Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 4. června 2015 [1]

Věc C-650/13

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

[Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná tribunal d'instance de Bordeaux (Francie)]

„Článek 10 a čl. 14 odst. 3 SEU — Článek 20 odst. 2 písm. b) SFEU — Článek 223 odst. 1 SFEU — Články 39 a 49 Listiny základních práv Evropské unie — Čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie — Akt o volbě zastupitelů do Evropského parlamentu — Působnost unijního práva — Zastupitelská demokracie — Přímé zastupování — Účast na demokratickém životě Unie — Evropský parlament — Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu — Omezení základního práva — Vnitrostátní právní úprava, která stanoví trvalé odnětí občanských a politických práv — Mírnější trestní zákon použitelný na osoby, které byly pravomocně odsouzeny před vstupem tohoto zákona v platnost — Nerovné zacházení se státními příslušníky různých členských států — Nepřípustnost"

1. V souvislosti se soudním řízením, jehož předmětem je vyškrtnutí občana, jemuž bylo na neomezenou dobu odňato právo volit a být volen, z volebního seznamu, což bylo vedlejším důsledkem odsouzení za trestný čin vraždy, byly Soudnímu dvoru položeny dvě otázky týkající se slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, která takovouto situaci umožňuje, s unijním právem, přičemž bylo zvláště odkazováno na jednotlivé články Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina"), týkající se různých základních práv: práva na zpětné použití méně přísného trestního zákona (čl. 49 odst. 1 třetí věta) a aktivního i pasivního práva [2] volit ve volbách do Evropského parlamentu (čl. 39 odst. 2).

2. Jak tomu obvykle bývá v případech, kdy je navrhováno použití ustanovení Listiny (čl. 51 odst. 1) na akt vnitrostátního veřejného orgánu, i tentokrát je nutné, abychom přezkoumali nejprve otázku, zda se jedná o vnitrostátní právní ustanovení vydaná na základě unijního práva, což učiníme převážně ve světle judikatury vydané rozsudkem Åkerberg Fransson [3].

3. Na výše uvedenou otázku odpovím samostatně, což mi následně umožní zabývat se odděleně problémem, na nějž poukazuje druhá z položených předběžných otázek a který se týká zaručení práva volit ve volbách do Evropského parlamentu v kontextu vnitrostátní právní úpravy, přičemž budu významně čerpat z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Z důvodu stručnosti dále jen „volební právo".

3 — Věc C-617/10, EU:C:2013:105.

I – **Právní rámec**

A – *Mezinárodní právo*

4. Článek 3 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) stanoví:

„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.“

B – *Unijní právo*

1. Smlouva o Evropské unii

5. Článek 10 SEU stanoví:

„1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.

2. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.

[…]

3. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům.

[…]“

6. Článek 14 odst. 3 SEU stanoví, že „[č]lenové Evropského parlamentu jsou voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním.“

2. Smlouva o fungování Evropské unie

7. Článek 20 SFEU zní následovně:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné:

[…]

b) právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;

[…]

Tato práva se vykonávají za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě.“

8. Podle čl. 22 odst. 2 SFEU „[a]niž je dotčen čl. 223 odst. 1 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu."

3. Listina základních práv Evropské unie

9. Článek 39 Listiny zní takto:

„1. Každý občan Unie má právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

2. Členové Evropského parlamentu jsou voleni v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním."

10. V článku 49 odst. 1 Listiny se stanoví, že „[n]ikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu. Pokud poté, co již byl trestný čin spáchán, stanoví zákon mírnější trest, uloží se tento mírnější trest".

11. Článek 51 Listiny zní takto:

„1. Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

2. Tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách."

12. Článek 52 Listiny zní:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

2. Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

[…]"

4. Akt o volbě zastupitelů do Evropského parlamentu [4]

13. V článku 1 Aktu z roku 1976 se stanoví:

„1. V každém členském státu jsou členové Evropského parlamentu voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů.

[…]

3. Volby probíhají všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné.“

14. V článku 7 Aktu z roku 1976 se stanoví, že „[s] výhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy […]“.

C – *Francouzské právo*

15. Podle článku 28 trestního zákoníku, který byl stanoven zákonem č. 1810-02-12 ze dne 22. února 1810 (dále jen „bývalý trestní zákoník“), je odsouzení za trestný čin spojeno se zbavením občanského postavení, čímž se podle článku 34 bývalého trestního zákoníku rozumí odnětí hlasovacího práva, práva volit a být volen a obecně pak všech občanských a politických práv.

16. Bývalý trestní zákoník byl zrušen s účinkem ke dni 1. března 1994 zákonem č. 92-1336 ze dne 16. prosince 1992, kterým se přijímá nový trestní zákoník a kterým se pozměňují některá ustanovení trestního práva a trestního řízení.

17. Článek 370 zákona ze dne 16. prosince 1992 (dále jen „zákon z roku 1992“), ve znění článku 13 zákona č. 94-89 ze dne 1. února 1994, stanoví, že aniž jsou dotčena ustanovení článku 702-1 trestního řádu, budou zachovány tresty spočívající v odnětí občanských a rodinných práv, jakož i v zákazu skládat přísahu, jež jsou důsledkem pravomocného odsouzení pro trestný čin, k němuž došlo před vstupem tohoto zákona v platnost.

18. Článek 702-1 trestního řádu, ve znění zákona č. 2009-1436 ze dne 24. listopadu 2009, o udělování trestů, stanoví, že všechny osoby, vůči nimž bylo v důsledku hlavního či vedlejšího trestu uděleného za trestný čin uplatněno odnětí práv, zákaz či zbavení způsobilosti, může podat u soudu návrh na jejich plné nebo částečné zrušení.

19. Zákon č. 77-729 ze dne 7. července 1977 o volbě zastupitelů do Evropského parlamentu v článku 2 stanoví, že tento zákon se řídí volebním zákonem.

20. Kniha I hlava I kapitola 1 volebního zákona, v níž se stanoví podmínky práva volit, v článku L 2 uvádí, že právo volit mají francouzští státní příslušníci starší 18 let, kteří požívají občanských a politických práv a nejsou ze zákona zbaveni způsobilosti.

21. Podle článku L 6 volebního zákona nemohou být do volebního seznamu zapsány osoby, jimž soud podle zákona odňal právo volit, a to na dobu určenou rozsudkem.

4 — Příloha rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 o volbě zastupitelů do Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (Úř. věst. L 278, s. 1), ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 přečíslování (Úř. věst. L 283, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 137). Dále jen „Akt z roku 1976“.

II – **Skutečnosti předcházející sporu**

22. Projednávaná předběžná otázka vyvstala v soudním řízení, jež zahájil Thierry Delvigne proti správnímu usnesení, jímž byl vyškrtnut z volebního seznamu, což bylo důsledkem trestu spočívajícím v odnětí práva volit a být volen, který mu byl uložen jako vedlejší důsledek pravomocného odsouzení k dvanácti letům odnětí svobody za trestný čin vraždy.

23. V okamžiku pravomocného odsouzení T. Delvigne, tedy ke dni 30. března 1988, bylo v bývalém francouzském trestním zákoníku stanoveno, že osobám odsouzeným za trestný čin bude trvale odňato právo volit a být volen. Zákon z roku 1992 zrušil automatickou a časově neomezenou povahu tohoto vedlejšího trestu, avšak pouze v souvislosti s tresty, které byly uděleny po vstupu nového zákoníku v platnost.

24. Thierry Delvigne napadl své vyškrtnutí z volebního seznamu u tribunal d'instance de Bordeaux (soud v Bordeaux), přičemž se domáhal položení předběžné otázky, neboť měl za to, že použité vnitrostátní právní předpisy stanoví nerovné zacházení, které je v rozporu s Listinou. tribunal d'instance tento návrh přijal a projednává jej v tomto řízení.

III – **Položená předběžná otázka**

25. Doslovné znění předběžné otázky, kterou položil tribunal d'instance de Bordeaux dne 9. prosince 2013, je následující:

„Má být článek 49 Listiny základních práv Evropské unie vykládán tak, že brání tomu, aby článek vnitrostátního zákona zachovával zákaz, který je časově neomezený a nepřiměřený, uložit příznivější trest osobám odsouzeným dříve, než vstoupil v platnost méně přísný trestní zákon č. 94-89 ze dne 1. února 1994?

Má být článek 39 Listiny základních práv Evropské unie, týkající se voleb do Evropského parlamentu, vykládán tak, že brání členským státům Evropské unie v tom, aby stanovily obecný, časově neomezený a automatický zákaz výkonu občanských a politických práv, tak aby nedošlo k nerovnému zacházení mezi státními příslušníky členských států?“

IV – **Řízení před Soudním dvorem**

26. Řízení se účastnili a písemná vyjádření předložili T. Delvigne, commune de Lesparre-Médoc, německá, britská, španělská a francouzská vláda, jakož i Evropský parlament a Komise. Na jednání konaném dne 20. ledna 2015 rovněž přednesli tito zúčastnění řeči. Na zmíněném jednání byli účastníci řízení v souladu s čl. 61 odst. 1 a 2 jednacího řádu vyzváni, aby zodpověděli několik otázek: 1) zda má být v případě článku 370 zákona z roku 1992 použito unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny; 2) jaké „cíle obecného zájmu“ ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny sledují omezení práva volit a být volen, jež vyplývají z odsouzení za trestný čin; 3) otázka určená zvláště francouzské vládě: jaké osoby spadají do působnosti článku 370 zákona z roku 1992 a za jakých podmínek se mohou domoci úplného nebo částečného zrušení tohoto odnětí práva; 4) otázka určená zvláště T. Delvignemu: zda požádal o úplné nebo částečné zrušení odnětí práva volit, a pokud ano, s jakým výsledkem.

