Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 4. juni 2015 [1]

Sag C-650/13

Thierry Delvigne
mod
Commune de Lesparre Médoc
og
Préfet de la Gironde

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af tribunal d'instance de Bordeaux (Frankrig))

»Artikel 10 TEU og artikel 14, stk. 3, TEU — artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF — artikel 223, stk. 1, TEUF — artikel 39 og 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — akt om valg af Europa-Parlamentets medlemmer — EU-rettens anvendelsesområde — repræsentativt demokrati — direkte repræsentation — deltagelse i Unionens demokratiske liv — Europa-Parlamentet — valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet — begrænsning af en grundlæggende rettighed — national lovgivning, der fastsætter en vedvarende frakendelse af borgerlige og politiske rettigheder — mildere straffelovgivning, der ikke finder anvendelse på personer, der i sidste instans er idømt en straf inden denne lovgivnings ikrafttræden — ligebehandling mellem medlemsstaternes statsborgere — afvisning«

1. I forbindelse med et søgsmål, hvis genstand udgøres af det forhold, at en borger er udelukket fra valglisterne og dermed fra dennes valgret og valgbarhed på ubestemt tid som følge af en dom for mord, forelægges Domstolen to spørgsmål vedrørende foreneligheden med EU-retten af en national lovgivning, der medfører en sådan situation, under specifik henvisning til flere artikler i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) vedrørende en række grundlæggende rettigheder: kravet om, at en mildere straffelovgivning skal anvendes med tilbagevirkende kraft (artikel 49, stk. 1, tredje punktum) og valgretten og valgbarheden i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet (artikel 39, stk. 2) [2].

2. Som det ofte er tilfældet, når en af chartrets bestemmelser (artikel 51, stk. 1) skal finde anvendelse på en retsakt fra en national offentlig myndighed, er det også i den foreliggende situation hovedsagelig med støtte i den retspraksis, der blev fastslået ved Åkerberg Fransson-dommen [3], nødvendigt først at undersøge spørgsmålet, om der er tale om nationale lovbestemmelser, der er fastsat med henblik på gennemførelse af EU-retten.

3. Jeg vil foreslå en differentieret besvarelse af dette indledende spørgsmål, der gør det muligt efterfølgende udelukkende at beskæftige mig med det spørgsmål, der er stillet i det andet spørgsmål, dvs. den nationale lovgivnings overholdelse af retten til at stemme ved valgene til Europa-Parlamentet med en vigtig støtte i dette tilfælde i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Efterfølgende vil jeg alene anføre »valgret« eller »stemmeret«.

3 — Sag C-617/10 (EU:C:2013:105).

I – **Retsforskrifter**

A – *International ret*

4. Artikel 3 i den første tillægsprotokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »menneskerettighedskonventionen«), bestemmer:

»De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.«

B – *EU-retten*

1. Traktaten om Den Europæiske Union

5. Artikel 10 TEU bestemmer:

»1. Unionens funktionsmåde bygger på det repræsentative demokrati.

2. Borgerne repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet.

[…]

3. Enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

[…]«

6. Det fremgår af artikel 14, stk. 3, TEU, at »Europa-Parlamentets medlemmer vælges ved direkte, almindelige, frie og hemmelige valg for en mandatperiode på fem år«.

2. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

7. Artikel 20 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

[…]

b) de har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat

[…]

Disse rettigheder udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse.«

8. Det fremgår af artikel 22, stk. 2, TEUF, at »[m]ed forbehold af artikel 223, stk. 1, og gennemførelsesbestemmelserne hertil, har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret kan udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet, har vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette«.

3. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

9. Chartrets artikel 39 fastsætter:

»1. Enhver unionsborger har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat.

2. Medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges ved almindelige direkte, frie og hemmelige valg.«

10. I henhold til chartrets artikel 49, stk. 1, kan »[i]ngen […] kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes«.

11. Chartrets artikel 51 har følgende ordlyd:

»1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.«

12. Chartrets artikel 52 har følgende ordlyd:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

[…]«

4. Akt om valg af Europa-Parlamentets medlemmer [4]

13. Artikel 1 i akten af 1976 bestemmer:

»1. I samtlige medlemsstater vælges medlemmerne af Europa-Parlamentet efter forholdstalsmetoden ved listevalg eller en metode med overførsel af overskydende stemmer.

[…]

3. Valgene er almindelige, direkte, frie og hemmelige.«

14. I henhold til artikel 8 i akten af 1976 er valgproceduren »[m]ed forbehold af forskrifterne i denne akt undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter«.

C – *Fransk ret*

15. I henhold til artikel 28 i den franske straffelov, som blev fastsat ved lov nr. 1810-02-12 af 12. februar 1810 (herefter »den gamle straffelov«), omfattede idømmelsen af en strafferetlig straf en forringelse af borgerrettighederne, hvorved i henhold til den gamle straffelovs artikel 34 skulle forstås frakendelsen af valgretten og valgbarheden og generelt af alle de borgerlige og politiske rettigheder.

16. Den gamle straffelov blev ophævet med virkning fra den 1. marts 1994 ved lov nr. 92-1336 af 16. december 1992 om ikrafttrædelse af den nye straffelov, samt om ændring af visse strafferetlige bestemmelser og straffeprocesregler.

17. Artikel 370 i lov af 16. december 1992 (herefter »loven af 1992«), som ændret ved artikel 13 i lov nr. 94-89 af 1. februar 1994, fastsætter, med forbehold af bestemmelserne i artikel 702-1 i straffeprocesloven, at straffene vedrørende frakendelse af de borgerlige rettigheder, borger- og familierettighederne samt forbuddet mod at blive medlem af en jury som følge af en straffedom afsagt i sidste instans inden ikrafttrædelsen af den nævnte lov opretholdes.

18. Straffeproceslovens artikel 702-1 om strafpålæggelse, som ændret ved lov 2009-1436 af 24. november 2009, fastsætter, at enhver person, der omfattes af en frakendelse, et forbud eller en umyndiggørelse som følge af en principal eller accessorisk straf, kan anmode retten om hel eller delvis ophævelse heraf.

19. Lov nr. 77-729 af 7. juli 1977 om valg af Europa-Parlamentets medlemmer bestemmer i dennes artikel 2, at den reguleres af valgloven.

20. I valglovens bog I, afsnit I, kapitel I, fastsættes betingelserne for valgdeltagelse, idet det i dettes artikel L 2 bestemmes, at franske statsborgere over 18 år har valgret, såfremt de er i besiddelse af deres borgerlige og politiske rettigheder og ikke er blevet umyndiggjort i henhold til lov.

21. I henhold til valglovens artikel L 6 kan personer, hvis valgret er blevet dem frakendt af en ret i henhold til lov, ikke optages på valglisten i den periode, der er fastsat i dommen.

4 — Bilag til Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20.9.1976 om almindelige, direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet (EFT L 278, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse 2002/772/EF, Euratom af 25.6.2002 og af 23.9.2002 (EFT L 283, s. 1), herefter »akten af 1976«.

II – **De faktiske omstændigheder**

22. Det præjudicielle spørgsmål vedrører et søgsmål, der er anlagt af Thierry Delvigne til prøvelse af den administrative afgørelse, hvorved denne blev udelukket fra valglisten som en konsekvens af straffen vedrørende frakendelse af stemmeretten i tillæg til hans endelige dom på 12 års fængsel for mord.

23. På tidspunktet for den endelige dom vedrørende Thierry Delvigne, dvs. den 30. marts 1988, bestemte den gamle franske straffelov en livsvarig frakendelse af stemmeretten, når de pågældende var idømt straf efter straffeloven. Loven af 1992 ophævede den automatiske og tidsubegrænsede karakter af denne tillægsstraf, men alene for så vidt angik straffe, der var idømt efter ikrafttrædelsen af den nye lov.

24. Thierry Delvigne har for tribunal d'instance de Bordeaux indgivet en klage over udelukkelsen fra valglisten og anmodet om, at der forelægges et præjudicielt spørgsmål, idet den anvendte nationale lovgivning indebærer en forskelsbehandling, der er uforenelig med chartret. Tribunal d'instance har givet medhold i denne anmodning, der ligger til grund for nærværende sag.

III – **Det præjudicielle spørgsmål**

25. Ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af tribunal d'instance de Bordeaux den 9. december 2013, er som følger:

»Skal artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at den er til hinder for, at en artikel i en national lov opretholder et for øvrigt ubestemt og uforholdsmæssigt forbud imod, at personer, der er dømt før ikrafttrædelsen af den mere lempelige straffelovsbestemmelse nr. 94-89 af 1. februar 1994, kan få en mildere straf?

