uporabil v mejah in pod pogoji iz teh določb. Pravica, priznana v členu 39 Listine, naj bi bila tako pridržana državljanom Unije, ki prebivajo v državi članici, ki ni država, katere državljani so. To, da lahko državljani Unije v izjemnih primerih uveljavljajo svoje državljanstvo Unije v razmerju do države članice, katere državljani so, naj ne bi vplivalo na prepoved diskriminacije na področju volilne pravice.

40. Evropski parlament trdi, da so v členu 39 Listine zajete subjektivne pravice, ki so določene v korist posameznikov. Meni, da volilna pravica, priznana v tem členu, ni zagotovljena le državljanom Unije, ki volijo v državi članici, ki ni ta, katere državljani so, ampak tudi državljanom države članice, v kateri potekajo volitve.

41. V zvezi s tem Evropski parlament trdi, prvič, da iz besedila člena 39 Listine in pojasnil k Listini izhaja, da sta v navedenem členu zajeti dve različni temeljni pravici, in sicer pravica državljanov Unije, ki niso državljani države članice, v kateri prebivajo, da v tej državi volijo na evropskih volitvah (odstavek 1), in pa pravica voliti člane Evropskega parlamenta na splošnem, neposrednem, svobodnem in tajnem glasovanju (odstavek 2).

42. Drugič, Evropski parlament trdi, da obseg člena 39(2) Listine ni omejen z izrazom „pod enakimi pogoji kakor državljani te države“, saj pomeni državljanstvo Unije, na katero je vezana ta pravica, status, ki ima pravne učinke tudi ob neobstoju čezmejnega elementa.

43. Tretjič, Evropski parlament meni, da je za zagotovitev polnega učinka člena 39(2) Listine to določbo treba pojmovati tako, da zajema subjektivno pravico, ki dopolnjuje člen 14(3) PEU. V tem smislu naj bi splošno glasovanje, ki je osrednji pojem za opredelitev vsebine te pravice, impliciralo pravico *ratione personae*, ki naj bi bila načeloma splošna in iz katere naj bi izhajala zahteva po brezpogojnem varstvu ne le državljanov Unije, ki volijo v državi članici, ki ni država njihovega izvora, ampak tudi državljanov države članice, v kateri potekajo volitve.

44. Po mnenju Evropskega parlamenta vsakršno omejevanje volilne pravice na evropskih volitvah pomeni poseg v pravico državljanov Unije do splošnega glasovanja, ki je zagotovljeno z Listino; v skladu s členom 52(1) Listine in sodno prakso pa države članice lahko neko pravico omejijo le, če pri tem spoštujejo določene pogoje. Ob upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice Evropski parlament meni, da je omejitev nesorazmerna, če je kumulativna, splošna, samodejna in taka, da se uporabi brez razlikovanja glede na resnost storjene kršitve. Nasprotno pa naj bi se lahko štela za sorazmerno, če se uporabi za nekatere zadostno diferencirane kršitve in če obstaja možnost njene odprave, pri čemer naj bila naloga nacionalnega sodišča, da ta preizkus sorazmernosti izvede ob upoštevanju tega, kako je bila ta možnost uporabljena.

45. Nazadnje, Komisija poudarja, prvič, da – drugače kot se zdi, da meni predložitveno sodišče – posledica določb, na katerih je bila utemeljena izključitev T. Delvignja iz volilnega imenika, ni različno obravnavanje državljanov različnih držav članic, ampak različnih kategorij volivcev. To razliko naj bi bilo treba presojski ob upoštevanju zahteve po splošnem glasovanju na volitvah v Evropski parlament.

46. Komisija se tako nagiba k stališču, da je na vprašanje treba odgovoriti v enakem smislu, kot predlaga Evropski parlament.

VI – Presoja

47. V zvezi s predmetnim predlogom za sprejetje predhodne odločbe so bili – z dveh zelo različnih vidikov – uveljavljani ugovori nedopustnosti. Po eni strani je, kot so z različno poudarjenostjo navedle intervenientke, besedilo predložitvene odločbe tako skopo, da je težko šteti, da izpolnjuje pogoje, ki so v sodni praksi zahtevani v zvezi z ustreznim opisom dejanskega in pravnega okvirja, v katerem se zastavljajo vprašanja, predložena Sodišču, in obrazložitev razlogov, zaradi katerih je za rešitev spora v glavni stvari na njih treba odgovoriti.

48. Po drugi strani pa je bil – in to je po mojem mnenju veliko bolj relevantno – izpostavljen tudi problem pristojnosti prav tako z vidika dopustnosti. Razpravlja se namreč o tem, ali Sodišče na vprašanji predložitvenega sodišča, ki se nanašata na spoštovanje s strani države članice več temeljnih pravic iz Listine, lahko odgovori. Ker – kot so zatrjevale nekatere stranke – ne gre za akte, sprejete v okviru izvajanja prava Unije, se razpravlja tudi o tem, kakšne bodo logične posledice tega za pristojnost Sodišča. Najprej je treba ločeno preučiti ti vprašanji.

A – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

49. Kot je bilo povzeto zgoraj, francoska vlada trdi, da je obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe zaradi besedila, s katerim bil predložen, očitno nedopusten. Meni, da iz pomanjkljivega opisa dejanskega in pravnega okvira, v katerem sta postavljeni vprašanji predložitvenega sodišča, ni natančno razvidno, kakšen je spor v glavni stvari, zaradi česar Sodišče ne more oblikovati koristnega odgovora za rešitev tega spora, države članice in drugi udeleženci pa nimajo možnosti, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča predložijo stališča.

50. Razen strank postopka v glavni stvari vse intervenientke bolj ali manj soglašajo z očitki francoske vlade, čeprav ne do te mere, da bi zaradi tega predlagale ugotovitev nedopustnosti predloga.

51. V odgovor na te očitke je mogoče reči predvsem to, da je Sodišče le malokrat v obravnavo prejelo predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki je bil obrazložen tako skopo, obenem pa tako dobro izražal težavo glede razlage prava Unije, ki se z njim konkretno zastavlja.

52. Predložitveno sodišče se je dejansko omejilo na to, da je Sodišču pravzaprav sporočilo – zelo strjeno in skoraj brez obrazložitve – kako je T. Delvigne v postopku v glavni stvari predstavil svoje dvome o združljivosti nacionalne ureditve, ki se uporabi za primer, s členoma 39 in 49 Listine. Gledano izključno iz tega vidika, je treba priznati, da so nekateri očitki, uperjeni zoper odločbo o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe, utemeljeni.

53. Vendar pa sta obenem vprašanji, predloženi Sodišču, kljub skoposti obrazložitve v končni fazi tako preprosti in sami po sebi pojmljivi, da je – vsaj za oblikovanje odgovora predložitvenemu sodišču – brez velikega domišljjskega napora mogoče zadostno „rekonstruirati“ vprašanji o temeljnih pravicah, ki sta tu upoštevni. Iz izjav iz točke 2 pisnih stališč vlade Združenega kraljestva je razvidno, da si dejansko ni težko ustvariti ustrezne predstave o vsebinskem vprašanju, ki ga je postavilo tribunal d’instance.