V – **Argumenty**

A – *K přípustnosti předběžné otázky a k příslušnosti Soudního dvora*

27. Francouzská vláda poukazuje úvodem na to, že předkládací usnesení je zjevně nepřípustné, neboť se vůbec nevyjadřuje k důvodům, z nichž je položení otázek nezbytné pro vyřešení sporu v původním řízení, a neobsahuje ani dostatek informací o skutkovém a právním rámci, do něhož výše uvedené otázky spadají.

28. Španělská a francouzská vláda jsou toho názoru, že Soudní dvůr není příslušný k zodpovězení položených otázek. Podle mínění francouzské vlády dotčená vnitrostátní právní úprava nespadá do působnosti unijního práva, neboť dané ustanovení má povahu přechodného trestněprávního ustanovení, na jehož cíle se unijní právní úprava nevztahuje. Španělská vláda upozorňuje na to, že členské státy mají pravomoc určit nositele práva volit zastupitele do Evropského parlamentu.

29. Německá vláda tvrdí, že Soudní dvůr není příslušný vyjádřit se k první otázce, neboť předkládající soud neposkytl žádný údaj, z něhož by bylo možné vyvodit závěr, že předmětem sporu v původním řízení je výklad nebo použití jiných unijních ustanovení než těch, která jsou součástí Listiny.

30. Thierry Delvigne, Komise a výlučně v souvislosti s druhou otázkou i Evropský parlament obhajují příslušnost Soudního dvora. Podle názoru Komise členské státy uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny tím, že přijímají ustanovení obecného či individuálního dosahu s cílem určit nositele práva volit zastupitele do Evropského parlamentu. Unijní právo a zejména pak článek 7 Aktu z roku 1976 jim totiž ukládá povinnost využít jejich pravomoc k tomuto účelu, a v tomto smyslu jsou členské státy vázány právy, jež jim přiznává Listina.

31. Evropský parlament má za to, že Listina je použitelná, a je tedy namístě druhou otázku zodpovědět. Domnívá se, že s ohledem na čl. 14 odst. 3 SEU, čl. 223 odst. 1 SFEU a čl. 1 odst. 3 a článek 7 Aktu z roku 1976 uplatnila Francie unijní právo ve smyslu Listiny tím způsobem, že přijala vnitrostátní ustanovení týkající se práva volit zastupitele do Evropského parlamentu. Takováto ustanovení představují jiná ustanovení unijního práva, než jaká jsou součástí Listiny, a jejich prostřednictvím Francie splnila konkrétní povinnost vyplývající z unijního práva, a sice povinnost zajistit všeobecné volby členů Evropského parlamentu. Z článku 7 Aktu z roku 1976 nicméně vyplývá, že i když se volební postup řídí vnitrostátními právními předpisy, tyto předpisy jsou součástí unijního práva. Okolnost, že francouzské právo upravuje postup voleb zastupitelů do Evropského parlamentu tím způsobem, že využívá ustanovení volebního zákona, která jsou použitelná i na všechny ostatní volby probíhající ve Francii, neznamená, že by pravomoc řídit průběh evropských voleb příslušela jinému subjektu než Unii.

B – *K první otázce*

32. Thierry Delvigne má za to, že článek 49 Listiny brání takovému ustanovení, jaké je obsaženo v článku 370 zákona z roku 1992 a podle něhož nesmí mít méně přísný trestní zákon určitý zpětný účinek, což vytváří stav nerovnosti mezi osobami odsouzenými před rokem 1994 a osobami odsouzenými po tomto datu.

33. Commune de Lesparre-Médoc, britská a francouzská vláda – podpůrně – a Komise tvrdí, že čl. 49 odst. 1 Listiny nebrání použití právní úpravy dotčené v původním řízení, neboť v okamžiku, kdy byl T. Delvigne pravomocně odsouzen, nebyla méně přísná právní úprava dosud platná. Takovýto závěr vyplývá ze znění čl. 49 odst. 1 Listiny i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

C – Ke druhé otázce

34. Thierry Delvigne tvrdí, že článek 39 Listiny brání rovněž ustanovením článku 370 zákona z roku 1992, neboť zavádějí nerovnost na základě státní příslušnosti, a dovolává se přitom porušení článku 3 dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP.

35. Commune de Lesparre-Médoc zastává názor, že nerovné zacházení bylo odstraněno v okamžiku, kdy se trest, který byl stanoven ve volebním zákoně před přijetím zákona z roku 1992, stal použitelným za stejných podmínek na všechny občany Unie, kteří si přejí volit ve Francii.

36. Francouzská vláda podpůrně navrhuje, aby byla tato otázka zodpovězena v tom smyslu, že článek 39 Listiny nebrání tomu, aby členské státy stanovily časově neomezený zákaz výkonu práva volit a být volen v případě odsouzení za závažný trestný čin, a to pod podmínkou, že bude zavedena možnost zrušení tohoto zákazu. Zaprvé francouzská vláda vysvětluje, že vnitrostátní právní předpis nestanoví obecné a časově neomezené odnětí práva. Toto odnětí práv se zaprvé týká osob, které byly tak jako T. Delvigne odsouzeny k trestu odnětí svobody na dobu od pěti let po doživotí; tento trest není automatický a závisí na délce odnětí svobody či na závažnosti trestného činu. Zadruhé osoba, jíž bylo toto právo odňato, může požádat o zrušení tohoto odnětí, což v případě T. Delvigne zřejmě nenastalo.

37. Zadruhé francouzská vláda tvrdí, že čl. 52 odst. 1 Listiny umožňuje členským státům omezit výkon práv a svobod uznaných touto Listinou, ovšem za určitých podmínek, které byly podle názoru této vlády v případě dotčené vnitrostátní právní úpravy splněny.

38. Německá vláda navrhuje odpovědět tak, že čl. 39 odst. 2 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že zásada všeobecných voleb připouští, že právo volit a být volen může být odňato z takových naléhavých důvodů, jako je například nutnost zaručit, že mezi voliče nebudou patřit pravomocně odsouzené osoby. Takovýmto důvodem by mohlo být ospravedlněno odnětí práva volit a být volen v případě pravomocného odsouzení za trestný čin, pod podmínkou, že dané ustanovení stanoví dostatečné rozdíly podle závažnosti trestu a podle délky odnětí svobody, přičemž je věcí vnitrostátního soudu, aby určil, zda použitý předpis tyto požadavky splňuje.

39. Vláda Spojeného království má za to, že článek 39 Listiny nebrání členským státům v tom, aby přijaly takové opatření, jako je opatření použité v původním řízení, pokud nezavádí diskriminaci mezi příslušníky členských států. Považuje za jasné, že podle unijního práva se lze proti takovémuto opatření dovolávat volebního práva pouze na základě jediného důvodu, a tím je diskriminace na základě státní příslušnosti. Zaprvé Soudní dvůr rozhodl, že určení práva volit v evropských volbách spadá do pravomoci členských států a že článek 39 Listiny nelze vykládat jiným způsobem, ledaže by existovalo nebezpečí, že dojde k rozšíření pravomocí Unie, které by bylo v rozporu s čl. 6 odst. 1 SFEU. Zadruhé se T. Delvigne nemůže dovolávat čl. 39 odst. 1 Listiny ve chvíli, kdy je francouzským státním příslušníkem a nevyužívá volného pohybu jakožto evropský občan. Článek 39 je odrazem práv zakotvených v článcích 20 a 22 SFEU a použije se v mezích a za podmínek, jež jsou uvedeny v těchto ustanoveních. Znamená to, že právo, které je uznáno v článku 39 Listiny, se týká občanů Unie, kteří mají bydliště v jiném členském státě, než je stát, jehož jsou státními příslušníky. Přestože občané Unie mohou ve výjimečných případech uplatnit své unijní občanství u členského státu, jehož jsou státními příslušníky, tato okolnost nemá žádný dopad na zákaz diskriminace v oblasti práva volit.

40. Evropský parlament tvrdí, že článek 39 Listiny obsahuje subjektivní práva, která byla stanovena ve prospěch jednotlivců. Domnívá se, že právo volit, které je v tomto článku uznáno, není zaručeno pouze občanům Unie, kteří volí v jiném členském státě, než je stát, jehož jsou státními příslušníky, ale i těm, kteří volí ve státě, jehož jsou státními příslušníky.

41. Evropský parlament v tomto ohledu zaprvé tvrdí, že ze znění článku 39 i z vysvětlení k Listině vyplývá, že výše jmenovaný článek zavádí dvě různá základní práva, a sice právo občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky státu, v němž mají bydliště, volit v posledně jmenovaném státě v evropských volbách (odstavec 1) a dále právo volit evropské poslance v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním (odstavec 2).