Skal artikel 39 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som finder anvendelse på valg til Europa-Parlamentet, fortolkes således, at den pålægger Den Europæiske Unions medlemsstater ikke at fastsætte et generelt, ubegrænset og automatisk forbud mod at udøve borgerlige og politiske rettigheder i det øjemed at undgå at skabe en ulige behandling af medlemsstaternes statsborgere?«

IV – **Proceduren for Domstolen**

26. Thierry Delvigne, Lesparre-Médoc kommune, den tyske regering, Det Forenede Kongeriges regering, den spanske og den franske regering samt Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen har givet møde i sagen og fremsat skriftlige anbringender. De deltog endvidere alle i retsmødet den 20. januar 2015. Parterne blev i henhold til procesreglementets artikel 61, stk. 1 og 2, under retsmødet opfordret til at besvare en række spørgsmål: 1) Udgør artikel 370 i loven af 1992 en forudsætning for anvendelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1? 2) Hvilke »mål af almen interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i chartrets artikel 52, stk. 1, svarer begrænsningerne i valgretten som følge af en straffedom til? 3) Særligt spørges den franske regering: Hvilke personer falder inden for anvendelsesområdet for artikel 370 i loven af 1992, og under hvilke betingelser kan disse opnå en hel eller delvis ophævelse af rettighedsfrakendelsen? 4) Særligt spørges Thierry Delvigne, om denne har anmodet om hel eller delvis ophævelse af frakendelsen af valgretten og i givet fald med hvilket resultat.

V – **Anbringender**

A – *Formaliteten med hensyn til det præjudicielle spørgsmål og Domstolens kompetence*

27. Den franske regering har indledningsvis gjort gældende, at det er åbenbart, at forelæggelseskendelsen bør afvises, idet intet deri indikerer, hvorfor de forelagte spørgsmål er nødvendige med henblik på afgørelsen af den foreliggende sag, og idet den faktiske og retlige sammenhæng, hvori disse spørgsmål indgår, heller ikke er defineret i tilstrækkelig grad.

28. Den spanske regering og den franske regering er af den opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål. Den franske regering finder, at den pågældende nationale lovgivning ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, idet den berørte bestemmelse har karakter af at være en strafferetlig overgangsbestemmelse med et formål, der ikke er omfattet af Unionens retsregler. Den spanske regering har anført, at det er medlemsstaterne, der har kompetencen til at definere, hvem der skal have valgret ved valgene til Europa-Parlamentet.

29. Den tyske regering har anført, at Domstolen ikke har kompetence til at udtale sig om det første spørgsmål, for så vidt som den forelæggende ret ikke har fremlagt noget element, der gør det muligt at antage, at hovedsagens genstand vedrører fortolkningen eller anvendelsen af en anden af Unionens retsregler end dem, som chartret indeholder.

30. Både Thierry Delvigne, Kommissionen og – for så vidt angår det andet spørgsmål – Europa-Parlamentet har forsvaret Domstolens kompetence. Efter Kommissionens opfattelse gennemfører medlemsstaterne EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når de vedtager bestemmelser af generel eller individuel karakter med henblik på at fastsætte, hvem der har valgret ved valg til Europa-Parlamentet. EU-retten og nærmere bestemt artikel 8 i akten af 1976 forpligter medlemsstaterne til at gøre brug af deres kompetence hertil, og de er på den måde bundet af de i chartret anerkendte rettigheder.

31. Det er Europa-Parlamentets opfattelse, at chartret finder anvendelse, og at det andet spørgsmål derfor bør besvares. Efter dettes opfattelse har Frankrig i lyset af artikel 14, stk. 3, TEU, artikel 223, stk. 1, TEUF, og artikel 1, stk. 3, og artikel 8 i akten af 1976 gennemført EU-retten i chartrets forstand, da denne medlemsstat vedtog nationale bestemmelser om stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet. De nævnte bestemmelser er EU-retlige forskrifter, der er forskellige fra chartret, og i henhold til disse har Frankrig opfyldt en konkret forpligtelse, der er afledt af EU-retten, nemlig at sikre almindelige direkte valg af Europa-Parlamentets medlemmer. Selv om valgproceduren reguleres af de nationale bestemmelser, er disse dog indpasset i EU-retten under hensyn til artikel 8 i akten af 1976. Det forhold, at fransk ret regulerer proceduren for valg til Europa-Parlamentet under henvisning til bestemmelserne i valgloven, som finder anvendelse på de øvrige valg, der afholdes i Frankrig, indebærer ikke, at en udvikling af de europæiske valg udgør en kompetence, som Unionen ikke kan udøve.

B – *Det første spørgsmål*

32. Thierry Delvigne er af den opfattelse, at chartrets artikel 49 er til hinder for en bestemmelse som den, der er indeholdt i artikel 370 i loven af 1992, der forhindrer, at en lempeligere strafferetlig regel kan have en nærmere bestemt tilbagevirkende kraft, hvilket medfører en situation med forskelsbehandling mellem de personer, der er dømt inden 1994, og dem, der er dømt efterfølgende.

33. Lesparre-Médoc kommune, Det Forenede Kongeriges regering og den franske regering – de sidstnævnte subsidiært – og Kommissionen har anført, at chartrets artikel 49, stk. 1, ikke er til hinder for anvendelse af en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, idet der ikke på tidspunktet for Thierry Delvignes endelige dom var nogen lempeligere lovgivning i kraft. Dette følger både af ordlyden af chartrets artikel 49, stk. 1, og af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

C – Det andet spørgsmål

34. Thierry Delvigne har anført, at chartrets artikel 39 ligeledes er til hinder for artikel 370 i lov af 1992, idet denne bestemmelse skaber en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvorfor Thierry Delvigne har påberåbt sig tilsidesættelse af artikel 3 i den første tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen.

35. Lesparre-Médoc kommune er af den opfattelse, at der ikke foreligger en ulige behandling, når den straf, der er fastsat i valgloven inden loven af 1992, fandt anvendelse på samme betingelser i forhold til enhver borger i Unionen, der ønskede at stemme i Frankrig.

36. Den franske regering har subsidiært foreslået, at spørgsmålet besvares med, at chartrets artikel 39 ikke forbyder medlemsstaterne at fastsætte en tidsubestemt frakendelse af udøvelsen af valgretten, når en person idømmes en straf for grov kriminalitet, med forbehold af at det er muligt igen at ophæve den. Den franske regering har for det første forklaret, at den nationale lovgivning ikke fastsætter en generel og ubegrænset frakendelse. Dels berører frakendelsen dem, der ligesom Thierry Delvigne er blevet idømt en fængselsstraf på mellem fem år og livstid. Der er ikke tale om en automatisk tillægsstraf, der er uafhængig af straffens længde eller overtrædelsens grovhed. Dels kan den af frakendelsen berørte person anmode om ophævelse heraf, hvilket Thierry Delvigne tilsyneladende ikke har gjort.

37. For det andet har den franske regering anført, at chartrets artikel 52, stk. 1, bemyndiger medlemsstaterne til at begrænse udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes i chartret, under forudsætning af, at de overholder visse betingelser, hvilke efter denne regerings opfattelse er opfyldt i de omhandlede nationale retsregler.

38. Den tyske regering har foreslået en besvarelse, hvorefter chartrets artikel 39, stk. 2, skal fortolkes således, at princippet om almindelig valgret gør det muligt at frakende valgretten af tvingende hensyn såsom at sikre, at vælgerskaren ikke omfatter personer, der har været omfattet af en endelig dom. En begrundelse af denne karakter ville kunne begrunde frakendelse af valgretten i tilfælde, hvor der er afsagt en endelig strafferetlig dom, under forudsætning af, at reglen i tilstrækkelig grad differentierer mellem straffens strenghed og varigheden af fængslingen, idet det tilkommer den nationale ret at afgøre, om de anvendte regler opfylder disse krav.

39. Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at chartrets artikel 39 ikke forhindrer medlemsstaterne i at vedtage en foranstaltning, der ligesom den, der finder anvendelse i hovedsagen, ikke forskelsbehandler mellem medlemsstaternes statsborgere. Efter denne regerings opfattelse står det klart, at EU-retten ikke anerkender en valgret, der kan påberåbes mod en sådan foranstaltning på et andet grundlag end en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. For det første har Domstolen fastslået, at fastlæggelsen af valgretten ved de europæiske valg er medlemsstaternes kompetence, og chartrets artikel 39 kan ikke fortolkes på nogen anden måde uden risiko for, at Unionens kompetencer udvides i strid med artikel 6, stk. 1, TEU. For det andet kan Thierry Delvigne ikke påberåbe sig chartrets artikel 39, stk. 1, så længe han er fransk statsborger og ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed som europæisk borger. Artikel 39 afspejler de rettigheder, som artikel 20 TEUF og 22 TEUF giver, og den finder anvendelse inden for de grænser og på de betingelser, som disse bestemmelser fastsætter. Således er den ret, der anerkendes i chartrets artikel 39 forbeholdt de af

Unionens borgere, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor de har statsborgerskab. Det forhold, at unionsborgere i særlige tilfælde kan gøre deres unionsborgerskab gældende i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, berører ikke forbuddet mod forskelsbehandling vedrørende valgretten.