54. Poleg tega se zdi, da je bila v tem primeru vsebinska problematika, ki se pojavlja v postopku v glavni stvari in se nanaša na temeljne pravice, že razjasnjena z vidika in s procesnimi instrumenti nacionalnega prava. Zdaj se skuša z Listino – ob sklicevanju na dva izmed njenih členov – izpodbijati akte javnih organov zadevne države članice, ker naj bi bili implicitno in zaradi povezave z volitvami v Evropski parlament sprejeti v okviru izvajanja prava Unije. V teh okoliščinah menim – ne da bi s tem skušal opravičiti pomanjkljivosti predložitvene odločbe – da je treba posebej previdno preučiti, ali zaradi omenjenih pomanjkljivosti Sodišče dejansko ne more presoјati o predloženih vprašanjih. Ne sme se namreč pozabiti, da je v skladu z dolgo ustaljeno sodno prakso odgovor na vprašanje za predhodno odločanje mogoče zavrniti le, če je očitno, da zaprosena razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih ali pravnih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristen odgovor.⁵

55. V tem duhu menim, da podatki in preudarki, ki jih je podalo predložitveno sodišče, zadostujejo za opredelitev vprašanja o združljivosti s pravom Unije, ki se je pojavilo ob uporabi zadevne nacionalne zakonodaje oziroma konkretno določb člena 370 zakona iz leta 1992.

5 — Tako sodbe Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, točka 38), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, točka 29) in Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, točka 25).

56. V zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje je tribunal d'instance ugotovilo, da je „ta člen [...] ohranil trajno prepoved [izvajanja] državljskih pravic, ki izhaja iz pravnomočne kazenske obsodbe, izrečene pred 1. marcem 1994“, in v nadaljevanju ugotovilo, da T. Delvigne – čemur predložitveni organ pritrdi s tem, da ugotovi, da se „ugodi [njegovemu] predlogu“ za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe –⁶ „trdi, da [ta] člen krši več določb Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 3 [Dodatnega protokola št. 1 k] Evropsk[i] konvencij[i] o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin“.

57. Ta izjava ni povsem neobrazložena, saj predložitveno sodišče pojasnjuje, da gre „predvsem [za] neenakost obravnavanja, ki iz tega izhaja za osebe, obsojene po 1. marcu 1994 in za katere velja milejši zakon (sam je bil obsojen s pravnomočno sodbo, izrečeno 30. marca 1988), ter [za] nasprotje[, ki iz tega izhaja,] med francoskim pravom in pravom Skupnosti“.

58. „Več določb Listine“, na katere se splošno sklicuje T. Delvigne, je tribunal d'instance de Bordeaux opredelilo kot člen 49 Listine s tem, da je prvo od vprašanj, predloženih Sodišču, oblikovalo v smislu, ali ta člen „preprečuje, da bi se z določbo nacionalnega zakona ohranila prepoved – ki je poleg vsega nedoločna in nesorazmerna – da so osebe, obsojene pred začetkom veljavnosti milejšega kazenskega zakona, in sicer zakona št. 94-89 z dne 1. februarja 1994, deležne milejše kazni“.

59. Kar zadeva drugo vprašanje, predložitvena odločba ni veliko bolj izčrpna, prej nasprotno. Vendar zaradi tega iz v njej navedenih preudarkov ni popolnoma nemogoče razbrati pravnega vprašanja, na katerega je treba odgovoriti v postopku v glavni stvari. Predložitveno sodišče malo pred oblikovanjem svojih dveh vprašanj namreč ugotavlja, da „je treba [...] Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predložiti [zastavljeni] vprašanji [...], pri čemer eno zadeva časovno merilo, drugo pa merilo državljanstva.“ Seveda je „merilo državljanstva“ razvidno le iz besedila drugega vprašanja, s katerim predložitveno sodišče sprašuje, „ali člen 39 Listine [...], ki velja za volitve v Evropski parlament, [...] državam članicam Evropske unije nalaga, da ne določijo splošne, nedoločne in avtomatske prepovedi izvrševanja državljskih in političnih pravic, z namenom, da se prepreči ustvarjanje neenakega obravnavanja med državljani držav članic“.

60. Iz predložitvene odločbe je torej mogoče razbrati obe upoštevni pravni vprašanji, v zvezi s katerima tribunal d'instance prosi za mnenje Sodišča, da bi lahko ugotovilo, ali je nacionalna zakonodaja, ki se uporabi v postopku v glavni stvari, združljiva s pravom Unije ali ne. Po eni strani, ali je v skladu s členom 49 Listine v okoliščinah, kakršne so podane v tem primeru, mogoče izključiti retroaktivno uporabo milejše kazenske zakonodaje. Po drugi strani, ali je v skladu s členom 39 Listine mogoče določiti, da se kot stranska kazen za nedoločen čas odvzame volilna pravica.

61. Menim torej, da lahko Sodišče vsaj zadovoljivo dojame vprašanje o združljivosti nacionalne zakonodaje, ki je upoštevna v postopku v glavni stvari, s pravom Unije, na katerega mora odgovoriti predložitveno sodišče, in mu tako s sporočitvijo ustrezne razlage tega prava omogoči rešitev zadevnega spora.

62. Predlog za sprejetje predhodne odločbe zato po mojem mnenju z vidika trditev, da s predložitveno odločbo ni bilo zadoščeno formalnim zahtevam predloga, izpolnjuje potrebne pogoje, da se ga sprejme v obravnavo. Sodišču zato predlagam, naj očitke o njegovi nedopustnosti zavrne.

6 — Ta ugotovitev se mi zdi zadostna za odpravo dvoma, ki ga je Komisija izrazila v točki 20 svojih pisnih stališč, v kateri opozarja, da je formulacija predloženih vprašanj enaka tej, ki jo predlaga T. Delvigne, iz česar naj bi izhajalo, da nekatera pojasnila o francoski ureditvi ne odražajo „dokončnega mnenja predložitvenega sodišča“ o tem vprašanju. Menim, da je treba glede na to, da je predložitveno sodišče razsodilo, da se „ugodi“ predlogu T. Delvignja, šteti, da je to sodišče privzelo obrazložitev, ki jo je ta stranka navedla v utemeljitev svojega predloga za predložitev vprašanj za predhodno odločanje, in jo s tem vzelo za svojo.

B – *Pristojnost Sodišča: obseg uporabe Listine v okoliščinah primera*

63. Stranke so podale tudi več različnih stališč glede tega, ali so nacionalni organi ravnali „v okviru izvajanja prava Unije“, v smislu člena 51(1) Listine, kar bi posledično vplivalo na obstoj pristojnosti Sodišča za to, da odgovori predložitvenemu sodišču. V nekaterih primerih, na primer pri trditvah nemške vlade, je bila v odgovoru na to vprašanje izpostavljena razlika med uveljavljanima temeljnima pravicama, in sicer volilno pravico na volitvah v Evropski parlament (člen 39 Listine) in pravico do poznejše milejše kazni (člen 49(1), tretji stavek, Listine). Menim, da je iz razlogov, ki jih bom navedel, v okoliščinah primera pri presoji treba upoštevati to razlikovanje. A najprej je treba kratko povzeti razlago, ki jo je Sodišče opravilo v zvezi z zadevnim pravilom.