42. Zadruhé Evropský parlament uvádí, že působnost odstavce 2 výše uvedeného ustanovení není omezena pojmem „za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“, neboť občanství Unie, na nějž je toto právo vázáno, představuje status, jehož právní účinky vznikají i při neexistenci přeshraničního prvku.

43. A zatřetí má Evropský parlament za to, že má-li čl. 39 odst. 2 Listiny nabýt užitečného účinku, je třeba toto ustanovení chápat v tom smyslu, že zahrnuje subjektivní právo, jímž je doplněn čl. 14 odst. 3 SEU. Všeobecná povaha voleb jakožto pojem, který má pro určení podstaty tohoto práva zásadní význam, musí být chápána ve smyslu práva *ratione personae*, které je v podstatě všeobecné a předpokládá zajištění bezpodmínečné ochrany nejen občanům Unie, kteří volí v členském státě, který není členským státem jejich původu, nýbrž i osobám, které volí ve státě, jehož jsou státními příslušníky.

44. Evropský parlament je toho názoru, že jakékoli omezení práva volit v evropských volbách představuje zásah do práva občanů Unie účastnit se všeobecných voleb, které zaručuje Listina, přičemž podle čl. 52 odst. 1 Listiny a podle judikatury mohou členské státy omezit určité právo pouze, pokud dodrží určité podmínky. S ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva má Evropský parlament za to, že nepřiměřené by bylo takové omezení, které by bylo kumulativní, všeobecné, automatické a neodstupňované podle závažnosti spáchaného trestného činu. Naproti tomu by mohlo být přiměřené, pokud by bylo použito na určité dostatečně odstupňované druhy trestné činnosti a pokud by existovala možnost přezkumu tohoto omezení, přičemž je věcí vnitrostátního soudu, aby provedl tento přezkum přiměřenosti, a to s ohledem na způsob, jakým je tato možnost uplatněna.

45. A konečně Komise poukazuje především na to, že v rozporu s názorem, který zřejmě zastává předkládající soud, ustanovení, na jejichž základě byl T. Delvigne vyškrtnut z volebního seznamu, nepřiznávají různá zacházení příslušníkům jednotlivých členských států, nýbrž jednotlivým kategoriím voličů. Tyto rozdíly by měly být posuzovány ve světle požadavku týkajícího se zajištění všeobecných voleb do Evropského parlamentu.

46. Komise se tudíž přiklání k názoru, že daná otázka by měla být zodpovězena v témže smyslu, jaký navrhuje Evropský parlament.

VI – **Posouzení**

47. Přípustnost této předběžné otázky byla zpochybněna ze dvou velmi odlišných pohledů. Zaprvé, jak s různou mírou důrazu uvádějí účastníci řízení, předkládací usnesení je formulováno natolik stručně, že lze jen stěží připustit, že splňuje požadavky, jež ukládá judikatura na řádné popsání skutkového a právního rámce, do něhož spadají otázky položené Soudnímu dvoru, a na uvedení důvodů, z nichž je odpověď na tyto otázky nezbytná pro vyřešení sporu v původním řízení.

48. Druhým a podle mého názoru mnohem závažnějším problémem je otázka příslušnosti nahlížená z téže perspektivy přípustnosti. Je sporné, zda Soudní dvůr může odpovědět na otázky, jež mu pokládá předkládající soud a jež se v obou případech týkají dodržení různých základních práv obsažených v Listině ze strany členského státu. A sice s ohledem na to, že – jak je patrné – se nejedná o akty vydané na základě unijního práva, což má logické dopady na příslušnost Soudního dvora. Nyní přistoupím k předběžnému rozboru každé z těchto otázek zvlášť.

A – *K přípustnosti předběžné otázky*

49. Jak bylo právě uvedeno, francouzská vláda tvrdí, že v té podobě, v jaké byla položena, je projednávaná předběžná otázka zjevně nepřípustná. Je toho názoru, že nedostatečné nastínění skutkového a právního rámce, v němž vyvstaly otázky položené předkládajícím soudem, neumožňuje přesně pochopit kontext sporu v původním řízení, což nejen znemožňuje Soudnímu dvoru poskytnout odpověď užitečnou pro vyřešení tohoto sporu, ale navíc i upírá členským státům a dalším zainteresovaným subjektům možnost podat připomínky podle článku 23 statutu Soudního dvora.

50. Vyjma účastníků původního řízení se všichni vedlejší účastníci projednávaného řízení více či méně ztotožňují s kritickými slovy francouzské vlády, byť ne natolik, aby navrhli odmítnutí této otázky na základě výše uvedeného důvodu.

51. V odpověď na tyto námitky je namístě poukázat především na to, že se stává jen velmi zřídka, aby byla Soudnímu dvoru položena předběžná otázka, která by měla tak chabý argumentační základ a současně by kladla takový důraz na problém výkladu unijního práva, na nějž konkrétně poukazuje.

52. Předkládající soud se totiž v podstatě omezil pouze na to, že nastínil Soudnímu dvoru způsob, jakým T. Delvigne poukázal v původním řízení na své pochybnosti ohledně slučitelnosti použitelné vnitrostátní právní úpravy s články 39 a 49 Listiny, a to s nejvyšší možnou stručností, aniž se vůbec pokusil o alespoň minimální argumentaci. Z tohoto hlediska je třeba uznat opodstatněnost některých výtek namířených proti předkládacímu usnesení, jímž byla položena projednávaná předběžná otázka.

53. Navzdory tomu, s jakou stručností jsou obě otázky položené Soudnímu dvoru formulovány, jsou v konečném důsledku tak jednoduché a již ze své podstaty natolik výstižné, že není zapotřebí žádné zvláštní představivosti k tomu, abychom dokázali, alespoň pro účely odpovědi, kterou máme poskytnout předkládajícímu soudu, dostatečně „rekonstruovat“ problematiku základních práv, která je v projednávané věci dotčena. Tvrzení, jež uvedla vláda Spojeného království v bodě 2 svého písemného vyjádření, dokládají, že skutečně není obtížné utvořit si náležitou představu o meritorním problému, na nějž poukazuje tribunal d'instance.

54. Problematika věci, která vyvstala v původním řízení a týká se základních práv, však zřejmě byla v projednávaném řízení již vyřešena uplatněním přístupu a procesních nástrojů, jež poskytuje vnitrostátní právo. Otázkou tedy zůstává, zda se lze dovolávat Listiny, konkrétně dvou jejích ustanovení, proti aktům veřejných orgánů dotčeného členského státu, pokud se implicitně a ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu předpokládá, že tyto akty byly vydány na základě unijního práva. Za takovýchto okolností, aniž bych měl v úmyslu tímto omlouvat vady předkládacího usnesení, mám za to, že otázku, zda vady, na něž bylo poukázáno výše, skutečně brání Soudnímu dvoru v tom, aby se vyjádřil k položeným otázkám, je zapotřebí přezkoumat s obzvláštní pečlivostí. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že podle ustálené judikatury je odmítnutí žádosti vnitrostátního soudu o rozhodnutí o předběžné otázce možné pouze v případě, je-li zjevné, že žádaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro podání užitečné odpovědi na otázky, které jsou mu položeny [5].

55. Veden touto snahou mám tudíž za to, že informace a úvahy, jež nám poskytl předkládající soud, postačují k tomu, abychom vymezili problém slučitelnosti s unijním právem, na nějž bylo poukázáno v souvislosti s uplatněním dotčeného vnitrostátního právního předpisu, konkrétně s ustanovením článku 370 zákona z roku 1992.

5 — V tomto smyslu rozsudky Rüffler, C-544/07, EU:C:2009:258, bod 38; Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, bod 29, a Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, bod 25.

56. Co se týče první otázky, tribunal d'instance uvedl, že „tento článek zachoval doživotní zákaz výkonu občanských práv v důsledku pravomocného odsouzení pro trestný čin před 1. březnem 1994“, a dále uvádí, že T. Delvigne – prostřednictvím tvrzení, s nímž se soud ztotožňuje, neboť uvádí, že „vyhovuje [jeho] návrhu“ na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce[6], „tvrdí, že tento článek porušuje několik ustanovení Listiny základních práv Evropské unie a ustanovení článku 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“.