40. Europa-Parlamentet har anført, at chartrets artikel 39 indeholder subjektive rettigheder, der er fastsat til fordel for borgerne. Efter dettes opfattelse er den valgret, der anerkendes deri, ikke alene en garanti for de af Unionens borgere, der stemmer i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, men også en garanti for statsborgerne i den medlemsstat, hvor der stemmes.

41. I denne forbindelse har Europa-Parlamentet for det første gjort gældende, at artikel 39 ifølge dens ordlyd og forklaringerne til chartret indeholder to forskellige grundlæggende rettigheder, nemlig en ret til, at de af Unionens borgere, der ikke er statsborgere i den medlemsstat, hvor de har bopæl, stemmer i denne stat ved de europæiske valg (stk. 1), og endvidere en ret til, at medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges ved almindelige, direkte, frie og hemmelige valg (stk. 2).

42. Europa-Parlamentet har for det andet anført, at rækkevidden af bestemmelsens stk. 2 ikke begrænses af udtrykket »på samme betingelser som statsborgere i denne stat«, idet unionsborgerskabet, som denne rettighed er knyttet til, indebærer en status, hvis retlige virkninger gælder endog uden et grænseoverskridende element.

43. For det tredje er det Europa-Parlamentets opfattelse, at for at tillægge chartrets artikel 39, stk. 2, en reel virkning, bør denne bestemmelse forstås således, at den omfatter en subjektiv ret, der komplementerer artikel 14, stk. 3, TEU. I denne forbindelse indebærer den almindelige valgret, der er det centrale begreb med henblik på at definere indholdet af denne rettighed, en personlig ret, der i princippet er generel, og som indebærer en betingelsesløs beskyttelse ikke alene af de af Unionens borgere, der stemmer i en medlemsstat, der ikke er deres oprindelsesstat, men også af statsborgerne i den medlemsstat, hvor der stemmes.

44. Efter Europa-Parlamentets opfattelse ville enhver begrænsning af valgretten ved de europæiske valg udgøre en indblanding i unionsborgeres ret til den almindelige valgret, der er sikret ved chartret, og medlemsstaterne kan i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, og retspraksis, alene begrænse en rettighed, hvis de overholder visse betingelser. I lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis finder Europa-Parlamentet, at en begrænsning er uforholdsmæssig, såfremt den er kumulativ, generel, automatisk og ikke-differentieret i forhold til den begåede overtrædelses grovhed. Omvendt kan en begrænsning siges at være forholdsmæssig, såfremt den finder anvendelse på bestemte overtrædelser, der er tilstrækkeligt differentierede, og såfremt den kan ændres, idet det tilkommer den nationale ret at efterprøve denne undersøgelse af forholdsmæssighed i lyset af den brug, der er gjort af muligheden.

45. Endelig har Kommissionen for det første fremhævet, at i modsætning til, hvad den forelæggende ret synes at lægge til grund, indebærer de bestemmelser, på grundlag af hvilke Thierry Delvigne er udelukket fra valglisten, ikke en forskelsbehandling mellem statsborgere fra forskellige medlemsstater, men mellem forskellige kategorier af vælgere. Denne forskel bør vurderes i forbindelse med kravet om almindelig valgret ved valgene til Europa-Parlamentet.

46. På dette grundlag er Kommissionen tilbøjelig til at besvare spørgsmålet på samme måde som Europa-Parlamentet.

VI – **Bedømmelse**

47. Det nærværende præjudicielle spørgsmål har været genstand for formalitetsindsigelser ud fra to meget forskellige perspektiver. Dels er forelæggelseskendelsen – ifølge det, som intervenienterne med forskellig intensitet har anført – så dårligt formuleret, at den ikke klart kan siges at opfylde de krav, der fremgår af retspraksis, for så vidt angår en korrekt fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, hvori de spørgsmål, der er forelagt for Domstolen, indgår, og en begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt med en besvarelse af spørgsmålet, inden der træffes afgørelse i hovedsagen.

48. Hvad der efter min opfattelse er betydeligt mere relevant, er spørgsmålet om kompetence i forbindelse med formaliteten. Det drøftes nemlig, om Domstolen kan besvare de spørgsmål, der er blevet forelagt af den forelæggende ret, og som vedrører en medlemsstats overholdelse af flere af chartrets grundlæggende rettigheder. Da der endvidere ikke – som det bemærkes af visse af parterne – er tale om retsakter, der er vedtaget med henblik på gennemførelse af EU-retten, drøftes de deraf følgende konsekvenser for Domstolens kompetence. Disse to forhold vil blive behandlet først og hver for sig.

A – *Antagelse af det præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling*

49. Som netop beskrevet har den franske regering gjort gældende, at det er åbenbart, at det foreliggende præjudicielle spørgsmål, således som det er blevet forelagt, skal afvises. Efter den franske regerings opfattelse gør den mangelfulde fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, hvori indgår spørgsmålene fra den forelæggende ret, det ikke muligt præcist at forstå situationen i hovedsagen, hvilket ud over at forhindre, at Domstolen bliver i stand til at give en besvarelse, der er anvendelig for afgørelsen af tvisten, fratager medlemsstaterne og andre interesserede parter muligheden for at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Domstolen.

50. Bortset fra parterne i hovedsagen er alle intervenienterne i denne procedure mere eller mindre enige i den franske regerings kritik, om end ikke så vidt som til af den grund at nedlægge påstand om afvisning af spørgsmålet.

51. Som svar på disse indsigelser bemærkes for det første, at det kun sjældent sker, at et præjudicielt spørgsmål forelægges for Domstolen med så ringe en argumentation og samtidig så udtryksfuld for så vidt angår det specifikt forelagte problem med fortolkning af EU-retten.

52. Den forelæggende ret har nemlig praktisk talt begrænset sig til at oversende den tekst til Domstolen, hvori Thierry Delvigne med henblik på den pågældende sag har fremsat sine tvivl om foreneligheden af den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen, med chartrets artikel 39 og 49, hvilket er sket mærkbart kortfattet og næsten uden nogen argumentation. Alene ud fra dette perspektiv må visse af de indsigelser, der er rettet mod kendelsen om forelæggelse af nærværende præjudicielle spørgsmål, anses for at være begrundede.

53. Samtidig er de to spørgsmål, der forelægges for Domstolen, med deres mangelfulde fremstilling imidlertid så enkle og i sig selv så udtryksfulde, at det ikke er nødvendigt at udvise stor fantasi med henblik på i tilstrækkeligt omfang at »genskabe« de pågældende spørgsmål om grundlæggende rettigheder, i det mindste med henblik på at give den forelæggende ret en besvarelse. De tilkendegivelser, der er afgivet af Det Forenede Kongeriges regering, og som fremgår af punkt 2 i dens skriftlige indlæg, godtgør, at det reelt ikke er vanskeligt at danne sig et indblik i situationen for så vidt angår det grundlæggende problem, der er forelagt af den nationale ret.

54. Endvidere synes det grundlæggende problem, der er rejst i hovedsagen, hvori indgår grundlæggende rettigheder, allerede at være blevet afklaret ud fra national ret på grundlag af de processuelle instrumenter, som denne indeholder. Det er nu to af chartrets bestemmelser, der er blevet påberåbt over for retsakter vedtaget af den berørte medlemsstats offentlige myndigheder, i det omfang disse retsakter stiltiende og under henvisning til valgene til Europa-Parlamentet, kan siges at være truffet under gennemførelse af EU-retten. Under disse omstændigheder og uden derved at undskylde manglerne ved forelæggelseskendelsen er det min opfattelse, at det særligt omhyggeligt bør undersøges, om de påpegede mangler reelt er til hinder for, at Domstolen behandler de forelagte spørgsmål. Det må nemlig ikke glemmes, at det i henhold til fast retspraksis kun er muligt at afvise at besvare et præjudicielt spørgsmål, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [5].

55. I denne forbindelse er det min opfattelse, at de oplysninger og betragtninger, som den forelæggende ret har anført, er tilstrækkelige med henblik på at identificere det problem med forenelighed med EU-retten, der er blevet forelagt i forbindelse med anvendelsen af den omhandlede nationale lovgivning og nærmere bestemt det, der er fastsat i artikel 370 i loven af 1992.

56. For så vidt angår det første spørgsmål har den forelæggende ret anført, at denne »artikel har opretholdt den vedvarende frakendelse af retten til udøvelse af borgerlige rettigheder som følge af en straf, der er idømt i sidste instans inden den 1. marts 1994«, idet den forelæggende ret videre har anført, at Thierry Delvigne i forbindelse med en vurdering, som retten gør til sin, idet den erklærer, at »den giver medhold i [dennes] anmodning« om at forelægge et præjudicielt spørgsmål [6], »finder, at denne artikel tilsidesætter flere bestemmelser i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 3 i [tillægsprotokol nr. 1 til] den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder«.