1. Obseg pravila, v skladu s katerim se Listina uporablja za države članice „samo, ko izvajajo pravo Unije“ (člen 51(1) Listine). Uvodni preudarki

64. V zvezi z zgornjim navedkom so se že od samega začetka postavljala vprašanja o razlagi, zaradi česar je v teoriji nastala pomembna razprava⁷, ki jo je deloma spodbudila neka napetost med predhodno sodno prakso in besedilom te določbe, na katero se je hotelo opozoriti.⁸

65. Sodišče je v sodbi v zadevi Åkerberg Fransson⁹ ugotovilo – in s tem potrdilo prej ustaljeno sodno prakso – da „se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih. S tega vidika je Sodišče že opozorilo, da glede na Listino ne more presojati nacionalne ureditve, ki ne spada v okvir prava Unije. Če pa, nasprotno, taka nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava, mora Sodišče, ki mu je predložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, podati vse elemente razlage, ki jih nacionalno sodišče potrebuje za presajo skladnosti te ureditve s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja“.¹⁰

66. Načelni pristop je Sodišče opredelilo v točki 21 te sodbe, v kateri je ugotovilo, da ker je treba, kadar „nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, spoštovati temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, ne morejo obstajati primeri, v katerih nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, ne da bi se uporabljale te temeljne pravice. Dejstvo, da se uporabi pravo Unije, vključuje uporabo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina“.

7 — Glej na primer Groussot, X., Pech, L., in Petursson, G. T.: The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication, *Eric Stein Working Paper* 1/2011; Nusser, J.: *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, str. 54 in naslednje; Kokott, J., in Sobotta, C.: The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon, *EUI-Working Papers*, Academy of European Law, št. 6, 2010; Alonso García, R.: The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *European Law Journal*, št. 8, 2002; Eeckhout, P.: The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question, 39 *Common Market Law Review*, 2002; Jacqué, J. P., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux, REDP, vol. 14, št. 1, 2002; Egger, A.: EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited, *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; Rosas, A., in Kaila, H.: L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011, ter Weiler, J., in Lockhart, N.: „Taking rights seriously“ seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I, št. 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — Tako sodbi Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321) in Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116) na eni strani in sodbi ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) in Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325) na drugi strani, v nasprotju s sodbami Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254) in Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

9 — Zadeva C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Åkerberg Fransson, (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19). V nadaljevanju Sodišče navaja sodbe ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, točka 42), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, točka 15), Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, točka 13), Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 25), Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, točka 34), Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 72) in Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, točka 58).

67. Sodišče je nazadnje v točki 29 navedene sodbe opredelilo – prav tako kot načelno ugotovitev – primer položajev, urejenih z nacionalnim pravom, ki „ni[so] v celoti določen[i] v pravu Unije“. V takem primeru, lahko nacionalni javni organi zakonito „uporabijo nacionalne standarde glede varstva temeljnih pravic, če ta uporaba ne ogrozi ravni varstva iz Listine, kot jo razlaga Sodišče, niti ne posega v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije“.¹¹

68. V tem smislu je treba spomniti, da Sodišče v tej točki napotuje na sodbo Melloni, v kateri je v točki 60 glede člena 53 Listine – in zato v zvezi z možnostjo, da lahko države članice določijo višje standarde varstva – ugotovljeno, da „člen 53 Listine potrjuje, da če je treba v skladu z aktom Unije za njegovo izvajanje sprejeti nacionalne ukrepe, nacionalni organi in sodišča načeloma lahko uporabijo nacionalne standarde glede varstva temeljnih pravic, pod pogojem, da se s to uporabo ne posega v raven varstva, ki je zagotovljena z Listino, kot jo razlaga Sodišče, niti v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije“.¹²

69. „Področje uporabe prava Unije“ je zato treba opredeliti kot področje, v katerem so zajeti „vs[i] položaj[i], ki jih ureja pravo Unije“. Obenem se z uporabo Listine ne sme širiti pristojnosti, ki so Uniji dodeljene s Pogodbama, saj se – kot je opozorjeno že v sodbi Åkerberg Fransson¹³ – v skladu s členom 6(1) PEU „[z] določbami Listine [...] na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah“. V enakem smislu v skladu s členom 51(2) Listine velja, da ta „ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije niti ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah.“¹⁴

70. Zdaj je treba torej ugotoviti, ali gre v obravnavanem primeru za „položaj, ki ga ureja pravo Unije“.

2. Nujnost ločene obravnave tega vprašanja

71. Kot sem namignil zgoraj, menim, da je treba na vprašanje o tem, ali je bil akt nacionalnih javnih organov sprejet „v okviru izvajanja prava Unije“, odgovoriti različno glede na vsako od dveh temeljnih pravic, ki se uveljavljata.

72. Ta predlog moram pojasniti. Morda namreč ni očitno, da nek položaj, ki nastane znotraj države članice, v odvisnosti od tega, kateri člen Listine se uveljavlja, obenem *je in ni mogoče preučiti* z vidika Listine.

73. Vendar je v okoliščinah primera nastal poseben položaj, ki je vzrok za zahtevek, uveljavljan v postopku v glavni stvari. Položaj, ki ga graja T. Delvigne, je dejansko mogoče razrešiti na dva načina, ki sta različna in – iz vsebinskega vidika – alternativna: po eni strani s presojo, da pomeni kazensko pravo, ki se je zanj dejansko uporabilo – in se še naprej uporablja – kršitev volilne pravice na volitvah v Evropski parlament (člen 39 Listine), in po drugi strani s presojo, da bi poznejše kazensko pravo, ki zanj *ni* bilo uporabljeno, v vsakem primeru moralo biti uporabljeno, skladno z zagotovitvijo iz člena 49 Listine (pravica do retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona). Oba načina bi lahko, kot je razvidno, eventualno privedla do istega izida.

74. Vendar so vprašanja, ki se postavljajo pri preučitvi, ali gre za primer uporabe prava Unije, izražena zelo različno v odvisnosti od tega, ali se izhaja iz enega ali drugega zahtevka, in sicer glede na to, ali je zahtevek v tem, naj se razglasi, da pomeni zakon, ki je bil uporabljen za T. Delvignja, poseg v vsebino volilne pravice, ali v tem, naj se v nekem delu retroaktivno uporabi kazenski zakon, ki zanj *ni* bil uporabljen.

11 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 29).

12 — Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

13 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 23).

14 — V zvezi z zadnjim vidikom glej v enakem smislu sodbo Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734, točka 71).

75. Zato bom ločeno in v vrstnem redu, ki mu sledi predložitveno sodišče, preučil vprašanje, ali gre za primer nacionalnega prava, sprejetega v okviru izvajanja prava Unije.