57. Nelze říci, že by toto tvrzení bylo zcela nepodložené, neboť předkládající soud dále vysvětluje, že se jedná zejména o „nerovné zacházení, které z něj vyplývá v porovnání s osobami odsouzenými po 1. březnu 1994, na které je uplatňován mírnější zákon (on sám byl pravomocně odsouzen dne 30. března 1988), a [z něho plynoucí] rozpor […] mezi francouzskou právní normou a právní normou Společenství.“

58. Výraz „několik ustanovení Listiny“, jichž se T. Delvigne obecně dovolává, upřesnil tribunal d'instance de Bordeaux do podoby článku 49, a to v rámci formulace první z otázek, jež pokládá Soudnímu dvoru, v níž se uvádí, že toto konkrétní ustanovení „brání tomu, aby článek vnitrostátního zákona zachovával zákaz, který je časově neomezený a nepřiměřený, uložit příznivější trest osobám odsouzeným dříve, než vstoupil v platnost méně přísný trestní zákon č. 94-89 ze dne 1. února 1994.“

59. Ani druhá otázka není v předkládacím usnesení příliš rozvedena, ba právě naopak. Neznamená to však, že úvahy, které jsou v něm obsaženy, vůbec nevyjadřují právní problém, který by měl být v původním řízení vyřešen. Bezprostředně předtím, než soud uvádí znění svých dvou otázek, tvrdí, že „je třeba položit Soudnímu dvoru Evropské unie obě [vznesené] předběžné otázky […], z nichž jedna se týká časového kritéria a druhá kritéria státní příslušnosti“. „Kritérium státní příslušnosti“ je ovšem zmiňováno pouze ve znění druhé otázky, v níž je zpochybňováno, zda „článek 39 Listiny […], týkající se voleb do Evropského parlamentu, […] brání členským státům […] v tom, aby stanovily obecný, časově neomezený a automatický zákaz výkonu občanských a politických práv, tak aby nedošlo k nerovnému zacházení mezi státními příslušníky členských států“.

60. Předkládací usnesení tudíž dostatečně objasňuje oba relevantní právní problémy, k nimž by se měl Soudní dvůr vyjádřit, aby mohl tribunal d'instance určit, zda je vnitrostátní právní předpis, který je použitelný v projednávané věci, slučitelný s unijním právem. Zaprvé by mělo být zodpovězeno, zda je ve světle článku 49 Listiny namístě, aby bylo za takových okolností, jaké nastaly v projednávané věci, vyloučeno zpětné použití méně přísného trestního zákona. A zadruhé, zda je s ohledem na článek 39 Listiny možné, aby byl udělen vedlejší trest spočívající v časově neomezeném zákazu výkonu práva volit.

61. Domnívám se tedy, že Soudní dvůr je s to si udělat alespoň minimální představu o problému, o jehož vyřešení jej předkládající soud požádal a který se týká slučitelnosti vnitrostátního právního předpisu dotčeného v původním řízení s unijním právem, a umožnit předkládajícímu soudu tento spor vyřešit tím, že mu poskytne relevantní výklad dané právní úpravy.

62. Podle mého názoru tedy předběžná otázka splňuje podmínky nezbytné k tomu, aby mohla být prohlášena za přípustnou i navzdory údajným vadám předkládacího usnesení spočívajícím v nesplnění formálních požadavků. Z tohoto důvodu Soudnímu dvoru navrhnu, aby zamítl námitky týkající se nepřípustnosti předběžné otázky.

6 — Domnívám se, že toto tvrzení je s to rozptýlit pochybnosti, jež Komise vyjádřila v bodě 20 svého písemného vyjádření, v němž upozorňuje na okolnost, že znění položených otázek se shoduje s návrhem, jejž podal T. Delvigne, což by znamenalo, že některé z úvah týkajících se francouzské právní úpravy nevyjadřují „konečný postoj předkládajícího soudu“ k dané problematice. Domnívám se, že pokud předkládající soud uvádí, že „vyhovuje“ návrhu T. Delvigne, toto sdělení je třeba chápat v tom smyslu, že bere za své důvody, jež zmíněný účastník řízení uvedl na podporu svého návrhu na položení předběžných otázek, takže se s těmito důvody ztotožňuje.

B – *K příslušnosti Soudního dvora: Rozsah uplatnění Listiny za okolností projednávané věci*

63. Účastníci řízení přednesli rovněž mnoho různých úvah týkajících se otázky, zda vnitrostátní orgány v rámci svého jednání „uplatňují právo Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, což by mělo odpovídající dopad na příslušnost Soudního dvora k poskytnutí odpovědí předkládajícímu soudu. U některých z nich, například u německé vlády, se odpověď na tuto otázku lišila podle konkrétních dovolávaných základních práv, tj. podle práva volit ve volbách do Evropského parlamentu (článek 39 Listiny) a podle práva na následné uložení mírnějšího trestu (čl. 49 odst. 1 třetí věta Listiny). Z důvodů, o nichž se zmíním níže, se domnívám, že takovéto rozčlenění přezkumu položené otázky je za okolností projednávané věci vhodné. Nejprve je však namístě velmi stručně připomenout, jak dotčené ustanovení vykládá Soudní dvůr.

1. Dosah ustanovení, podle něhož je Listina určena členským státům, „výhradně pokud uplatňují právo Unie“ (čl. 51 odst. 1 Listiny). Nástin

64. Právě uvedený výraz problémy již od počátku činil v oblasti výkladu určité a dal podnět k významné právně teoretické diskusi [7], v níž šlo mimo jiné o *napětí* mezi dosavadní judikaturou a doslovným zněním zmíněného ustanovení [8].

65. Rozsudek vydaný ve věci Åkerberg Fransson [9] potvrdil výše uvedenou ustálenou judikaturu prohlášením, že „základní práva zaručená v právním řádu Unie se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace. V tomto rámci již Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posoudit z hlediska Listiny. Naproti tomu, spadá-li taková vnitrostátní právní úprava do působnosti tohoto práva, Soudní dvůr rozhodující o předběžné otázce je povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje [10]“.

66. V bodě 21 téhož rozsudku uvedl Soudní dvůr zásadní prohlášení, podle něhož vzhledem k tomu, že „v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být […] respektována základní práva, nemůže nastat případ, který by spadal pod unijní právo, a uvedená práva by se neuplatnila. Použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou“.

7 — Mimo jiné viz Groussot, X., Pech, L., a 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*, Vyd. Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, s. 54 a násl.; Kokott, J., a Sobotta, C.: „The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon“, EU*I Working Papers*, Academy of European Law, č. 6, 2010; Alonso García, R.: „The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *European Law Journal*, č. 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, sv. 14, č. 1, 2002; Egger, A.: „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited“, *Yearbook of European Law*, sv. 25, 2006; Rosas, A., a 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, a Weiler, J., a Lockhart, N.: „‚Taking rights seriously' seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I“ č. 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — V tomto smyslu viz jednak rozsudky Wachauf, C-5/88, EU:C:1989:321, a Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116, a jednak rozsudky ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, a Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, v porovnání s rozsudky Maurin, C-144/95, EU:C:1996:235; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, a Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631.

9 — Věc C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19. Dále Soudní dvůr cituje rozsudky ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, bod 42); Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, bod 15), Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, bod 13), Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, bod 25); Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 34), Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 72), a Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, bod 58).

67. Další zásadní prohlášení nalezneme v bodě 29 zmíněného rozsudku, v němž je poukazováno na situace upravené vnitrostátním právem, které nejsou „zcela určen[y] unijním právem“. V takovémto případě jsou vnitrostátní veřejné orgány oprávněny „uplatnit vnitrostátní standardy ochrany základních práv, neohrozí-li toto uplatnění úroveň ochrany stanovenou Listinou, jak ji vykládá Soudní dvůr, ani přednost, jednotu a účinnost unijního práva“ [11].

68. V tomto smyslu by mělo být připomenuto, že při této příležitosti odkazuje Soudní dvůr na rozsudek Melloni, v jehož bodě 60, který se týká článku 53 Listiny a tím i možnosti členských států stanovit vyšší standardy ochrany, je uvedeno, že „článek 53 Listiny potvrzuje, že pokud akt unijního práva vyžaduje přijetí vnitrostátních prováděcích opatření, vnitrostátní orgány a soudy mohou uplatnit vnitrostátní standardy ochrany základních práv za předpokladu, že toto uplatnění neohrozí úroveň ochrany stanovenou v Listině, jak ji vykládá Soudní dvůr, ani přednost, jednotnost a účinnost unijního práva“ [12].

69. „Oblast působnosti práva Unie“ je tedy definována v tom smyslu, že zahrnuje „všech[ny] situac[e], které se řídí unijním právem“. Uplatnění Listiny však nesmí vést k rozšíření pravomocí, jež Unii přiznávají Smlouvy, neboť jak se uvádí opět v rozsudku Åkerberg Fransson [13], v souladu s čl. 6 odst. 1 SEU „Listina nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Stejně tak Listina podle svého čl. 51 odst. 2 nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve Smlouvách“ [14].

70. Musíme tedy na základě výše uvedeného určit, zda situace, která existuje v projednávané věci, patří mezi „situace, které se řídí unijním právem“.

2. K nutnosti zabývat se touto otázkou samostatně

71. Jak jsem právě uvedl, mám tudíž za to, že odpověď na otázku, zda byl daný akt vnitrostátních veřejných orgánů vydán „na základě unijního práva“, závisí na tom, které z obou základních práv je dovoláváno.

72. Návrh, který v tomto smyslu podám, vyžaduje určité vysvětlení. Nemusí být totiž považováno za zjevné, že určitá situace, která nastane na území členského státu, se současně *může* i *nemůže* stát předmětem přezkumu z hlediska Listiny, v závislosti na tom, jaké ustanovení je dovoláváno.