57. Dette er ikke en grundløs erklæring, idet den forelæggende ret har afklaret, at der »først og fremmest er tale om den ulige behandling, der følger heraf i forhold til personer, der er idømt straf efter den 1. marts 1994, og som er omfattet af en lempeligere lov, idet han selv er idømt straf ved en dom afsagt i sidste instans den 30. marts 1988, og om det modsætningsforhold, der opstår […] mellem fransk ret og fællesskabsretten«.

58. De forskellige bestemmelser i chartret, som Thierry Delvigne generelt har påberåbt sig, er blevet konkretiseret af tribunal d'instance de Bordeaux til artikel 49 i det første af de spørgsmål, der er blevet forelagt for Domstolen, nemlig hvorvidt denne konkrete bestemmelse er »til hinder for, at en artikel i en national lov opretholder et for øvrigt ubestemt og uforholdsmæssigt forbud imod, at personer, der er dømt før ikrafttrædelsen af den mere lempelige straffelovsbestemmelse nr. 94-89 af 1. februar 1994, kan få en mildere straf«.

59. For så vidt angår det andet spørgsmål er forelæggelseskendelsen ikke mere udtryksfuld, snarere tværtimod. De deri anførte betragtninger er imidlertid ikke af den grund helt ude af stand til at udtrykke det retlige problem, der skal løses i hovedsagen. Således erklærer den forelæggende ret lige inden formuleringen af de to spørgsmål, at den finder, at der bør forelægges »to præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol, idet det ene vedrører et tidsmæssigt kriterium, og det

5 — Jf. domme Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, præmis 38), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 29) og Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 25).

6 — Denne erklæring synes at være tilstrækkelig til at fjerne den tvivl, som Kommissionen har udtrykt i punkt 20 i sit skriftlige indlæg, hvori denne anfører, at formuleringen af de forelagte spørgsmål er identisk med Thierry Delvignes formulering, hvoraf det ville kunne udledes, at visse af vurderingerne af fransk ret ikke afspejler »den forelæggende rets endelige opfattelse« af emnet. Efter min opfattelse skal Thierry Delvignes anmodning, for så vidt som denne ret har anført, at »den giver medhold«, forstås således, at den tiltræder den begrundelse, som denne part har anført til støtte for sin anmodning om forelæggelse af det præjudicielle spørgsmål, og denne begrundelse er på denne måde ligeledes blevet den pågældende rets.

andet er forbundet med et krav om statsborgerskab«. Ganske vist er »kriteriet om statsborgerskab« alene synligt i det andet spørgsmål, hvori der spørges, om »chartrets […] artikel 39, som finder anvendelse på valg til Europa-Parlamentet, […] pålægger Den Europæiske Unions medlemsstater ikke at fastsætte et generelt, ubegrænset og automatisk forbud mod at udøve borgerlige og politiske rettigheder i det øjemed at undgå at skabe en ulige behandling af medlemsstaternes statsborgere«.

60. Forelæggelseskendelsen gør det således muligt i tilstrækkeligt omfang at identificere de to relevante retlige problemer, som Domstolen anmodes om at tage stilling til med henblik på, at den forelæggende ret kan afgøre, om de nationale retsforskrifter, der finder anvendelse i hovedsagen, er forenelige med EU-retten. For det første om det i henhold til chartrets artikel 49 under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er udelukket at anvende en lempeligere straffelovgivning med tilbagevirkende kraft. For det andet om det i henhold til chartrets artikel 39 er muligt at foretage en tidsubegrænset frakendelse af valgretten som en tillægsstraf.

61. Det er følgelig min opfattelse, at Domstolen er i stand til at afklare det problem, som den forelæggende ret skal have løst for så vidt angår foreneligheden af de nationale retsforskrifter, der indgår i hovedsagen, med EU-retten, og på den baggrund lette afgørelsen af tvisten for den forelæggende ret ved at foretage den relevante fortolkning af EU-retten.

62. Det præjudicielle spørgsmål opfylder derfor efter min mening de nødvendige betingelser for at blive antaget til realitetsbehandling for så vidt angår de formelle krav til forelæggelseskendelsen, hvorom det er blevet anført, at de ikke er opfyldt. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den forkaster formalitetsindsigelserne.

B – *Domstolens kompetence: rækkevidden af chartrets anvendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede*

63. Der har ligeledes af parterne været fremført flere forskellige betragtninger vedrørende spørgsmålet, om de nationale myndigheders handlinger er foretaget »med henblik på gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, med en deraf følgende kompetence for Domstolen til at besvare den forelæggende rets forespørgsel. I enkelte tilfælde, herunder af den tyske regering, sondres der mellem de påberåbte grundlæggende rettigheder, valgretten ved valg til Europa-Parlamentet (chartrets artikel 39) og retten til en mildere straf, der er fastsat efterfølgende (chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum). Det er af de nedenfor anførte grunde min opfattelse, at en sådan differentieret analyse af det forelagte spørgsmål er nødvendig under omstændighederne i hovedsagen. Forinden skal jeg dog kort henvise til Domstolens fortolkning af den pågældende artikel.

1. Rækkevidden af den artikel, hvorefter chartret er rettet til medlemsstaterne »kun, når de gennemfører EU-retten« (chartrets artikel 51, stk. 1). Forslag

64. Det udsagn, jeg netop har gengivet, har fra starten skabt fortolkningsproblemer, idet det har givet anledning til en omfattende debat i retslitteraturen [7] delvist tilskyndet af en vis *spænding* mellem den tidligere retspraksis og ordlyden af denne bestemmelse [8].

65. I Åkerberg Fransson-dommen [9] fastslås det i overensstemmelse med tidligere fast retspraksis, at »de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Domstolen har allerede udtalt, at den af denne grund ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte« [10].

66. Domstolen har i samme doms præmis 21 fremsat en principerklæring om, at »[e]ftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, […] skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse«.

67. Endelig omhandler dommens præmis 29 ligeledes som en principerklæring de situationer, der er reguleret i national ret, »hvor medlemsstaternes virke ikke fuldt ud er reguleret af EU-retten«. I et sådant tilfælde kan de nationale offentlige myndigheder lovligt »anvende nationale normer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, forudsat at denne anvendelse ikke gør indgreb i det beskyttelsesniveau, som er fastsat i chartret, således som dette fortolkes af Domstolen, eller i EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning« [11].

7 — Eksempelvis X. Groussot, L. Pech og G.T. Petursson: »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. J. Nusser: *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Ed. Tubinga Mohr Siebeck, 2011, s. 54 ff.; J. Kokott og C. Sobotta: »The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon«, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nr. 6, 2010; R. Alonso García: »The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union«, *European Law Journal*, nr. 8, 2002; P. Eeckhout: »The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question«, 39 *Common Market Law Review*, 2002; J.P. Jacqué: »La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux«, REDP, bind 14, nr. 1, 2002; A. Egger: »EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited«, *Yearbook of European Law*, bind 25, 2006; A. Rosas og H. Kaila: »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, og J. Weiler og N. Lockhart: »»Taking rights seriously« seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I« nr. 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — Dels domme Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321) og Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116), dels domme ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) og Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325) over for domme Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254) og Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

9 — Sag C-617/10 (EU:C:2013:105).

10 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19). I denne præmis citerer Domstolen endvidere domme ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 42), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, præmis 15), Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, præmis 13), Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, præmis 25), Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, præmis 34), Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 72) og Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, præmis 58).

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

68. I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen med hensyn til dette aspekt henviser til Melloni-dommen, i hvis præmis 60, der vedrører chartrets artikel 53 og dermed medlemsstaternes mulighed for at fastsætte højere beskyttelsesstandarder, det anføres, at »chartrets artikel 53 bekræfter […], at når en EU-retsakt henviser til nationale gennemførelsesforanstaltninger, har de nationale retter fortsat beføjelse til at anvende deres nationale niveauer for beskyttelse af grundlæggende rettigheder, forudsat at denne anvendelse hverken strider mod det beskyttelsesniveau, der er fastsat i chartret, som fortolket af Domstolen, eller EU-rettens forrang, enhed og effektivitet« [12].

69. »Anvendelsesområdet for EU-retten« defineres derfor som »alle de situationer, der er reguleret af EU-retten«. Samtidig kan anvendelsen af chartret ikke medføre en udvidelse af de kompetencer, der er tillagt Unionen ved traktaterne, idet chartrets bestemmelser, således som det fremgår af Åkerberg Fransson-dommen [13], i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, TEU »ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne«. På samme måde »udvider chartret [i henhold til dettes artikel 51, stk. 2,] ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne« [14].

70. Det bør herefter afgøres, om der i nærværende sag er tale om en »situation, der er reguleret af EU-retten«.

2. Behovet for en særskilt analyse af dette spørgsmål

71. Som anført finder jeg, at spørgsmålet om, hvorvidt retsakten fra de nationale offentlige myndigheder er blevet dikteret af en »gennemførelse af EU-retten«, bør besvares i forhold til hver af de to påberåbte grundlæggende rettigheder.