3. Ali se je na pravico do retroaktivne uporabe milejšega kazenskega zakona, priznано v členu 49(1), tretji stavek, Listine, mogoče veljavno sklicevati v zvezi s kazensko obsodbo, izrečeno v okoliščinah tega primera

76. Treba je spomniti, da je v obravnavanem primeru prišlo do zakonodajne spremembe nacionalnega kazenskega prava, ki jo je brez dvoma mogoče opredeliti kot primer reformatio in mitius, pri čemer pa je bilo izključeno, da bi sprememba lahko vplivala na obsodbe, ki so bile izrečene pred uveljavitvijo zakona. Kljub temu je treba pred morebitno preučitvijo obsega zagotovila iz Listine in zlasti tega, ali se to nanaša tudi za pravnomočne obsodbe, ki so bile ob uveljavitvi zadevne spremembe že razglašene, preučiti – kot sem pojasnil zgoraj – ali je bila zadevna kazenska obsodba izrečena „v okviru izvajanja prava Unije“. Če se ugotovi, da ni bila, je jasno, da ne bo potrebno razpravljati o raznih morebitnih vprašanjih v zvezi z vsebinskim obsegom te temeljne pravice.¹⁵

77. Že zdaj lahko navedem, da je mogoče na podlagi sodne prakse Sodišča brez težav ugotoviti, da ni šlo za tak primer. Naj spomnim, kako je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Åkerberg Fransson v zvezi z vprašanjem, ki je nedvomno podobno temu iz obravnavanega primera, in se je konkretno nanašalo na to, ali zagotovilo kazenskega prava, kakršno je načelo *ne bis in idem*, velja za obsodbo, izrečeno v primeru kršitve pravil o DDV, ugotovilo, da je izvajanje prava Unije razvidno iz okoliščine, da je bil zadevni kazenski pregon „deloma poveza[n] z [...] neizpolnjevanjem obveznosti prijavljanja podatkov v zvezi z DDV“.¹⁶

78. V enakem smislu je Sodišče v navedeni zadevi ugotovilo, da se za položaj iz postopka v glavni stvari uporablja pravo, sprejeto v okviru izvajanja prava Unije, saj imajo v skladu s slednjim države članice „obveznost sprejeti vse potrebne zakonske in upravne ukrepe, s katerimi zagotovi, da je dolgovani DDV v celoti pobran na njenem ozemlju, in preprečuje zatajitve“,¹⁷ kot izhaja iz člena 4(3) PEU na eni strani ter Direktive 2006/112 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in Šeste direktive na drugi.

79. Poleg teh določb se je Sodišče sklicevalo še na „člen 325 PDEU[, ki] državam članicam nalaga, da preprečujejo nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, z ukrepi, ki delujejo odvračilno in so učinkoviti, in jim zlasti nalaga sprejetje enakih ukrepov kot za preprečevanje goljufij, ki škodujejo njihovim interesom“.¹⁸

80. Sodišče je menilo, da „ker [...] lastni viri [Unije] v skladu s členom 2(1) Sklepa Sveta 2007/436/ES [...] o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti [...] med drugim zajemajo prihodke iz uporabe enotne stopnje od usklajene osnove za odmero DDV, ki je določena v skladu s pravili prava Unije, tako obstaja neposredna zveza med pobiranjem prihodkov od DDV ob spoštovanju prava Unije, ki se uporabi, in dajanjem ustreznih virov iz naslova DDV na razpolago proračunu Unije, saj lahko vsaka vrzel pri pobiranju prvih povzroči zmanjšanje drugih“.¹⁹

81. Skratka, v zadevi Åkerberg Fransson je šlo za primer, v katerem je morala država članica sprejeti zakonske in upravne ukrepe, potrebne za izpolnitev obveznosti, določene v pravu Unije.

15 — O tem splošno Lascuraín Sánchez, J. A.: *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

16 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 24).

17 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 25).

18 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 26).

19 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 26).

82. V očitnem nasprotju z zgoraj opisanim položajem pa v obravnavanem primeru niso podane – in se seveda tudi niso uveljavljale – določbe prava Unije, na podlagi katerih bi bilo mogoče – kot v primeru določb, ki so bile upoštevne v navedeni zadevi – utemeljiti in izvajati pristojnost države članice za sankcioniranje. Nasprotno, država članica je *ius puniendi* izvrševala na področju, ki je povsem ločeno od pristojnosti Unije, konkretno v okviru pregona zaradi kaznivega dejanja umora. V obravnavanem primeru torej ni prava Unije, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, da je bila kazenska sankcija izrečena v okviru njegovega izvajanja.

83. Iz tega vidika lahko le še dodam, da dejstvo, da bi drugačno razumevanje obsega pravice do *reformatio in mitius* – v smislu, kakor predlaga T. Delvigne – lahko pomenilo, da bi se zanj uporabila sprememba zakonodaje, izvedena po njegovi obsodbi, kar bi v končni fazi vplivalo na njegovo izvrševanje volilne pravice, ni zadosten razlog za spremembo zgornje ugotovitve.

84. Sodišče je že ugotovilo, da samo dejstvo, da nacionalni predpis posredno vpliva na ureditev s področja izvajanja prava Unije, ne zadostuje, da bi se štelo, da pravo Unije ureja položaj, za katerega se uporabi nacionalni predpis, ki povzroči tak vpliv.²⁰

85. V istem smislu je Sodišče prav tako ugotovilo, da „pojem ‚izvajanje prava Unije‘ v smislu člena 51 Listine zahteva obstoj navezne okoliščine določene stopnje, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugega“.²¹ Sodišče je prav tako opozorilo, da je za to, „[d]a bi se ugotovilo, ali se nacionalna ureditev nanaša na izvajanje prava Unije v smislu člena 51 Listine, [...] treba poleg drugih elementov preveriti, ali je cilj zadevne nacionalne ureditve izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava te ureditve, in ali sledi ciljem, ki jih pravo Unije ne zajema, tudi če lahko nanj vpliva posredno, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali pa taka, ki lahko nanj vpliva“.²²

86. Skratka, sledeč temu razlogovanju je treba ugotoviti, da okoliščina, da bi retroaktivno učinkovanje zadevne zakonodajne spremembe lahko imelo stranski – in na nek način naključen – učinek ponovne pridobitve volilne pravice, ne zadostuje za ugotovitev, da člen 49(1), tretji stavek, Listine „ureja“ ta položaj, to je, da je bil akt nacionalnih organov sprejet v okviru izvajanja prava Unije.

87. Zato menim, da pri nacionalni določbi, kot je ta, ki je predmet obravnave v tej zadevi, in s katero je izključen nek retroaktivni učinek v zvezi s kazensko zakonodajo, ki ni bila sprejeta v okviru izvajanja prava Unije, ne gre za nacionalno zakonodajo, sprejeto v okviru prava Unije.

88. Moje sklep je torej, da Sodišče v okoliščinah tega primera ni pristojno, da odloča o združljivosti nacionalne ureditve, ki jo navaja tribunal d’instance, s pravico, ki je priznana v členu 49(1), tretji stavek, Listine.

4. Ali se je na volilno pravico na volitvah v Evropski parlament, kot je priznana v členu 39(2) Listine, mogoče sklicevati za izpodbijanje nacionalne kazenske zakonodaje, ki določa dokončno izgubo volilne pravice na volitvah v Evropski parlament

89. Z drugim vprašanjem želi tribunal d’instance de Bordeaux izvedeti, ali je z Listino združljiv dokončen odvzem volilne pravice, ki je bil T. Delvignju prvotno izrečen – in ki se še „izvaja“ – v skladu s kazensko zakonodajo, ki je veljala ob storitvi kaznivih dejanj, za katera je bil obsojen.