73. Za okolností projednávané věci nastala nicméně zcela zvláštní situace, která byla východiskem pro návrhové žádání vznesené v původním řízení. Situace, na niž poukázal T. Delvigne, by totiž mohla být napravena dvěma různými, v podstatě alternativními způsoby: zaprvé prohlášením, že trestní zákon, který na ni byl – a nadále je – skutečně uplatňován, porušuje právo volit zastupitele do Evropského parlamentu (článek 39 Listiny). Zadruhé alternativním prohlášením, že později přijatý trestní zákon, který na tuto situaci *nebyl* uplatněn, měl být na tuto situaci uplatněn v souladu se zárukou zakotvenou v článku 49 Listiny (právo na zpětné použití mírnějšího trestního zákona). Jak je patrné, oba tyto způsoby by mohly vést k témuž výsledku.

74. Řešíme-li tedy otázku, zda se v projednávané věci jedná o případ uplatnění unijního práva, narážíme přitom na velmi odlišné problémy v závislosti na tom, jaké návrhové žádání je vzneseno: tj. v závislosti na tom, zda je navrhováno, aby bylo prohlášeno, že použitý zákon porušuje – zásadním způsobem – právo volit, nebo zda je navrhováno konkrétní zpětné uplatnění trestního zákona, který v projednávané věci *nebyl* uplatněn.

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

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

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

14 — V posledně uvedené souvislosti v témže smyslu viz rozsudek Dereci a další, C-256/11, EU:C:2011:734, bod 71.

75. Otázkou, zda se jedná o případ, kdy je vnitrostátní právní předpis vydán na základě unijního práva, se tedy budu zabývat samostatně a v tom pořadí, v jakém ji pokládá vnitrostátní soud.

3. K otázce, zda se lze platně dovolávat práva na zpětné použití mírnějšího trestního zákona, které je uznáno v čl. 49 odst. 1 třetí větě Listiny, proti takovému odsouzení za trestný čin, k jakému došlo za okolností projednávané věci

76. Je namístě připomenout, že v projednávané věci sice došlo k legislativní změně vnitrostátního trestního práva, kterou lze bezesporu zařadit mezi případy *reformatio in mitius*, avšak bylo vyloučeno použití této změny na odsuzující rozsudky vydané před vstupem tohoto zákona v platnost. Dříve než tedy případně začneme zkoumat, jaký dosah má záruka uznaná Listinou, a zejména zda se tato záruka týká i pravomocných odsuzujících rozsudků, které již byly v okamžiku vstupu této reformy v platnost vydány, musíme určit, jak jsem právě uvedl, zda bylo dotčené odsouzení za trestný čin provedeno „na základě unijního práva“. Dospějeme-li k opačnému závěru, je samozřejmé, že nebude namístě řešit další možné otázky týkající se hmotněprávního rozsahu tohoto základního práva [15].

77. V tomto okamžiku již mohu předeslat, že z judikatury Soudního dvora lze velmi snadno vyvodit, že takovýto závěr není namístě. Připomeňme si znovu již několikrát citovaný rozsudek Åkerberg Fransson, týkající se problematiky, která se nesporně podobá otázkám řešeným v projednávané věci, a zkoumající konkrétně otázku, zda se rozsudek vydaný v souvislosti s protiprávní činností v oblasti DPH řídí takovou zárukou stanovenou trestním zákonem, jakou je zásada *ne bis in idem*, a v němž Soudní dvůr rozhodl, že okolnost, že dotčené trestní stíhání „částečně souvis[í] s nesplněním […] povinnosti podat přiznání k DPH [16]“, obsahuje prvek uplatnění unijního práva.

78. Ve výše uvedeném rozsudku Soudní dvůr v tomtéž smyslu rozhodl, že situace, která existovala v původním řízení, spadá do působnosti právního předpisu vydaného na základě unijního práva, neboť toto posledně jmenované právo ukládá členským státům povinnost „přijmout všechna legislativní a správní opatření k zajištění toho, aby splatná DPH byla vybrána na jeho území v plné výši, a k boji proti daňovým únikům [17]“, což vyplývá jednak z čl. 4 odst. 3 SEU, jednak ze směrnice 2006/112 o společném systému daně z přidané hodnoty a z šesté směrnice.

79. Výše uvedená ustanovení doplní ještě „článek 325 SFEU[, který] členským státům ukládá povinnost bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie odstrašujícími a účinnými opatřeními, a zejména jim ukládá povinnost přijmout k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodům ohrožujícím jejich vlastní zájmy [18]“.

80. Podle názoru Soudního dvora „[v]zhledem k tomu, že mezi vlastní zdroje Unie podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2007/436/ES […] o systému vlastních zdrojů Evropských společenství […] patří mimo jiné příjmy z použití jednotné sazby na harmonizovaný vyměřovací základ DPH, který se určuje podle pravidel Unie, existuje přímá spojitost mezi výběrem příjmů z DPH v souladu s použitelným unijním právem a poskytnutím odpovídajících zdrojů z DPH unijnímu rozpočtu, neboť jakákoli mezera ve výběru příjmů z DPH je potenciálně příčinou snížení zdrojů z DPH“ [19].

81. Rozsudek Åkerberg Fransson se tedy týkal případu, kdy byl členský stát povinen přijmout legislativní a správní opatření nezbytná ke splnění povinnosti, kterou ukládá unijní právo.

15 — Obecně viz Lascuraín Sánchez, J. A.: *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

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

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

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

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

82. Je jednoznačné, že na rozdíl od případu, který byl popsán výše, v projednávané věci neexistují – a nebyla ani dovolávána – žádná ustanovení unijního práva, jimiž by podobně jako ve výše uvedené věci mohla být odůvodněna a aktivována pravomoc členského státu k udílení sankcí. Oblast, v níž členský stát vykonává *ius puniendi*, nemá naopak nic společného s pravomocí Unie, neboť se týká uložení trestu za trestný čin vraždy. V projednávané věci tedy nelze tvrdit, že daná trestněprávní sankce byla uložena na základě nějakého unijního právního předpisu.

83. Z tohoto hlediska nezbývá než dodat, že pokud bychom dosah práva na *reformatio in mitius* chápali odlišně, a sice ve smyslu, jejž navrhuje T. Delvigne, mohlo by se stát, že by byl vykládán jako možnost uplatnit na dotyčného právní předpisy přijaté v rámci reformy, k níž došlo až po jeho odsouzení, avšak dopady tohoto uplatnění na jeho právo volit by v konečném důsledku nepostačovaly k tomu, aby mohl být výše uvedený závěr změněn.

84. Soudní dvůr prohlásil, že pouhá okolnost, že byla nepřímo dotčena oblast spadající do působnosti unijního práva, nepostačuje k tomu, aby se mohlo mít za to, že situace, na niž se uplatní vnitrostátní právní předpis, který tento zásah způsobil, spadá do působnosti unijního práva [20].

85. V tomtéž duchu Soudní dvůr také prohlásil, že „pojem ‚uplatň[ování] práv[a] Unie' ve smyslu článku 51 Listiny vyžaduje existenci určitého stupně souvislosti, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou" [21]. Dále Soudní dvůr rozhodl, že „[p]ro určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit" [22].

86. Uvažujeme-li stále ve výše uvedeném duchu, okolnost, že by zpětná účinnost této reformy mohla mít i vedlejší a do určité míry nahodilý dopad v podobě opětovného nabytí práva volit, tedy neumožňuje tvrdit, že čl. 49 odst. 1 třetí věta Listiny takovouto situaci „upravuje", a že byl tudíž akt vnitrostátních orgánů vydán na základě unijního práva.

87. Mám tedy za to, že takové vnitrostátní ustanovení, jako je dotčeno v projednávané věci, jímž je vyloučen určitý zpětný účinek týkající se trestněprávního předpisu, který nebyl vydán na základě unijního práva, také nemá povahu vnitrostátního právního předpisu vydaného na základě unijního práva.

88. Závěrem se tedy domnívám, že za okolností projednávané věci není Soudní dvůr příslušný k tomu, aby se vyjádřil ke slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, jíž se dovolává tribunal d'instance, s právem, které přiznává čl. 49 odst. 1 třetí věta Listiny.

4. K otázce, zda se lze práva volit ve volbách do Evropského parlamentu, které je přiznáno v čl. 39 odst. 2 Listiny, dovolávat proti vnitrostátnímu trestněprávnímu předpisu, v němž se stanoví úplné odnětí práva volit ve volbách do Evropského parlamentu

89. Prostřednictvím své druhé otázky se soud v Bordeaux táže na slučitelnost Listiny s úplným odnětím práva volit, jež bylo původně uplatněno v případě T. Delvigne – a jež „platí" i nadále –, vyplývajícím z trestněprávního předpisu platného v okamžiku, kdy byly spáchány trestné činy, jež jsou přičítány žalobci.

20 — Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, body 21 až 23.

21 — Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 24.

22 — Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25, v němž je citován rozsudek Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, body 21 až 23; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, bod 79, a Ymeraga a další, C-87/12, EU:C:2013:291, bod 41.

90. I v tomto případě je namístě si položit otázku, zda se ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny jedná o případ, kdy jsou akty orgánů veřejné moci členských států vázány mandátem, který jim Listina udílí. Opět vyvstává zejména otázka, zda lze tvrdit, že v projednávané věci je uplatnění dotčené trestněprávní úpravy řízeno nebo určováno unijním právem.