72. Mit forslag i denne forbindelse skal forklares. Det kan nemlig synes lidet åbenbart, at en bestemt situation, der er opstået internt i en medlemsstat på samme tid *kan og ikke kan analyseres* på grundlag af chartret, afhængigt af hvilken bestemmelse der påberåbes.

73. Der er imidlertid under sagens omstændigheder opstået en særlig situation, der hidrører fra det krav, der blev rejst i hovedsagen. Den af Thierry Delvigne anfægtede situation ville nemlig kunne løses på to forskellige og i grunden alternative måder: Dels ud fra en vurdering af, at den strafferet, der faktisk har fundet og fortsat finder anvendelse på ham, krænker retten til at deltage i valg til Europa-Parlamentet (chartrets artikel 39). Dels ud fra en alternativ vurdering, at den senere straffelovgivning, der *ikke* har fundet anvendelse i forhold til ham, under alle omstændigheder burde have fundet anvendelse i overensstemmelse med garantien i chartrets artikel 49 (retten til tilbagevirkende kraft i forbindelse med en lempeligere straffelov). Begge måder kan eventuelt, som det ses, føre til samme resultat.

74. De problemer, som rejser sig i forbindelse med analysen af, om vi befinder os i en situation med gennemførelse af EU-retten, er meget forskellige afhængigt af, om der er tale om det ene eller det andet krav: dvs. afhængigt af, om kravet består i, at den lov, der har fundet anvendelse på ham, erklæres væsentligt krænkende for valgretten, eller om kravet består i en bestemt virkning med tilbagevirkende kraft af en straffelov, der *ikke* har fundet anvendelse på ham.

75. Jeg vil derfor enkeltvis og i den rækkefølge, hvori den forelæggende ret har forelagt dem, først behandle spørgsmålet, om der foreligger en situation med nationale bestemmelser, der er vedtaget med henblik på en gennemførelse af EU-retten.

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

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

14 — Med hensyn til dette sidste aspekt jf. i samme retning Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 71).

3. Spørgsmålet, om den ret til anvendelse med tilbagevirkende kraft af en lempeligere straffelov, der er anerkendt i chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum, gyldigt kan påberåbes i forbindelse med en straffedom, der afsiges under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede

76. Det skal bemærkes, at der i den foreliggende sag er sket en ændring af den nationale straffelovgivning, der uden tvivl kan betegnes som en lempelse, og at det imidlertid deri udelukkes, at loven kan have virkning for straffe, der er idømt inden ikrafttrædelsen af loven. Det er under alle omstændigheder nødvendigt – inden der foretages en eventuel analyse af rækkevidden af chartrets beskyttelse og især af, om denne kan udstrækkes også til endelige domme, der allerede var afsagt på tidspunktet for lovreformens ikrafttrædelse – at undersøge, som jeg netop har anført, om den pågældende straf blev pålagt i forbindelse med »gennemførelse af EU-retten«. Såfremt det viser sig, at det modsatte gør sig gældende, er det åbenbart, at det ikke er nødvendigt at undersøge forskellige mulige situationer i forhold til denne grundlæggende rettigheds materielle rækkevidde [15].

77. Domstolens praksis gør det muligt uden vanskelighed at konkludere, at dette ikke har været tilfældet. I den allerede nævnte Åkerberg Fransson-dom fandt Domstolen i forbindelse med en problemstilling, der unægteligt ligner den foreliggende sag, ved den konkrete undersøgelse af, om en beskyttelse i straffeloven såsom princippet om *ne bis in idem* skulle gælde for en straf, der var pålagt i et tilfælde, hvor momslovgivningen var overtrådt, at der forelå en situation med gennemførelse af EU-retten, for så vidt som det pågældende strafferetlige søgsmål delvist var »forbundet med […] tilsidesættelse af angivelsespligten på momsområdet« [16].

78. På samme måde fandt Domstolen i denne dom, at situationen i hovedsagen var omfattet af regler, der var vedtaget med henblik på gennemførelse af EU-retten, for så vidt som EU-retten pålægger medlemsstaterne en »pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på dens område, opkræves i sin helhed, samt til at bekæmpe svig« [17], hvilket følger af dels artikel 4, stk. 3, TEU, dels direktiv 2006/112 om det fælles merværdiafgiftssystem og sjette momsdirektiv.

79. Domstolen tilføjede, at »medlemsstaterne i henhold til artikel 325 TEUF [er] forpligtede til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektive, og de er navnlig forpligtede til at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser« [18].

80. Domstolen fandt endvidere, at »[d]a Unionens egne indtægter bl.a. i henhold til artikel 2, stk. 1, i […] afgørelse 2007/436 […] om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter […] omfatter provenuet af anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der er fastlagt i henhold til EU-retlige regler, består der en direkte forbindelse mellem opkrævning af momsindtægter under overholdelse af den gældende EU-ret og tilrådighedsstillelse for Unionens budget af tilsvarende momsindtægter, idet enhver lakune i opkrævningen af momsindtægter potentielt kan føre til reduktion af de momsindtægter, der skal stilles til rådighed« [19].

81. Endelig var der i Åkerberg Fransson-dommen tale om en situation, hvor en medlemsstat skulle vedtage de love og administrative foranstaltninger, der var nødvendige med henblik på opfyldelse af en forpligtelse, som EU-retten pålægger.

15 — – I generel forstand J.A. Lascuraín Sánchez: *Sobre la retroactividad penal favorable* (Om strafferetlig lempelse med tilbagevirkende kraft), Civitas, Madrid, 2000.

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

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

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

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

82. I klar modsætning til den ovennævnte situation foreligger der ikke i nærværende sag EU-retlige forskrifter – og der er ikke blevet påberåbt nogen – der ligesom i den nævnte sag ville kunne begrunde og aktivere medlemsstatens beføjelse til at pålægge sanktioner. Tværtimod har medlemsstatens pålæggelse af straf fundet sted inden for et område, der ligger uden for Unionens kompetenceområde, nærmere bestemt i forbindelse med pålæggelse af straf for mord. Der foreligger således ikke i nærværende sag EU-retlige forskrifter, der gør det muligt at fastslå, at den strafferetlige sanktion er pålagt med henblik på gennemførelse af EU-retten.

83. Ud fra denne synsvinkel skal jeg blot tilføje, at den omstændighed, at en anden opfattelse af en mildere lovgivnings rækkevidde, således som Thierry Delvigne har anført, ville kunne have ført til anvendelse på denne af den lovgivningsreform, der blev vedtaget efter Thierry Delvignes idømmelse af straf, med deraf følgende konsekvenser for dennes mulighed for at udøve sin valgret, ikke er tilstrækkelig til at ændre den ovenstående konklusion.

84. Domstolen har fastslået, at det forhold at være indirekte berørt af et emne, der falder inden for EU-rettens anvendelsesområde, ikke er tilstrækkeligt til at anse den situation, hvorpå den nationale bestemmelse, som skaber den indirekte berørthed, finder anvendelse, for at være reguleret af EU-retten [20].

85. Tilsvarende har Domstolen endvidere fastslået, at »begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51 kræver, at der foreligger en vis grad af tilstrækkelig tilknytning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet« [21]. Domstolen har desuden påpeget, at »[f]or at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, skal der bl.a. foretages en efterprøvelse af, om de pågældende nationale bestemmelser har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, disse bestemmelsers karakter, og om de forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om de indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området, eller som kan påvirke den« [22].

86. På samme måde gør den omstændighed, at den nævnte reforms virkning med tilbagevirkende kraft ville kunne have haft den bivirkning eller nærmest tilfældige virkning, at valgretten kunne generhverves, det ikke muligt at fastslå, at chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum »regulerer« denne situation, og dermed at retsakten fra de nationale myndigheder er blevet vedtaget med henblik på gennemførelse af EU-retten.

87. Det er derfor min opfattelse, at en national bestemmelse som den, der er omhandlet i nærværende sag, og som udelukker en nærmere bestemt tilbagevirkende kraft i forhold til en strafferetlig lovgivning, der ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, heller ikke har karakter af national lovgivning, der er vedtaget med henblik på gennemførelse af EU-retten.

88. Som konklusion er det min opfattelse, at Domstolen ikke under sagens omstændigheder har kompetence til at udtale sig om de af tribunal d'instance påberåbte nationale retsforskrifters forenelighed med den rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum.

20 — Dom Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, præmis 21-23).

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

22 — Dom Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 25) med henvisning til domme Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, præmis 21-23), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 79) og Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, præmis 41).

4. Spørgsmålet, om retten til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet, således som det er anerkendt i chartrets artikel 39, stk. 2, kan være til hinder for en national strafferetlig lovgivning, der pålægger et endeligt tab af retten til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet

89. Med sit andet spørgsmål ønsker tribunal d'instance de Bordeaux oplyst, om chartret er foreneligt med den endelige frakendelse af stemmeretten, der oprindeligt blev pålagt Thierry Delvigne – og som fortsat gælder – i henhold til den strafferetlige lovgivning, der var gældende på tidspunktet for de strafbare handlinger, som Thierry Delvigne blev erklæret skyldig i.