20 — Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, točke od 21 so 23).

21 — Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točka 24).

22 — Sodba Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točka 25) ob navajanju sodb Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, točke od 21 so 23), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, točka 79) in Ymeraga in drugi (C-87/12, EU:C:2013:291, točka 41).

90. Spet se je treba vprašati, ali je podan primer, v katerem so, skladno s členom 51(1) Listine, akti javnih organov držav članic povezani z zahtevami iz Listine. V bistvu se znova postavlja vprašanje, ali je mogoče ugotoviti obstoj prava Unije, ki je urejalo ali določalo uporabo zadevne kazenske zakonodaje.

91. Ugotovitev, ki jo je mogoče izpeljati v tem primeru, je očitno drugačna. Položaj izgube volilne pravice na volitvah v Evropski parlament, v katerem je T. Delvigne zaradi francoske zakonodaje, ki na podlagi, kot bo razvidno, prava Unije ureja volitve v Evropski parlament – s sklicevanjem na splošno nacionalno volilno zakonodajo (člen 2 zakona 77-729 z dne 7. julija 1977), ki napotuje na nacionalno kazensko zakonodajo (člen L 2 volilnega zakonika) – je posledica zakonodaje, sprejete v okviru izvajanja prava Unije.

92. Menim, da v tem primeru obstaja jasna povezava med sporno nacionalno ureditvijo in pravom Unije. Ta *povezava* izhaja predvsem iz tega, da je bila v primarno pravo vključena pristojnost za določitev določb, potrebnih za volitve članov Evropskega parlamenta „po enotnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam“. Kot določa člen 223(1) PDEU v pretežno enakem smislu kot njegova določba predhodnica, in sicer člen 190 ES, je naloga Evropskega parlamenta, da pripravi „predlog določb, potrebnih“ za uresničitev tega cilja, Svet pa je pristojen, da take določbe „po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta [...] soglasno sprejme“, čeprav zadevne odločbe „začnejo veljati, ko jih države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili“.²³

93. Iz te določbe člena 223(1) PDEU izhaja, da je zakonodajalec Unije odgovoren za ureditev volitev svojih predstavnikov v skladu z dvema možnostma: bodisi z določitvijo enotnega postopka bodisi z opredelitvijo skupnih načel. Ne glede na razlike med eno in drugo možnostjo je za obravnavani primer pomembno, da je cilj v obeh primerih ureditev, ki je zajeta v okviru pristojnosti Unije, tako da ima zakonodajalec Unije na tem področju vsaj položaj „sozakonodajalca“.

94. Jasno je, da zakonodajalec Unije tako v primeru določitve *postopka* za izvolitev članov Evropskega parlamenta kot opredelitve *skupnih načel*, na podlagi katerih je treba izvesti te volitve, sodeluje pri izvajanju posebne pristojnosti, ki bi jo bilo mogoče opredeliti celo kot „deljeno“ in ki v vsakem primeru zahteva njegovo neposredno vpletenost. Zadevna pristojnost je „deljena“ v dvojnem smislu: prvič, medtem ko je za pobudo za sprejetje in oblikovanje določb za ureditev tega postopka ali, če gre za tak primer, opredelitev skupnih načel, ki morajo biti izhodišče za ta postopek, odgovoren izključno zakonodajalec Unije, pa države članice same odločajo o tem, kdaj te določbe „začnejo veljati“. Drugič, po določitvi enotnega postopka ali, alternativno, opredelitvi skupnih načel, na katerih morajo temeljiti evropski volilni postopki, imajo države članice še vedno nekaj prostora za izvajanje lastnih pristojnosti v zvezi z ureditvijo volitev v Evropski parlament.

95. Prva ugotovitev, ki jo je treba izpeljati iz zgornjega preudarka je, da že na podlagi PDEU obstaja neka pristojnost zakonodajalca Unije, zaradi katere je mogoče zavrniti očitek, da bi bila posledica uporabe Listine lahko sprememba pristojnosti Unije v smislu, v katerem je to prepovedano s členom 6(1), drugi pododstavek, PEU. Na to ugotovitev ne vpliva dejstvo, da – kot je znano – določba iz člena 223(1) PDEU še ni bila uporabljena.

23 — Splošno o členu 190 ES in členu 223(1) PDEU glej González Alonso, L. N.: El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa, *Revista Unión Europea Aranzadi*, maj 2009, str. od 7 do 13.

96. Postopek, o katerem je govora v členu 223(1) PDEU, dejansko še vedno ni določen.²⁴ Vendar pa je iz zahteve iz te določbe – kljub temu, da še ni izpolnjena – razvidna volja zakonodajalca primarnega prava, naj bodo volitve članov Evropskega parlamenta „položaj, ki ga ureja pravo Unije“ v smislu sodbe Åkerberg Fransson, čeprav ne izključno, ampak ob sodelovanju zakonodaj držav članic v okviru enotnega postopka, ki ga določi Unija, ali pa skupnih načel, ki jih opredeli Unija.

97. Interes Unije za postopek izbire članov Evropskega parlamenta je dobil spremenjeno vsebino, ko so evropske poslance začeli voliti državljani držav članic na splošnih in neposrednih volitvah.²⁵ Zaradi tega je bilo sprva treba sprejeti akt iz leta 1997 o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta, katerega člen 1(3) določa, da se volijo „na splošnih neposrednih volitvah, ki so svobodne in tajne“.

98. Člen 8 navedenega alta iz leta 1976, v katerem je bilo določeno, da „[o]b upoštevanju določb tega akta urejajo volilni postopek v vsaki državi članici nacionalni predpisi“, sicer ni določal veliko več. Vendar so v vsakem primeru splošne in neposredne volitve v Evropski parlament pomenile oblikovanje tega telesa po vzoru in na način, kot so oblikovani parlamenti držav članic. Ne sme se pozabiti, da je Sodišče tožbi stranke „Les Verts“ v sodbi Les Verts/Parlament²⁶ ugodilo na podlagi tega akta in takrat Pogodbi prvič opredelilo kot ustavni listini.

99. Zaradi postopnega povečevanja pristojnosti Evropskega parlamenta in vse hitrejšega približevanja njegovega institucionalnega in političnega položaja temu, ki ga imajo nacionalni parlamenti v okviru pravnih redov držav članic, je bila potreba po tem, da se določi volilni postopek, ki bi ustrezal njegovemu položaju kot organu, v katerem je zastopana volja državljanov „Unije“, še toliko bolj pereča. Zdi se mi, da ni sporno, da gre v tem primeru – kot sem se izrazil v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Åkerberg Fransson – za „specifič[en] intere[s] Unije, da je [...] izvajanje oblasti [s strani držav članic, ko izvajajo pravo Unije,] usklajeno s pojmovanjem temeljnih pravic s strani Unije“.²⁷