91. Je jednoznačné, že tentokrát bychom měli v projednávané věci dospět k odlišnému závěru. Ztráta práva volit ve volbách do Evropského parlamentu, jíž byl T. Delvigne vystaven v důsledku uplatnění francouzské právní úpravy, jež na základě unijního práva, jak se přesvědčíme níže, upravuje volby do Evropského parlamentu – s odkazem na vnitrostátní všeobecný volební předpis (článek 2 zákona č. 77-729 ze dne 7. července 1977), v němž je odkazováno na příslušnou trestněprávní úpravu (článek L 2 volebního zákona) – je důsledkem právní úpravy, která byla vydána na základě unijního práva.

92. Mám za to, že v tomto případě existuje jasná spojitost mezi spornou vnitrostátní právní úpravou a unijním právem. Tato *spojitost* je především důsledkem okolnosti, že primárnímu právu byla přiznána pravomoc stanovit ustanovení nezbytná k tomu, aby byly umožněny volby členů Evropského parlamentu „konaných jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům“. Jak stanoví čl. 223 odst. 1 SFEU, ve stejném duchu, v němž byl pojat – i když s drobnými rozdíly – bezprostřední předchůdce tohoto ustanovení, tj. článek 190 Smlouvy o ES, zatímco Evropský parlament má vypracovat „návrh na přijetí ustanovení nezbytných“ ke splnění tohoto cíle, úkolem Rady je přijmout takováto ustanovení „zvláštním legislativním postupem jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu“, přestože tato ustanovení „vstupují v platnost [až] po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy“ [23].

93. Z výše uvedeného ustanovení čl. 223 odst. 1 SFEU tedy vyplývá, že normotvůrce Unie musí upravit volby svých poslanců dvěma možnými způsoby: buď stanovením jednotného postupu, nebo vytvořením společných zásad. Pro případ, jímž se nyní zabýváme, má bez ohledu na rozdíly mezi oběma těmito možnými způsoby zásadní význam to, že se oba týkají oblasti spadající do působnosti pravomocí Unie, přičemž úloha, která v této oblasti přísluší normotvůrci Unie, nemůže být méně významná než úloha „společného normotvůrce“.

94. Ať již tedy normotvůrce Unie stanoví *postup* voleb členů Evropského parlamentu nebo zavádí *společné zásady*, podle nichž mají být tyto volby konány, je jednoznačné, že se podílí na výkonu zvláštní pravomoci, která by snad mohla být označena za „sdílenou“, avšak která se jej v každém případě přímo týká. Tato pravomoc je „sdílena“ ve dvojím smyslu: zaprvé v tom smyslu, že zatímco iniciativa a vypracování ustanovení, jež upravují zmíněný postup, nebo případně vymezení společných zásad, jimiž se má tento postup řídit, spadají výlučně do pravomoci normotvůrce Unie, rozhodnutí o „vstupu v platnost“ těchto ustanovení je věcí členských států. Zadruhé pak v tom smyslu, že i po stanovení jednotného postupu nebo případně po zakotvení společných zásad, z nichž musí evropské volební postupy vycházet, zbývá i nadále určitý prostor pro výkon vlastních pravomocí členských států, co se týče úpravy voleb do Evropského parlamentu.

95. První závěr, k němuž na základě předchozí úvahy dospějeme, je ten, že již ze samotné SFEU vyplývá určitá pravomoc normotvůrce Unie, která umožňuje zamítnout námitku, podle níž by uplatnění Listiny mohlo ve svém důsledku vést ke změně pravomocí Unie ve smyslu, který je zakázán prostřednictvím čl. 6 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani dobře známá okolnost, že ustanovení obsažené v čl. 223 odst. 1 SFEU nebylo nakonec naplněno.

23 — Obecně k článku 190 Smlouvy o ES a čl. 223 odst. 1 SFEU 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*, květen 2009, s. 7–13.

96. Postup, který je vyžadován v čl. 223 odst. 1 SFEU, totiž dosud nebyl zaveden [24]. K naplnění mandátu, který je v tomto ustanovení zakotven, sice zatím nedošlo, avšak i přesto dokládá záměr původního normotvůrce začlenit volbu členů Evropského parlamentu mezi „situace, které se řídí unijním právem“ ve smyslu rozsudku Åkerberg Fransson, i když nikoliv výlučně, nýbrž za spoluúčasti právních řádů členských států v rámci jednotného postupu stanoveného Unií nebo případně společných zásad, jež vymezuje rovněž Unie.

97. Mezníkem, který z kvalitativního hlediska změnil zájem Unie o postup jmenování členů Evropského parlamentu, byl okamžik, kdy začali být evropští poslanci voleni všeobecným a přímým hlasováním občanů členských států [25]. Za tímto účelem musel být nejprve přijat Akt z roku 1976 o volbě zastupitelů do Evropského parlamentu, jehož čl. 1 odst. 3 ukládá, že volby probíhají „všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné“.

98. O něco obsažnější byl článek 7 zmíněného Aktu z roku 1976, v němž bylo stanoveno, že „[s] výhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy […]“. V každém případě však všeobecné a přímé hlasování ve volbách do Evropského parlamentu obnášelo také to, že vzorem pro sestavení této komory byly parlamenty jednotlivých členských států. Je třeba připomenout, že Soudní dvůr v rozsudku Les Vertes v. Parlament [26] posoudil návrh „Strany zelených“ na základě uvedeného aktu a poprvé tehdy kvalifikoval Smlouvy jako základní ústavní listinu.

99. Vzhledem k tomu, že pravomoci Evropského parlamentu byly postupně posilovány a že se institucionální i politické postavení tohoto orgánu stále více přibližovalo postavení, jež zaujímají vnitrostátní parlamenty v právních řádech členských států, bylo stále více zapotřebí, aby byl volební postup Evropského parlamentu v souladu s jeho postavením orgánu vyjadřujícího vůli občanů „Unie“. Řečeno slovy, jimiž jsem se vyjádřil ve stanovisku předneseném ve věci Åkerberg Fransson, není zřejmě sporu o tom, že v projednávané věci existuje „*specifick[ý] zá*j*[em*] Unie, aby tento výkon moci [ze strany členských států uplatňujících unijní právo] byl v souladu s pojetím základních práv ze strany Unie“ [27].

24 — Evropský parlament se nicméně o splnění tohoto mandátu pokusil. Připomeňme první zprávu o Návrhu na úpravu Aktu z roku 1976, kterou vypracoval poslanec Andrew Duff ke dni 28. dubna 2011 (PE 440.210v04-00) a v níž bylo navrženo sestavení celoevropských volebních seznamů, vytvoření jednotného volebního okrsku pro celé území Unie a zavedení povinnosti zajistit zastoupení žen v uvedených seznamech, jakož i přidělování poslaneckých mandátů podle modifikované verze d'Hondtova poměrného systému; tento návrh nakonec nezískal dostatečnou většinu ve Výboru pro ústavní záležitosti, takže tentýž poslanec připravil ke dni 2. února 2012 druhou zprávu, avšak ani ta nezískala ve Výboru pro ústavní záležitosti dostatečnou většinu, takže nebyla přijata k projednání na plenárním zasedání. Po těchto neúspěšných pokusech bylo přijato usnesení ze dne 22. listopadu 2012 o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 (P7_TA(2012)0462, zpráva poslance Carla Casiniho). Tímto usnesením Parlament přijal směrnici Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012, kterou se mění směrnice 93/109/ES, pokud jde o některá pravidla pro výkon práva být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. L 26, s. 27). Tato reforma byla zaměřena na zlepšení v oblasti organizace vzájemné výměny informací mezi členskými státy, jakož i zápisů evropských občanů, kteří nejsou státními příslušníky státu svého bydliště, do seznamů voličů. Kromě toho Evropský parlament přijal dne 10. června 2013 doporučení, kterým se přijímá návrh Rady, jímž se stanoví složení Evropského parlamentu (PE 513.240v01-00), přičemž výše uvedený návrh vycházel z jiného usnesení Evropského parlamentu, které bylo přijato v plénu dne 13. března 2013 (P7_TA(2013)0082). O něco později, a sice v červenci 2013, přijal Evropský parlament usnesení o zlepšení organizace voleb z roku 2014 (P7_TA(2013)0323), v němž je stanoveno posílení pravomocí Parlamentu v oblasti volby předsedy Komise.

25 — K významu, jejž tehdejší právní teorie této změně přikládala, viz například 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, s. 195 až 208. Paulin, B., a Forman, J.: „L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct“, Cahiers de Droit Européen 5-6, 1976, s. 506 až 536. Charpentier, J., a: *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Věc 294/83, EU:C:1986:166, bod 23.

27 — Stanovisko přednesené ve věci Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2012:340, bod 40. Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

100. V obdobném duchu a na rozdíl od předchozí formulace, která byla obsažena v článku 189 Smlouvy o ES, se ani čl. 14 odst. 2 SEU a v souladu s ním i čl. 39 odst. 1 Listiny již nezmiňují o poslancích Evropského parlamentu jako o „zástupc[ích] lidu států sdružených ve Společenství“, ale označují je mnohem konkrétnějším způsobem jako „zástupce občanů Unie“ [28].