90. Det er på ny spørgsmålet, om der foreligger en situation, der i overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1, indebærer en tilknytning mellem medlemsstaternes offentlige myndigheders afgørelser og chartrets krav. Det er derfor igen i det væsentlige spørgsmålet, om det kan fastslås, at vi befinder os inden for EU-retten, der har været afgørende for gennemførelsen af den pågældende strafferetlige lovgivning.

91. Den konklusion, der kan drages i det foreliggende tilfælde, er klart anderledes. Den situation med tab af stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet, som Thierry Delvigne befinder sig i som konsekvens af den franske lovgivning, der i henhold til EU-retten regulerer valgene til Europa-Parlamentet – med henvisning til den generelle nationale valglov (artikel 2 i lov 77-729 af 7.7.1977) og henvisning i sidstnævnte til den strafferetlige lovgivning (artikel L 2 i valgloven) – er en konsekvens af en lovgivning, der er vedtaget med henblik på gennemførelse af EU-retten.

92. Det er min opfattelse, at der i det foreliggende tilfælde er en klar tilknytning mellem de omtvistede nationale retsforskrifter og EU-retten. Denne *tilknytning* følger først og fremmest af den primære rets overtagelse af en kompetence til at fastsætte de nødvendige bestemmelser med henblik på at gøre det muligt at vælge medlemmerne af Europa-Parlamentet »ifølge en i alle medlemsstaterne ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater«. Mens det i henhold til artikel 223, stk. 1, TEUF på linje med dens umiddelbare forgænger artikel 190 EF – ganske vist med mindre forskelle – tilkommer Europa-Parlamentet at udarbejde et »forslag med henblik på fastsættelse af de bestemmelser, der er nødvendige« for at muliggøre dette formål, har Rådet kompetence til at fastsætte disse bestemmelser »med enstemmighed […] efter en særlig lovgivningsprocedure og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet«, selv om de pågældende bestemmelser først »træder i kraft, når medlemsstaterne har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser« [23].

93. Denne bestemmelse i artikel 223, stk. 1, TEUF forudsætter, at EU-lovgiver påtager sig reguleringen af valget af dets medlemmer efter to valgmuligheder: Enten fastsættes en ensartet fremgangsmåde, eller der fastsættes fælles principper. Uafhængigt af forskellene mellem de to muligheder er det for det foreliggende tilfælde vigtigst, at genstanden for begge muligheder vedrører et emne, der fortsat er omfattet af Unionens kompetencer svarende til EU-lovgivers kompetencer, således at der i det mindste er tale om at være »medlovgiver« på området.

94. Uanset om der fastsættes *en fremgangsmåde* for valg af Europa-Parlamentets medlemmer, eller om der fastsættes *fælles principper*, på grundlag af hvilke dette valg skal foregå, står det klart, at EU-lovgiver deltager i udøvelsen af en særlig kompetence, der eventuelt kan betegnes som »delt«, men som under alle omstændigheder involverer Unionen direkte. Den pågældende kompetence er »delt« i dobbelt betydning: Mens for det første initiativet og udarbejdelsen af de regulerende bestemmelser for den nævnte fremgangsmåde eller i givet fald afgrænsningen af de fælles principper for valgene, udelukkende tilkommer EU-lovgiver, forbeholdes medlemsstaterne afgørelsen af, hvornår

23 — Generelt om artikel 190 EF og artikel 223, stk. 1, TEUF se L.N. González Alonso: »El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa« (Europa-Parlamentet ved valget i juni 2009: betragtninger i lyset af Lissabontraktaten), *Revista Unión Europea Aranzadi*, maj 2009, s. 7-13.

disse bestemmelser skal træde i kraft. For det andet fordi der altid efter fastsættelsen af en ensartet fremgangsmåde eller alternativt de fælles principper, på grundlag af hvilke den europæiske valgprocedure skal foregå, forbliver en margen til medlemsstaternes udøvelse af deres egne kompetencer vedrørende reguleringen af valgene til Europa-Parlamentet.

95. Den første konklusion, der kan drages af de ovenstående betragtninger, er, at EU-lovgiver allerede i henhold til EUF-traktaten har en bestemt kompetence, der gør det muligt at tilbagevise indsigelsen om, at anvendelsen af chartret kan have den følge, at Unionens kompetencer ændres på en måde, der ikke er forenelig med artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU. Denne konklusion ændres ikke af den omstændighed, at bestemmelsen i artikel 223, stk. 1, TEUF som bekendt endnu ikke er blevet gennemført.

96. Fremgangsmåden efter artikel 223, stk. 1, TEUF er nemlig endnu ikke blevet etableret [24]. Det mandat, der er indeholdt i denne bestemmelse, selv om det stadig skal gennemføres, giver imidlertid udtryk for den primære lovgivers hensigt om at gøre valget af Europa-Parlamentets medlemmer til en »situation, der er reguleret af EU-retten«, i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i Åkerberg Fransson-dommen, dog ikke udelukkende, men med deltagelse af medlemsstaterne i forbindelse med den ensartede fremgangsmåde, der er fastsat af Unionen eller i givet fald de af denne fastsatte fælles principper.

97. Unionens interesse i udvælgelsen af medlemmerne i Europa-Parlamentet undergik allerede en ændring, da Parlamentets medlemmer begyndte at blive valgt ved almindelige direkte valg af borgerne i medlemsstaterne [25]. Med henblik herpå vedtoges først akten af 1976 om valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, hvis artikel 1, stk. 3, pålagde afholdelse af »almindelige, direkte, frie og hemmelige« valg.

98. Den nævnte akt af 1976 fastsatte ikke væsentligt mere, idet den i artikel 8 fastsatte, at »[m]ed forbehold af forskrifterne i denne akt er valgproceduren undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter«. Under alle omstændigheder indebar det almindelige og direkte valg til Europa-Parlamentet dog, at dette blev sammensat efter en fremgangsmåde, der svarede til den måde, hvorpå medlemsstaternes parlamenter sammensættes. Det må ikke glemmes, at Domstolen på grundlag af den nævnte akt gav medhold i den af miljøpartiet »Les Verts« (De Grønne) nedlagte påstand i dommen i sagen Les Verts mod Parlamentet [26], hvorved Domstolen for første gang betegnede traktaterne som forfatninger.

24 — Det har ikke skortet på forsøg fra Europa-Parlamentets side på at opfylde dette mandat. En første rapport vedrørende forslag til ændring af akten af 1976 udarbejdet af parlamentsmedlem Andrew Duff, af 29.4.2011 (EP 440.210v04-00), foreslog oprettelse af pan-europæiske valglister, oprettelse af et enkelt valgdistrikt for hele Unionens område og en forpligtelse til at sikre kvinders repræsentation på listerne samt fordeling af mandater efter den d'Hondtske forholdstalsmetode, hvilket forslag, idet det ikke opnåede et tilstrækkeligt flertal i Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, gav anledning til endnu en rapport fra samme medlem den 2.2.2012, der heller ikke opnåede tilstrækkeligt flertal i Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og dermed ikke blev behandlet på et plenarmøde. Efter disse fejlslagne forsøg vedtoges beslutning af 22.11.2012 om valg til Europa-Parlamentet i 2014 (P7_TA(2012)0462, rapport fra parlamentsmedlem Carlo Casini). Med denne beslutning godkendte Parlamentet Rådets direktiv 2013/1/EU af 20.12.2012 om ændring af direktiv 93/109/EF for så vidt angår nærmere regler for valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EUT L 26, s. 27). Denne ændring er fokuseret på at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne og optagelsen af de europæiske borgere, der ikke er statsborgere i den pågældende stat, på valglisterne. Endvidere vedtog Europa-Parlamentet den 10.6.2013 en henstilling, hvorved Rådets forslag om fastsættelse af Europa-Parlamentets sammensætning (PE 513.240v01-00) blev godkendt, der var et forslag, der var baseret på en anden af Parlamentets beslutninger, som var blevet vedtaget i plenarmødet den 13.3.2013 (P7_TA(2013)0082). Senere i juli 2013 vedtog Parlamentet endvidere en beslutning om forbedring af de praktiske retningslinjer for tilrettelæggelsen af valget til Europa-Parlamentet i 2014 (P7_TA(2013)0323), hvori fastsættes en forøgelse af Parlamentets beføjelser med henblik på valg af Kommissionens formand.

25 — Om den betydning, som datidens retsvidenskab tillagde denne nyhed, se f.eks. J. Lodge: »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* nr. 16/1979, s. 195-208. B. Paulin og J. Forman: »L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct«, Cahiers de Droit Européen, 1976, nr. 5 og 6, s. 506-536. J. Charpentier m.fl.: *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Sag 294/83 (EU:C:1986:166, præmis 23).