24 — Evropski parlament je sicer večkrat poskušal izpolniti to zahtevo. Treba je opozoriti na prvo poročilo o predlogu za spremembo akta iz leta 1976, ki ga je pripravil poslanec Andrew Duff, z dne 28. aprila 2011 (PE 440.210v04-00), v katerem je bila predlagana izdelava vseevropskih list, oblikovanje enotnega volilnega okrožja za celotno ozemlje Unije in obveznost zagotovitve ženskih kandidat na listah ter dodelitev sedežev v skladu s popravljenim proporcionalnim d'Hondtovim sistemom; ker ta predlog ni dobil zadostne večine v odboru za ustavne zadeve, je isti poslanec pripravil drugo poročilo z dne 2. februarja 2012, ki pa v omenjenem odboru prav tako dobil potrebne večine in zato ni bil obravnavan na plenarnem zasedanju. Po teh spodletelih poskusih je bila sprejeta Resolucija z dne 22. novembra 2012 o volitvah v Evropski parlament leta 2014 (P7_TA(2012)0462, poročilo poslanca Carla Casinija). S to resolucijo je Parlament potrdil Direktivo Sveta 2013/1/EU z dne 20. decembra 2012 o spremembi Direktive 93/109/ES v zvezi z nekaterimi podrobnimi ureditvami za uresničevanje pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani (UL L 26, str. 27). Ta sprememba je osredotočena na izboljšanje upravljanja izmenjave informacij med državami članicami in vpis v volilni imenik evropskih državljanov, ki niso državljani držav, v katerih prebivajo. Evropski parlament je 10. junija 2013 prav tako sprejel Resolucijo o predlogu Sveta o sestavi Evropskega parlamenta (PE 513.240v01-00), ki temelji na drugi Resoluciji Parlamenta z dne 13. marca 2013 (P7_TA(2013)0082). Pozneje, julija 2013, je Parlament sprejel tudi Resolucijo o izboljšanju praktičnih dogovorov za izvedbo evropskih volitev leta 2014 (P7_TA(2013)0323), v kateri je predvideno povečanje pooblastil Parlamenta pri volitvah predsednika Komisije.

25 — O pomenu, ki ga je tedanja teorija pripisovala tej novosti, glej na primer Lodge, J.: The significance of direct elections for the European Parliament's role in the European Community and the drafting of a common electoral law, *Common Market Law Review* 16, 1979, str. od 195 do 208. Paulin, B., in Forman, J.: L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct, *Cahiers de Droit Européen* 5-6, 1976, str. od 506 do 536. Charpentier, J. in drugi.: *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Zadeva 294/83, EU:C:1986:166, točka 23.

27 — Sklepni predlogi v zadevi Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2012:340, točka 40). Moj poudarek.

100. V enakem smislu – odstopajoč od prejšnje formulacije iz člena 189 ES – člen 14(2) PEU in v skladu z njim člen 39(1) Listine o poslancih Evropskega parlamenta ne govorita več kot o „predstavnik[ih] narodov držav, združenih v Skupnosti“, ampak – veliko bolj neposredno – o „predstavnik[ih] državljanov Unije“.²⁸

101. Jasno je, da Evropski parlament zaradi svojega novega položaja kot telesa, v katerem so neposredno zastopani državljani Unije, ne more biti več zgolj preprost zbor poslancev, izvoljenih v skladu z nacionalnimi volilnimi postopki, ki se morda povsem razlikujejo v pristopu in izhodiščih. Enotnost zastopanja državljanov zahteva sprejetje enotnega volilnega postopka ali postopka, ki vsaj temelji na skupnih načelih. Zdi se mi, da je to smisel člena 223(1) PDEU.

102. Zaradi dejstva, da zahteva iz tega člena še nikoli ni bila uresničena v navedenem smislu, si mora Unija še naprej pomagati z nacionalnimi volilnimi postopki, kot je določeno v aktu iz leta 1976. Naloga držav članic je zdaj – še vedno – da odločijo o začetku veljavnosti takega postopka. Toda če imajo – da tako rečem – pristojnost odločati o tem začetku veljavnosti, potem nimajo več brezpogojne pristojnosti, ki so jo prej imele za urejanje postopka volitev evropskih poslancev, ki se lahko izvolijo na njihovem volilnem okrožju. Zato praktično popolno napotilo na nacionalne volilne postopke, ki je danes še vedno potrebno, ni posledica tega, da imajo države članice v zvezi s tem takó široko lastno pristojnost, ampak je odraz potrebe po zapolnitvi vrzeli, ki bi v nasprotnem primeru nastala zaradi neizpolnitve zahteve, določene v členu 223(1) PDEU.

103. V vsakem primeru in za tu upoštevne namene, je iz vsega zgoraj navedenega razvidno, da gre za področje, na katerem je uporaba prava Unije neizogibna.

104. Ker gre za področje uporabe prava Unije, je zato Sodišče pristojno, da odgovori na drugo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče. Vendar je v zvezi s to ugotovitvijo potrebno pomembno pojasnilo, ki izhaja iz omejenega obsega pristojnosti, ki jo ima zakonodajalec Unije glede urejanja volitev v Evropski parlament.

105. Ne sme se namreč pozabiti zgoraj navedenih ugotovitev Sodišča iz točke 29 sodbe Åkerberg Fransson: v primeru položajev, ki so urejeni z nacionalnim pravom in ki „ni[so] v celoti določen[i] v pravu Unije“, lahko nacionalni javni organi zakonito „uporabijo nacionalne standarde glede varstva temeljnih pravic, če ta uporaba ne ogrozi ravni varstva iz Listine, kot jo razlaga Sodišče, niti ne posega v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije“.²⁹

106. V tem smislu in skladno z zgornjimi pojasnili je jasno, da vsa volilna zakonodaja, ki mora urejati volitve v Evropski parlament, ni niti *de facto* niti *de iure* „v celoti določena“ v pravu Unije. To je, tudi če bi bile določbe člena 223(1) PDEU izpolnjene, se pristojnost zakonodajalca Unije ne bi nanašala na vso volilno zakonodajo za volitve v Evropski parlament, ampak le na določitev enotnega postopka ali skupnih načel. Posledica takega položaja je, da nacionalno pravo, sprejeto v zvezi s tem, ne bi bilo „v

28 — Uresničevanje cilja – na katerega je opozorilo Sodišče v sodbi Španija/Združeno kraljestvo (C-145/04, EU:C:2006:543, točka 74) – da status državljan Unije postane „temeljni status državljanov držav članic, ki tistim izmed njih, ki se znajdejo v enakem položaju, omogoča, da so deležni enakega pravnega obravnavanja, ne glede na njihovo državljanstvo in ne da bi to vplivalo na izjeme, ki so v zvezi s tem izrecno določene“, je zdaj že občutno napredovalo. Poleg tega, kot je opozoril generalni pravobranilec Tizzano v sklepnih predlogih, predstavljenih v navedeni zadevi (C-145/04, EU:C:2006:231, točka 68), čeprav tedaj nobena določba Skupnosti ni določala „jasno in neposredno, da je [...] [volilna] pravica [na evropskih volitvah] vključena med tiste, ki jih imajo državljani Unije v skladu s členom 17(2) ES[, pa] bi lahko pripomnil, da člen 19(2) ES, s tem da državljanom določene države članice dopušča, da volijo na evropskih volitvah v drugi državi članici kot tej, v kateri prebivajo, in sicer pod enakimi pogoji kot državljani te države, na neki način kot samoumevno upošteva dejstvo, da se zadevna pravica priznava državljanom Unije. V istem smislu bi lahko tako ugotovitev utemeljeval na podlagi členov 189 ES in 190 ES, v katerih je določeno, da Evropski parlament sestavljajo predstavniki ‚narodov‘ in torej (vsaj) državljanov ‚držav, združenih v Skupnosti‘“.