101. Je tedy jasné, že pokud nyní Evropský parlament zaujímá postavení komory, která bezprostředně zastupuje občany Unie, nemůže již fungovat jako pouhé seskupení poslanců volených podle vnitrostátních volebních postupů, jejichž organizace či východiska se mohou do značné míry různit. Sjednocení tohoto zastupování občanů si tedy žádá přijetí volebního postupu, který by byl jednotný nebo alespoň řízený společnými zásadami. To je podle mého mínění smyslem čl. 223 odst. 1 SFEU.

102. Vzhledem k tomu, že mandát, který je v současné době obsažen ve zmíněném ustanovení, nebyl nikdy konkretizován v uvedeném smyslu, se tedy Unie musí i nadále opírat o vnitrostátní volební postupy, jak stanoví Akt z roku 1976. Členským státům přitom i nadále – stále – přísluší pravomoc určit vstup takovéhoto postupu v platnost. Zatímco jsou však stále příslušné k tomu, aby určovaly tento vstup v platnost, nemají již svou dřívější nepodmíněnou pravomoc k tomu, aby upravovaly postup volby evropských poslanců, volitelných v jejich okrsku. Pokud je tedy i v současnosti nadále zcela nutné, aby bylo prakticky zcela odkazováno na vnitrostátní volební postupy, není to důsledkem toho, že by členské státy získaly v tomto ohledu tak širokou pravomoc, nýbrž důsledkem nutnosti zaplnit mezeru, která by jinak vznikla kvůli nesplnění mandátu zakotveného v čl. 223 odst. 1 SFEU.

103. V každém případě a pro účely věci, jíž se nyní zabýváme, ze všeho výše uvedeného vyplývá, že se nacházíme zcela nesporně v oblasti, na niž musí být použito unijní právo.

104. Znamená to, že Soudní dvůr je příslušný k podání odpovědi na druhou z otázek položených předkládajícím soudem, neboť projednávaná věc spadá do působnosti unijního práva. Tento závěr však musí být ještě poněkud upřesněn s ohledem na omezenou pravomoc, která normotvůrci Unie přísluší v souvislosti s úpravou voleb do Evropského parlamentu.

105. Nelze totiž opomenout prohlášení Soudního dvora obsažené v bodě 29 výše zmiňovaného rozsudku Åkerberg Fransson: co se týče situací upravených vnitrostátním právem, kdy „postup členských států není zcela určen unijním právem“, mohou vnitrostátní veřejné orgány „uplatnit vnitrostátní standardy ochrany základních práv, neohrozí-li toto uplatnění úroveň ochrany stanovenou Listinou, jak ji vykládá Soudní dvůr, ani přednost, jednotu a účinnost unijního práva“ [29].

106. V tomto smyslu a v souladu s úvahami, které jsem právě uvedl, je jednoznačné, že soubor ustanovení volebního práva, jimiž se mají řídit volby do Evropského parlamentu, není *de facto* ani *de iure* „zcela určen“ unijním právem. Jinými slovy, ani v situaci, kdy jsou splněna ustanovení čl. 223 odst. 1 SFEU, se pravomoc normotvůrce Unie nevztahuje na celý rozsah práva volit ve volbách do Evropského parlamentu, nýbrž pouze na stanovení jednotného postupu nebo společných zásad. Již z této situace vyplývá, že vnitrostátní právo přijaté za tímto účelem nebude „zcela určen[o]“ unijním právem. Ještě zřejmější je to v situaci, v níž by nedošlo ke splnění ustanovení čl. 223

28 — Status občana Unie prošel v tomto ohledu zásadní změnou, neboť je nyní „předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat bez ohledu na svou státní příslušnost stejného právního zacházení, aniž jsou dotčeny výjimky, které jsou v tomto ohledu výslovně stanoveny“, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Španělsko v. Spojené království, C-145/04, EU:C:2006:543, bod 74. Jak ostatně podotkl i generální advokát Tizzano ve svém stanovisku předneseném v téže věci (C-145/04, EU:C:2006:231, bod 68), žádné ustanovení práva Společenství skutečně „otevřeně a přímo neuvádí, že [právo volit v evropských volbách] je zahrnuto do práv, která přísluší občanům Unie na základě čl. 17 odst. 2 ES[,] [přičemž] [n]icméně mohu poukázat na to, že jelikož čl. 19 odst. 2 ES umožňuje státním příslušníkům jednoho členského státu účastnit se evropských voleb v jiném členském státě, ve kterém mají bydliště, za stejných podmínek jako státním příslušníkům tohoto státu, určitým způsobem předpokládá přiznání příslušného práva občanům Unie. Stejný argument bych mohl použít také na základě článků 189 ES a 190 ES, které stanoví, že Evropský parlament se skládá ze zástupců ‚lidu‘, a tedy státních příslušníků ‚států sdružených ve Společenství‘“.

29 — Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 29.

odst. 1 SFEU. Právě proto byl členským státům vymezen určitý prostor k tomu, aby mohly uplatnit jiné standardy ochrany, než jaké jsou stanoveny v Listině – a sice, v souladu s rozsudkem Melloni [30], vyšší standardy –, samozřejmě však pod podmínkou, o níž jsem se zmínil v předchozím bodě.

107. Tímto jsem dospěl k dílčímu závěru, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je dotčena v projednávané věci, která přímo nebo formou odkazu upravuje volby do Evropského parlamentu, představuje právní úpravu přijatou „na základě“ unijního práva, a to i v případě, že není tímto právem „zcela určen[a]“, ve smyslu bodu 29 rozsudku Åkerberg Fransson a včetně důsledků v tomto bodě prohlášených.

C – *K věci samé*

1. Úvodní poznámka

108. Znění otázky položené předkládajícím soudem vyvolává zdání, že se tato otázka týká čl. 39 odst. 1 Listiny, neboť zásady rovnosti se týká pouze tento odstavec, byť pouze s cílem zaručit, aby měl každý občan Unie, který má bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Přesto je však zjevné, že rovnost, jíž se dovolává T. Delvigne a na niž odkazuje tribunal d'instance v předkládacím usnesení, nespadá do působnosti čl. 39 odst. 1 Listiny, nýbrž spíše do působnosti odstavce 2 tohoto článku.

109. Předkládající soud se totiž konkrétně táže, zda „[m]á být článek 39 Listiny […], týkající se voleb do Evropského parlamentu, vykládán tak, že brání členským státům Evropské unie v tom, aby stanovily obecný, časově neomezený a automatický zákaz výkonu občanských a politických práv, tak aby nedošlo k nerovnému zacházení mezi státními příslušníky členských států“. Jak se přesvědčíme níže, odkaz na „obecný, časově neomezený a automatický zákaz“ nás bezprostředně přivede k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva týkající se odnětí práva volit v čistě vnitrostátních souvislostech [31], tj. ve vztahu k samotné definici práva volit ve smyslu politického práva. Pokud tedy tribunal d'instance hovoří o „nerovném zacházení mezi státními příslušníky členských států“, má podle mého názoru na mysli pouze francouzské státní příslušníky a neporovnává je se státními příslušníky jiných členských států.

110. Je tedy vhodné zaměřit pozornost na čl. 39 odst. 2 Listiny, tj. na výkon práva volit v pravém slova smyslu, neboť otázka, která vyvstala v případě T. Delvigne v souvislosti se základními právy, nespočívá v tom, zda se příslušníci jiných členských států mohou za stejných okolností účastnit voleb do Evropského parlamentu, ať již ve Francii nebo v jiných členských státech. Podstatou otázky je, zda je vnitrostátní právní úprava, která je používána na občany Unie, v souladu se základním právem, jež Listina přiznává všem evropským občanům, i v případě, že mají toto právo vykonat v členském státě, jehož jsou státními příslušníky.

111. Vymezíme-li takto danou otázku, je namístě připomenout, že vyvstala v řízení, jehož předmětem je vyškrtnutí T. Delvigneho z volebního seznamu, což bylo důsledkem okolnosti, že dotyčnému byl v roce 1988 uložen hlavní trest odnětí svobody na dobu 12 let, včetně vedlejšího trestu spočívajícího v trvalém odnětí práva volit. Thierry Delvigne se v původním řízení domáhá toho, aby na něj byla se zpětnou účinností použita trestněprávní úprava, která v roce 1992 zrušila automatickou a časově neomezenou povahu tohoto vedlejšího trestu, byť pouze v souvislosti s tresty uloženými po vstupu této právní úpravy v platnost.

30 — Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60.

31 — Věci Hirst v. Spojené království (č. 2) [GC] č. 74026/01, 2005-IX; Frodl v. Rakousko, č. 20201/04, Scoppola v. Itálie (č. 3) [GC], č. 126/05, Greens a MT v. Spojené království, č. 60041/08 a 60054/08.

2. K otázce dodržení vnitrostátní právní úpravy týkající se práva volit do Evropského parlamentu (čl. 39 odst. 2 Listiny)

112. V projednávané věci se jedná o případ trvalé nezpůsobilosti volit, která je vázána na postavení vyplývající z uložení určitého trestu. Je to tedy případ, který je namístě kvalifikovat jako „omezení" výkonu základního práva ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny. Podle tohoto ustanovení je takovéto omezení přípustné pouze, pokud je „stanoveno zákonem a respekt[uje] podstatu" daného práva, přičemž je v každém případě nutné, aby dodržovalo „zásad[u] proporcionality", aby bylo „nezbytn[é]" a aby „skutečně odpovída[lo] cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého".