99. Den løbende forøgelse af Europa-Parlamentets beføjelser og den øgede tilnærmelse af dets institutionelle stilling og politik til de nationale parlamenters i medlemsstaternes retsordener har gjort det endnu mere tvingende nødvendigt, at valgproceduren afspejler dets karakter af et organ, der repræsenterer Unionens borgeres vilje. Det synes indiskutabelt, at vi i den foreliggende sag, således som jeg udtrykte mig i forslaget til afgørelse i Åkerberg Fransson-sagen, befinder os foran »Unionens *særlige interesse* i, at [medlemsstaternes] myndighedsudøvelse, [når de gennemfører EU-retten,] tilpasses Unionens forståelse af de grundlæggende rettigheder« [27].

100. På samme måde, idet den tidligere formulering, der fremgår af artikel 189 EF, ikke længere anvendes, henviser artikel 14, stk. 2, TEU og i sammenhæng dermed chartrets artikel 39, stk. 1, nu ikke til Europa-Parlamentets medlemmer som »repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater«, men meget mere direkte som »repræsentanter for Unionens borgere« [28].

101. Denne nye karakter af repræsentativt parlament for unionsborgerne gør det åbenlyst, at Europa-Parlamentet ikke blot er en sammensætning af medlemmer, der er valgt i henhold til nationale valgprocedurer, der kan være væsentligt forskellige i deres strukturer eller forudsætninger. Foreningen af repræsentationen af borgerne kræver, at der vedtages en ensartet valgprocedure, eller i det mindste, at den inspireres i fælles principper. Dette synes at være meningen i artikel 223, stk. 1, TEUF.

102. Den omstændighed, at det mandat, der nu er indeholdt i denne bestemmelse, ikke er blevet opfyldt som netop anført, gør det nødvendigt, at Unionen fortsat henter hjælp fra de nationale valgprocedurer, således som det stadig er fastsat i akten af 1976. Det er korrekt, at det – i øjeblikket – fortsat er op til medlemsstaterne at fastsætte ikrafttrædelsen af en sådan procedure. Men hvis disse har kompetencen til at fastsætte denne ikrafttrædelse, har de nu ikke længere en ubetinget kompetence, som de tidligere havde med henblik på at regulere fremgangsmåden ved valg til Europa-Parlamentet i deres område. Derfor er den næsten fuldstændige henvisning, der stadig er nødvendig på nuværende tidspunkt, til de nationale valgprocedurer, ikke en konsekvens af, at medlemsstaterne har en bred kompetence, men et resultat af behovet for at udfylde det tomrum, der ellers ville opstå som følge af, at mandatet i artikel 223, stk. 1, TEUF ikke er blevet opfyldt.

103. Under alle omstændigheder kan det af det ovenstående i forhold til, hvad der er relevant for denne sag, udledes, at vi befinder os på et område, hvor EU-retten skal finde anvendelse.

104. Domstolen har derfor kompetence til at besvare det andet spørgsmål, der er forelagt af den forelæggende ret, for så vidt som vi befinder os på et område, hvor EU-retten finder anvendelse. Denne konklusion skal dog præciseres på grund af den begrænsede rækkevidde, som EU-lovgiver har vedrørende reguleringen af valg til Europa-Parlamentet.

27 — Forslag til afgørelse Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2012:340, punkt 40). Min fremhævelse.

28 — På dette punkt har status som unionsborger gjort klare fremskridt i hensigten om »at udgøre den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere, og som indebærer, at de, som befinder sig i samme situation, har krav på samme retlige behandling uanset deres nationalitet, bortset fra tilfælde, hvor der er fastsat udtrykkelige undtagelser herfra«, hvilket allerede blev påpeget af Domstolen i dom Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543, præmis 74). Endvidere har generaladvokat Tizzano i sit forslag til afgørelse i samme dom (C-145/04, EU:C:2006:231, punkt 68) anført, at der ikke på det pågældende tidspunkt forelå nogen fællesskabsretlig bestemmelse, der »klart og direkte [fastsætter] […], at [retten til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet] […] er en af dem, som unionsborgerne sikres i artikel 17, stk. 2, EF, [men det må] imidlertid påpege[s], at det i artikel 19, stk. 2, EF, der giver statsborgere i en medlemsstat ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet i en anden medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat, på en måde forudsættes, at unionsborgerne har denne ret. Der kan argumenteres for det samme med støtte i artikel 189 EF og 190 EF, der bestemmer, at Europa-Parlamentet består af repræsentanter for »folkene« og dermed (i det mindste) for borgerne »i de i Fællesskabet sammensluttede stater««.

105. Det må nemlig ikke glemmes, at Domstolen i præmis 29 i Åkerberg Fransson-dommen, der er gengivet ovenfor, fastslog vedrørende situationer, der er reguleret af national ret, og »hvor medlemsstaternes virke ikke fuldt ud er reguleret af EU-retten«, at de nationale offentlige myndigheder lovligt kan »anvende nationale normer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, forudsat at denne anvendelse ikke gør indgreb i det beskyttelsesniveau, som er fastsat i chartret, således som dette fortolkes af Domstolen, eller i EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning« [29].

106. Det står derfor efter det netop anførte klart, at de regler for valgretten, der skal regulere valgene til Europa-Parlamentet, ikke fuldt ud hverken faktisk eller retligt fastsættes af EU-retten. Dvs. at EU-lovgivers kompetence endog i en situation, hvor bestemmelsen i artikel 223, stk. 1, TEUF er blevet gennemført, ikke omfatter hele valgretten ved valgene til Europa-Parlamentet, men alene fastsættelsen af en ensartet fremgangsmåde eller af fælles principper. Denne situation indebærer allerede, at de nationale regler herom ikke fuldt ud er fastsat af EU-retten. Dette er så meget desto mere rigtigt i en situation, hvor bestemmelsen i artikel 223, stk. 1, TEUF ikke er blevet gennemført. Derfor har medlemsstaterne et råderum til at anvende andre beskyttelsesstandarder end dem, der er fastsat i chartret – og under henvisning til Melloni-dommen [30], højere standarder – dog under den forudsætning, som jeg netop har henvist til i slutningen af det ovenstående punkt.

107. Som en mellemliggende konklusion finder jeg, at en national lovgivning som den omhandlede, der direkte eller ved henvisning regulerer valgene til Europa-Parlamentet, er en lovgivning, der er vedtaget med henblik på »gennemførelse« af EU-retten, uafhængigt af, at den ikke fuldt ud er fastsat af denne, hvilket skal forstås i henhold til og med de konsekvenser, der fremgår af præmis 29 i Åkerberg Fransson-dommen.

C – *Realiteten*

1. Indledende betragtninger

108. Det forelagte spørgsmål er formuleret på en sådan måde af den forelæggende ret, at det synes centreret om chartrets artikel 39, stk. 1, idet der kun i dette stykke henvises til lighedsprincippet omend alene for at sikre, at de af Unionens borgere, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor de har statsborgerskab, kan deltage i valgene til Europa-Parlamentet på samme betingelser som statsborgere i bopælsstaten. Det er imidlertid åbenbart, at den lighed, som Thierry Delvigne har påberåbt sig, og som den forelæggende ret henviser til i forelæggelseskendelsen, ikke er den, der fremgår af chartrets artikel 39, stk. 1, men snarere den i samme artikels stk. 2.

109. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om »[chartrets] artikel 39 […], som finder anvendelse på valg til Europa-Parlamentet, [skal] fortolkes således, at den [forpligter] Den Europæiske Unions medlemsstater til ikke at fastsætte et generelt, ubegrænset og automatisk forbud mod at udøve borgerlige og politiske rettigheder i det øjemed at undgå at skabe en ulige behandling af medlemsstaternes statsborgere«. Henvisningen til et »generelt, ubegrænset og automatisk forbud« leder straks, som vi skal se, tankerne hen på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende frakendelsen af stemmeretten i nationale sammenhænge [31], fordi stemmeretten defineres som en politisk rettighed. Når den forelæggende ret derfor taler om »ulige behandling af medlemsstaternes statsborgere«, forstår jeg dette som en henvisning alene til franske statsborgere og ikke til disse set i forhold til statsborgere fra andre medlemsstater.

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

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

31 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Hirst mod Det Forenede Kongerige (nr. 2) [GC] nr. 74026/01, 2005-IX; sagen Frodl mod Østrig, nr. 20201/04; sagen Scoppola mod Italien (nr. 3) [GC], nr. 126/05; sagen Greens og MT mod Det Forenede Kongerige, nr. 60041/08 og 60054/08.

110. Opmærksomheden skal derfor rettes mod chartrets artikel 39, stk. 2, dvs. mod udøvelsen af retten til at stemme i snæver betydning, idet det spørgsmål om grundlæggende rettigheder, der er rejst, er, om statsborgere fra andre medlemsstater under samme omstændigheder som i Thierry Delvignes tilfælde kan deltage i valgene til Europa-Parlamentet enten i Frankrig eller i andre medlemsstater. Det er spørgsmålet, om de for ham som unionsborger gældende nationale regler er forenelige med en grundlæggende rettighed, som chartret anerkender for alle de europæiske borgere også i tilfælde, hvor disse udøver retten i den medlemsstat, hvor de er statsborgere.