29 — Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 29).

celoti določeno“ v pravu Unije. To drži toliko bolj v položaju, v katerem določba iz člena 223(1) PDEU še ni bila uresničena. Zato imajo države članice nekaj prostora pri uporabi standardov glede varstva temeljnih pravic, ki so drugačni – in, upoštevajoč sodbo Melloni³⁰, višji – od teh v Listini, če je seveda izpolnjen pogoj, na katerega sem se skliceval na koncu zgornje točke.

107. Moj vmesni sklep je torej, da nacionalna zakonodaja, kot je ta, ki je sporna v tej zadevi, in s katero so volitve v Evropski parlament urejene neposredno ali z napotilom na druge predpise, po mojem mnenju pomeni zakonodajo, sprejeto „v okviru izvajanja“ prava Unije, ne glede na to, da v njem ni „v celoti določena“, v smislu in s posledicami iz točke 29 sodbe Åkerberg Fransson.

C – Vsebinska presoja

1. Uvodna ugotovitev

108. Izhajajoč iz besedila predloga predložitvenega sodišča se zdi, da je to osredotočeno na odstavek 1 člena 39 Listine, saj je samo v tem odstavku razvidno sklicevanje na načelo enakosti, čeprav le zaradi zagotovila, da se državljani Unije, ki prebivajo v državi članici, ki ni država članica njihovega državljanstva, lahko udeležijo volitev v Evropski parlament pod enakimi pogoji kot državljani države, v kateri prebivajo. Vendar je očitno, da enakost, ki jo uveljavlja T. Delvigne in na katero se sklicuje tribunal d'instance v svoji predložitveni odločbi, ni ta iz odstavka 1 člena 39 Listine, temveč ta iz odstavka 2 tega člena.

109. Predložitveno sodišče namreč sprašuje natančno po tem, ali „je člen 39 Listine [...], ki velja za volitve v Evropski parlament, treba razlagati tako, da državam članicam Evropske unije nalaga, naj ne določijo splošnih, nedoločnih in avtomatskih prepovedi izvrševanja državljanskih in političnih pravic, zato da se prepreči neenako obravnavanje med državljani držav članic“. Sklicevanje na „splošne, nedoločne in avtomatske prepovedi“ takoj priključuje v spomin – kot bo razvidno – sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi z odvzemom volilne pravice v izključno notranjih kontekstih³¹, torej v zvezi s samo opredelitvijo volilne pravice kot politične pravice. To, da tribunal d'instance govori o „neenake[m] obravnavanj[u] med državljani držav članic“, zato razumem tako, da ima v mislih izključno francoske državljane in ne francoske državljane v razmerju do državljanov drugih držav članic.

110. Pozornost je treba zato preusmeriti na odstavek 2 člena 39 Listine, torej na izvajanje volilne pravice v ozkem pomenu, saj vprašanje temeljnih pravic, ki se postavlja v primeru T. Delvignja, ni, ali lahko v enakih okoliščinah, kot so njegove, državljani drugih držav članic sodelujejo na volitvah v Evropski parlament bodisi v Franciji bodisi v drugih državah članicah. Vprašanje je, ali je nacionalna zakonodaja, ki se uporabi zanj kot državljan Unije, združljiva s temeljno pravico, ki je v Listini priznana vsem evropskim državljanom tudi v primeru, kadar jo hočejo izvajati v državi članici svojega državljanstva.

111. Po taki zamejitvi vprašanja je treba spomniti, da se to postavlja v postopku, katerega predmet je izključitev T. Delvignja iz volilnega imenika, ker je bil leta 1988 obsojen, pri čemer mu je bilo kot glavna kazen izrečenih dvanajst let zapor, kot stranska kazen pa dosmrtni odvzem volilne pravice. T. Delvigne v postopku v glavni stvari želi doseči, da bi se zanj retroaktivno uporabila kazenska zakonodaja, s katero je bila leta 1992 odpravljena samodejnost in časovna neomejenost te stranske kazni, čeprav le za obsodbe, izrečene po uveljavitvi te zakonodaje.

30 — Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, točka 60).

31 — Zadeve Hirst proti Združenemu kraljestvu (št. 2) (veliki senat) št. 74026/01, 2005-IX; Frodl proti Avstriji, št. 20201/04; Scoppola proti Italiji (št. 3) (veliki senat), št. 126/05; Greens in MT proti Združenemu kraljestvu, št. 60041/08 in 60054/08.

2. Ali je z nacionalno zakonodajo spoštovana volilna pravica na volitvah v Evropski parlament (člen 39(2) Listine)

112. V obravnavani zadevi nimamo opraviti s primerom dokončne neizvoljivosti, povezane s statusom, ki ga ima oseba zato, ker ji je bila izrečena neka obsodba. Natančneje, gre za primer, ki ga je mogoče opredeliti kot „omejevanje“ uresničevanja temeljne pravice v smislu člena 52(1) Listine. V skladu s to določbo je to omejevanje dopustno le, če je „predpisano z zakonom in spošt[uje] bistveno vsebino“ zadevne pravice; pri omejitvah se mora v vsakem primeru upoštevati „načelo sorazmernosti“, dovoljene pa so samo, če so „potrebne“ in če „dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih“.

113. Treba je preučiti, ali so v skladu s sodno prakso na tem področju v okoliščinah primera izpolnjeni pogoji, da se zadevna omejitev lahko šteje za združljivo z zahtevami Listine.

114. Ni sporno, da je bila ta omejitev določena z zakonom, saj izhaja iz uporabe kazenskega zakonika v povezavi z zakonom iz leta 1992 in volilnim zakonikom. Vprašanje je, ali je bila pri njej poleg tega spoštovana bistvena vsebina volilne pravice, pri čemer se je treba strinjati s stališčem nemške vlade, da bi bil „mehaničen in dolgotrajen“ odvzem pravice voliti ali biti voljen v primeru kazenske obsodbe v nasprotju z bistveno vsebino splošne volilne pravice, saj bi bilo s tem nekaterim državljanom Unije uresničevanje te pravice onemogočeno.³²

115. V okviru Listine spoštovanje bistvene vsebine pravic, ki so z njo priznane, namreč pomeni končno in neprekoračljivo mejo za kakršno koli mogoče omejevanje uresničevanja teh pravic, nekakšno „mejo meja“. ³³ Nespoštovanje te bistvene vsebine v končni fazi privede do tega, da postane zadevna temeljna pravica „nerazpoznavna kot taka“, tako da ni več mogoče govoriti o „omejevanju“ uresničevanja neke pravice, ampak preprosto o njeni „odpravi“.

116. Če se zgornji preudarek aplicira na obravnavani primer in upošteva sama narava zadevne omejitve, je razvidno, da gre pravzaprav za to, da se ugotovi, ali je ta omejitev sorazmerna, pri čemer se razume, da če ni, z njeno določitvijo ni bila upoštevana meja, ki je z Listino določena za vsakršno omejevanje temeljnih pravic, torej njihova bistvena vsebina.