113. Nyní je tedy namístě přezkoumat, zda v souladu s judikaturou týkající se dané oblasti byly za okolností projednávané věci splněny podmínky nezbytné k tomu, aby mohlo být dotčené omezení považováno za slučitelné s požadavky Listiny.

114. Je zcela nepochybné, že zmíněné omezení bylo stanoveno zákonem, neboť vyplývá ze spojeného uplatnění trestního zákoníku, zákona z roku 1992 a volebního zákona. Otázkou však je, zda současně také respektuje podstatu práva volit, neboť je třeba dát zapravdu německé vládě v tom, že „automatické a trvalé" odnětí práva volit či být volen v případě odsouzení za trestný čin je v rozporu s podstatou všeobecných voleb, neboť může některým občanům Unie znemožnit výkon tohoto práva [32].

115. Respektování podstaty práv uznaných Listinou totiž v jejím kontextu působí jako určitá nejvyšší a nepřekročitelná hranice všech přípustných omezení výkonu těchto práv, tedy jako „hranice veškerých omezení" [33]. Nedodržení této podstaty, by totiž vedlo k tomu, že by se dotyčné základní právo stalo „ve své podstatě nerozpoznatelným", takže v takovémto případě by se nedalo vůbec hovořit o „omezení" výkonu tohoto práva, nýbrž pouze a jedině o jeho „zrušení".

116. Pokud výše uvedenou úvahu přeneseme na případ, jímž se nyní zabýváme, a vezmeme přitom v úvahu zvláštní povahu dotčeného omezení, bude tedy zapotřebí určit, zda je toto omezení přiměřené, přičemž v opačném případě bude nutné mít za to, že nebyla dodržena hranice, kterou Listina stanoví pro veškerá přípustná omezení základních práv, tj. podstata těchto práv.

117. Máme-li se tedy zabývat otázkou přiměřenosti posuzovaného omezení, musíme vycházet ze skutečnosti, že jednotlivé vnitrostátní právní úpravy v této oblasti se vyznačují značnou rozmanitostí, a to do té míry, že z hlediska unijního práva lze zohlednit pouze společné minimum, které je všem členským státům společné, a tím i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 3 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě.

118. Přezkum provedený z hlediska srovnávacího práva skutečně dokládá velké rozdíly, které panují mezi právními úpravami jednotlivých členských států, co se týče možnosti odejmout právo volit v důsledku odsouzení za trestný čin [34], a byl to Evropský soud pro lidská práva, kdo stanovil, že nejmenším společným jmenovatelem přípustným v rámci článku 3 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod má být možnost trvale odejmout

32 — Bod 31 písemného vyjádření německé vlády.

33 — K tomuto pojmu viz 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, s. 1471 až 1513. Z německé právní teorie, v níž tento pojem vznikl, lze mimo jiné uvést Häberle, P.: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. vyd., C. F. Müller, Karlsruhe, 1983, a Schneider, L.: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlín, 1983.

34 — Na tuto rozmanitost poukázal již v roce 1993 návrh Komise, na jehož základě byla přijata směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. L 329, s. 34). Z právní teorie například Rottinghaus, B.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003; Ewald, A., a Rottinghaus, B.: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

právo volit pod podmínkou, že toto odnětí práva nebude výsledkem systému řízeného zásadami obecného, automatického a jednotného uplatňování. Podle Evropského soudu pro lidská práva je totiž v rozporu s výše uvedeným ustanovením Úmluvy jakákoli právní úprava, která „bez rozdílu" odnímá právo volit velkému počtu „nerozlišených" jednotlivců, a to „automaticky […] a bez ohledu na délku jejich trestu a nezávisle na povaze či závažnosti trestného činu, jehož se tito jednotlivci dopustili, a na jejich osobním stavu", neboť „takovéto obecné, automatické a nerozlišené omezení práva zakotveného v Úmluvě, které nabývá zásadního významu, překračuje i ten nejširší přípustný prostor pro uvážení a je neslučitelné s článkem 3 protokolu č. 1" [35].

119. Evropský soud pro lidská práva přitom klade zvláštní důraz na to, aby existovala možnost přezkoumat opatření, jímž bylo dané právo odejmuto, přičemž má za to, že za příliš přísný, a tudíž neslučitelný s Římskou úmluvou nemůže být považován takový vnitrostátní systém, který umožňuje znovu přiznat právo volit na základě žádosti podané po odpykání tří let z hlavního trestu, pod podmínkou prokázání dlouhodobého skutečně dobrého chování [36].

120. Za těchto okolností se domnívám, že členské státy mohou, aniž vznikne nebezpečí neslučitelnosti s unijním právem, zahrnout mezi příčiny odnětí práva volit také odsouzení za trestný čin, avšak pouze takovým způsobem, aby bylo toto odnětí práva přípustné s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Takovýto závěr zcela jasně vyplývá i z judikatury Soudního dvora, který v rámci své doktríny průběžně připomíná, že „smluvní státy mají široký prostor pro uvážení k tomu, aby stanovily podmínky výkonu tohoto práva. Tyto podmínky však nemohou omezit práva, o která se jedná, do té míry, že by byla zasažena jejich samotná podstata a byla by zbavena jejich efektivity[,] [m]usejí sledovat legitimní cíl a použité prostředky se nemohou ukázat jako nepřiměřené" [37].

121. Mám za to, že vnitrostátní právní úprava, která je dotčena v původním řízení, není v zásadě neslučitelná s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, neboť přestože byla účinnost její reformy během jednání závažným způsobem zpochybněna, francouzské právo stanoví možnost přezkumu trvalého odnětí práva volit. Zdá se, že tak stanoví článek 702-1 trestního řádu ve znění zákona č. 2009-1436 ze dne 24. listopadu 2009 o udělování trestů, podle něhož mohou všechny osoby, vůči nimž bylo v důsledku hlavního či vedlejšího trestu uděleného za trestný čin uplatněno odnětí práv, zákaz či zbavení způsobilosti, podat u soudu návrh na jejich plné nebo částečné zrušení.

122. Již pouhá tato okolnost spolu s okolností, že nelze s jistotou tvrdit, že dotčená právní úprava vykazuje charakteristiky obecného, automatického a nerozlišeného použití, na něž poukázal Evropský soud pro lidská práva, neboť zřejmě není používána na všechny trestné činy, nýbrž pouze na trestné činy určité závažnosti, by v zásadě mohla vyloučit neslučitelnost této právní úpravy s unijním právem, což podléhá soudnímu přezkumu.

123. Na základě všech výše uvedených úvah jsem tedy dospěl k závěru, že s konečnou platností přísluší předkládajícímu soudu, aby určil, zda možnosti přezkumu, jež nabízí vnitrostátní právo, jsou v praxi použitelné do té míry, aby vyloučily, že odnětí práva volit nakonec *de facto* získá trvalou povahu bez možnosti nápravy, což by mohlo vést ke stavu nepřiměřenosti a nakonec i k porušení podstaty daného práva. Relevantními prvky analýzy by v tomto ohledu mohly být například míra obtížnosti týkající se skutečného vedení přezkumného řízení, pokud jde o podmínky jeho zahájení, přiměřenost nákladů se zvláštním důrazem na existenci možnosti využít bezplatné právní pomoci v případě, že se vyžaduje právní pomoc nebo právní zastoupení, jakož i metody používané orgány rozhodujícími o žádostech o přezkum, co se týče přísnosti podmínek vyžadovaných pro vyhovění těmto žádostem.

35 — Věci Hirst v. Spojené království (č. 2) [GC] č. 74026/01, 2005-IX, bod 82; Frodl v. Rakousko, č. 20201/04, bod 25, a Scoppola v. Itálie (č. 3) [GC], č. 126/05, bod 96.

36 — Věc Scoppola v. Itálie (č. 3) [GC], č. 126/05, bod 109.

37 — Věc Španělsko v. Spojené království, C-145/04, EU:C:2006:543, bod 94.

124. Mám tedy za to, že článek 39 Listiny základních práv Evropské unie nebrání vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, pokud uvedená úprava nestanoví odnětí práva volit, jež má obecnou, časově neomezenou a automatickou povahu, aniž existuje dostatečně skutečná možnost přezkumu, což zejména přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

VII – **Závěry**

125. Vzhledem k předcházejícím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na položenou otázku odpověděl následovně:

„1. Za okolností projednávané věci není Soudní dvůr příslušný k tomu, aby se vyjádřil ke slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, jíž se dovolává tribunal d'instance, s právem, které přiznává čl. 49 odst. 1 třetí věta Listiny základních práv Evropské unie.

2. Článek 39 Listiny základních práv Evropské unie nebrání vnitrostátní právní úpravě, pokud uvedená úprava nestanoví odnětí práva volit, jež má obecnou, časově neomezenou a automatickou povahu, aniž existuje dostatečně skutečná možnost přezkumu, což zejména přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.“