117. Za presojo sorazmernosti ali nesorazmernosti predmetne omejitve je treba izhajati iz podatka, da so na tem področju velika razhajanja med različnimi nacionalnimi zakonodajami, ki so tako raznolike, da je z vidika prava Unije mogoče upoštevati le minimum, ki je skupen državam članicam, in – posledično – sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 3 Dodatnega protokola št. 1 k Evropski konvenciji.

118. Iz primerjalnopravne analize je dejansko razvidna velika raznolikost zakonodaj držav članic, kar zadeva odvzem volilne pravice, ki je posledica kazenske sankcije, ³⁴ pri čemer je Evropsko sodišče za človekove pravice kot minimalni dopustni skupni imenovalec v okviru člena 3 Dodatnega protokola št. 1 k Evropski konvenciji dopustilo možnost dosmrtnega odvzema volilne pravice, če ta odvzem ni posledica sistema, katerega merila so splošna, samodejna in se uporabljajo brez razlikovanja. Evropsko

32 — Točka 31 pisnih stališč nemške vlade.

33 — V zvezi s tem pojmom glej De Otto, I.: La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, str. od 1471 do 1513. V nemški teoriji, iz katere zadevni pojem izvira, glej na primer Häberle, P.: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, tretja izdaja, C. F. Müller, Karlsruhe, 1983, in Schneider, L.: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983.

34 — Ta raznovrstnost je bila ugotovljena že leta 1993 v predlogu Komisije, ki je privedel do sprejetja Direktive Sveta 93/109/ES z dne 6. decembra 1993 o podrobnih ureditvi uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 20, zvezek 1, str. 7). V teoriji glej na primer Rottinghaus, B.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003; Ewald, A., in Rottinghaus, B.: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

sodišče za človekove pravice je namreč razsodilo, da je z navedenim členom Konvencije nezdružljiva zakonodaja v obliki „neprožnega predpisa“, s katerim se volilna pravica odvzame veliki skupini posameznikov „brez razlikovanja“ in „samodejno [...] ne glede na dolžino kazni ter ne glede na naravo ali resnost storjene kršitve in njihov osebni položaj“, in nato ugotovilo, da „taka splošna, samodejna in nediferencirana omejitev pravice, ki jo določa Konvencija in ki je bistvenega pomena, presega okvir sprejemljivega polja proste presoje – ne glede na to, kako široko je – in je nezdružljiva s členom 3 Protokola št. 1“.³⁵

119. Evropsko sodišče za človekove pravice poseben pomen pripisuje zlasti možnosti, da se ukrep odvzema lahko prekliče, in je menilo, da nacionalni sistem ni pretirano tog in ni nezdružljiv z Rimsko konvencijo, če je v skladu z njim mogoče doseči vračilo volilne pravice na podlagi prošnje, ki se lahko vloži po treh letih od izvršitve glavne kazni, če se dokaže pristno in dosledno dobro vedenje.³⁶

120. V teh okoliščinah menim, da lahko države članice – ne da bi to pomenilo nezdružljivost s pravom Unije – med razlogi za odvzem volilne pravice določijo tudi kazensko obsodbo, čeprav morajo biti pri tem spoštovani pogoji, pod katerimi je ta odvzem sprejemljiv glede na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. To jasno izhaja iz sodne prakse Sodišča, ki je v zvezi s to sodno prakso vedno poudarjalo, da „imajo države pogodbenice široko polje prostega urejanja pri določitvi pogojev glede volilne pravice. Vendar ti pogoji ne smejo toliko omejiti zadevnih pravic, da bi ogrozili njihovo bistvo in da bi jim odvzeli njihovo učinkovitost[,] [z]asledovati morajo legitimni cilj in uporabljena sredstva ne smejo biti nesorazmerna“.³⁷

121. Menim, da nacionalna zakonodaja, ki je sporna v postopku v glavni stvari, načeloma ni nezdružljiva s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ker francosko pravo določa možnost preklica dosmrtnega odvzema volilne pravice, čeprav se je učinkovitost te možnosti preklica med obravnavo izkazala za zelo vprašljivo. Zdi se, da tako določa člen 702-1 zakonika o kazenskem postopku, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 2009-1436 z dne 24. novembra 2009 o izvrševanju zaporne kazni, na podlagi katerega lahko vsaka oseba, ki je bila kazensko obsojena, pri čemer je bila posledica glavne ali stranske kazni odvzem, prepoved ali nesposobnost, pri sodišču zahteva delen ali popoln preklic tega odvzema, prepovedi ali nesposobnosti.

122. Zaradi te okoliščine, upoštevane skupaj z dejstvom, da ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, da je za zadevno ureditev značilno, da je splošna, samodejna in da se uporablja brez razlikovanja – lastnosti, ki jih je grajalo Evropsko sodišče za človekove pravice – ker se zdi, da se ne uporabi za vsako kaznivo dejanje, ampak samo za tista, ki so dovolj resna, bi bila nezdružljivost te ureditve s pravom Unije lahko izključena, kar pa mora preveriti sodišče.

123. Skratka, glede na navedeno je treba ugotoviti, da je naloga predložitvenega sodišča, da dokončno ugotovi, ali so možnosti preklica odvzema, določene v nacionalnem pravu, v praksi dovolj uresničljive, da je mogoče dejansko izključiti, da odvzem volilne pravice ni nepopravljivo trajen ter zato nesorazmeren in v končni fazi v nasprotju z bistveno vsebino pravice. V zvezi s tem so za presojo lahko upoštevni ti dejavniki: večja ali manjša dejanska težavnost postopka preklica, kar zadeva pogoje za njegov začetek, razumnost stroškov, pri čemer je zlasti treba upoštevati možnost, da sta v primeru, če se zahteva pravna pomoč ali pravno zastopanje, ta zagotovljena brezplačno, in praksa, ki ji organi sledijo pri reševanju prošnji za preklic, kar zadeva strogost pogojev, da se jim ugodi.

35 — Zadeve Hirst proti Združenemu kraljestvu (št. 2) (veliki senat), št. 74026/01, 2005-IX, točka 82; Frodl proti Avstriji, št. 20201/04, točka 25; Scoppola proti Italiji (št. 3) (veliki senat), št. 126/05, točka 96.

36 — Zadeva Scoppola proti Italiji (št. 3) (veliki senat), št. 126/05, točka 109.

37 — Zadeva Španija/Združeno kraljestvo (C-145/04, EU:C:2006:543, točka 94).

124. Moj sklep je, da člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, če ne določa splošnega, nedoločnega in samodejnega odvzema volilne pravice brez zadostno uresničljive možnosti za njegov preklic, kar pa mora zlasti presoditi nacionalno sodišče.

VII – Predlog

125. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na predlog za predhodno odločanje odgovori tako:

1. Sodišče v okoliščinah tega primera ni pristojno, da odloča o združljivosti nacionalne ureditve, ki jo navaja tribunal d'instance, s pravico, ki je priznana v členu 49(1), tretji stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
2. Člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, če ne določa splošnega, nedoločnega in samodejnega odvzema volilne pravice brez zadostno uresničljive možnosti za njegov preklic, kar mora zlasti presoditi nacionalno sodišče.