111. Efter således at have afgrænset spørgsmålet bemærkes, at dette har sin oprindelse i en proces, der har til formål at udelukke Thierry Delvigne fra valglisten som følge af, at denne i 1988 blev idømt en fængselsstraf på 12 år og en tidsubegrænset frakendelse af stemmeretten som tillægsstraf. Thierry Delvigne har i hovedsagen gjort gældende, at den straffelovgivning, der i 1992 ophævede den automatiske og tidsubegrænsede karakter af denne tillægsstraf, om end alene for de straffe, der var pålagt efter den nævnte lovgivnings ikrafttræden, skal anvendes på ham med tilbagevirkende kraft.

2. Den nationale lovgivnings overholdelse af valgretten og valgbarheden ved valg til Europa-Parlamentet (chartrets artikel 39, stk. 2)

112. I nærværende sag er der tale om et endeligt tab af valgbarhed i tilknytning til en nærmere bestemt straf. Der er særligt tale om et tilfælde, der kan betegnes som en »begrænsning« i udøvelsen af grundlæggende rettigheder som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. I henhold til denne bestemmelse kan en sådan begrænsning kun ske i tilfælde, hvor den er »fastlagt i lovgivningen og […] respektere[r] disse rettigheders […] væsentligste indhold«, idet der under alle omstændigheder skal være tale om en begrænsning, der iagttager »proportionalitetsprincippet«, og som er »nødvendig[…] og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«.

113. Det skal i overensstemmelse med retspraksis på området og under omstændighederne i hovedsagen undersøges, om de nødvendige betingelser foreligger, for at den pågældende begrænsning kan anses for at være forenelig med chartrets krav.

114. Det står klart, at den nævnte begrænsning er fastsat ved lov, idet den følger af en kombineret anvendelse af straffeloven, loven af 1992 og valgloven. Det er spørgsmålet, om begrænsningen derudover overholder det væsentligste indhold af valgretten og valgbarheden, idet dette spørgsmål er sammenfaldende med den tyske regerings bemærkning om, at en »mekanisk og vedvarende« frakendelse af valgretten og valgbarheden i tilfælde af idømmelse af en straf, ville være i strid med det væsentligste indhold af den almindelige valgret, fordi visse unionsborgere ikke ville kunne udøve denne rettighed [32].

115. I chartrets sammenhæng er overholdelsen af det væsentligste indhold af de deri anerkendte rettigheder den yderste og uoverskridelige grænse, »grænsernes grænse«, for enhver begrænsning i udøvelsen af disse rettigheder [33]. Såfremt dette væsentlige indhold ikke overholdes, medfører dette, at den pågældende grundlæggende rettighed »ikke længere kan genkendes som sådan«, således at der ikke længere er tale om en »begrænsning« i udøvelsen af en rettighed, men om en ren og skær »ophævelse«.

32 — Punkt 31 i den tyske regerings skriftlige indlæg.

33 — Om dette begreb se I. De Otto: »La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución« (Regulering af udøvelsen de grundlæggende rettigheder. Sikring gennem det væsentligste indhold af forfatningens artikel 53, stk. 1), *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, s. 1471-1513. Se den tyske retslitteratur, der ligger til grund for det pågældende begreb, P. Häberle: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. udg., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, og L. Schneider: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983.

116. Når denne betragtning ses i forhold til det foreliggende tilfælde og under hensyn til den pågældende begrænsnings karakter, skal det derfor afgøres, om begrænsningen er forholdsmæssig, idet den, såfremt den ikke er, har overskredet den grænse, som chartret pålægger enhver begrænsning i de grundlæggende rettigheder, nemlig det væsentligste indhold.

117. For at vurdere forholdsmæssigheden af den undersøgte begrænsning er det nødvendigt at tage udgangspunkt i oplysningen om de store forskelle mellem de nationale lovgivninger på dette område, der er så forskellige, at der fra et EU-retligt perspektiv alene kan tages hensyn til mindstefællesnævneren i medlemsstaterne og dermed Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til menneskerettighedskonventionen.

118. En retlig komparativ undersøgelse bekræfter, at der er stor forskel på medlemsstaternes lovgivninger vedrørende frakendelse af valgretten og valgbarheden som følge af en strafferetlig sanktion [34], og det er Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der som laveste fællesnævner i forhold til artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til menneskerettighedskonventionen har fastsat muligheden for tidsubegrænset frakendelse af valgretten og valgbarheden under den forudsætning, at en sådan frakendelse ikke er en følge af generelle, automatiske og ikke-differentierede kriterier. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er det ikke foreneligt med denne bestemmelse i menneskerettighedskonventionen, når en lovgivning »uden forskel« på en »ikke-differentieret« og »automatisk« måde frakender et stort antal personer retten til at stemme, »uanset straffens længde og uafhængigt af karakteren eller grovheden af den overtrædelse, der er begået, eller de pågældendes personlige omstændigheder«, idet det konkluderes, at »en sådan generel, automatisk og ikke-differentieret begrænsning af en ekstremt vigtig rettighed må siges at falde uden for en rimelig skønsmargen, uanset hvor bred den er, og være uforenelig med artikel 3 i protokol nr. 1« [35].

119. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol lægger især vægt på, at det er muligt at revidere frakendelsesforanstaltningen, idet domstolen er af den opfattelse, at et nationalt system ikke er unødigt stift, hvilket vil være i strid med Romkonventionen, når det tillader en generhvervelse af stemmeretten efter ansøgning herom, der kan indgives tre år efter afsoningen af straffen og på betingelse af, at der er konstateret en vedvarende god opførsel [36].

120. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at medlemsstaterne – uden at tilsidesætte EU-retten – som begrundelse for at frakende valgretten og valgbarheden kan henvise til en eventuel strafferetlig dom, dog kun for så vidt som denne frakendelse er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Det kan klart udledes af Domstolens praksis, der i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis altid har påpeget, at »de kontraherende stater har et vidt skøn til at fastsætte betingelser for valgretten. Disse betingelser må dog ikke begrænse de pågældende rettigheder i et sådant omfang, at der gøres indgreb i selve deres kerne, og de fratages deres effektive virkning. Betingelserne skal forfølge et lovligt formål, og de anvendte midler må ikke stå i misforhold hertil« [37].

121. Efter min opfattelse er den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i princippet ikke uforenelig med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, idet fransk ret fastsætter en mulighed for en ny vurdering af den tidsubegrænsede frakendelse af valgretten og valgbarheden, selv om effektiviteten af denne mulighed for prøvelse er blevet draget alvorligt i tvivl i retsmødet. Denne

34 — Denne forskellighed blev allerede konstateret i 1993 i Kommissionens forslag til Rådets direktiv 93/109/EF af 6.12.1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EFT L 329, s. 34). Inden for retslitteraturen se f.eks. B. Rottinghaus: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003; A. Ewald og B. Rottinghaus: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Sagen Hirst mod Det Forenede Kongerige (nr. 2) [GC] nr. 74026/01, 2005-IX, præmis 82; sagen Frodl mod Østrig, nr. 20201/04, præmis 25; sagen Scoppola mod Italien (nr. 3) [GC], nr. 126/05, præmis 96.

36 — Sagen Scoppola mod Italien (nr. 3) [GC], nr. 126/05, præmis 109.

37 — Dom Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543, præmis 94).

mulighed fremgår af artikel 702-1 i straffeprocesloven, som ændret ved lov nr. 2009-1436 af 24. november 2009, straffeloven, i henhold til hvilken enhver person, der er berørt af en frakendelse, et forbud eller en umyndiggørelse som følge af en principal eller accessorisk straf, kan ansøge retten om hel eller delvis ophævelse heraf.

122. På grundlag af den omstændighed alene, sammenholdt med det forhold, at det ikke er sikkert, at den omhandlede lovgivning har karakter af at være generel, automatisk og ikke-differentieret i sin anvendelse, hvilket ikke accepteres af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og idet lovgivningen ikke synes at finde anvendelse på enhver overtrædelse, men alene på dem af en vis grovhed, ville det kunne udelukkes, at den pågældende lovgivning er uforenelig med EU-retten, dog under forbehold af en domstolsprøvelse.

123. På baggrund af det ovenstående tilkommer det den forelæggende ret at foretage den endelige afgørelse af, om de muligheder for en ny vurdering, som de nationale retsregler giver, i praksis er tilstrækkelige til at udelukke, at frakendelsen af valgretten og valgbarheden faktisk bliver permanent, hvorved de nationale retsregler bliver uforholdsmæssige og dermed i strid med det væsentlige indhold af rettigheden. Med hensyn hertil kan elementer af betydning for den retlige vurdering være en højere eller mindre grad af hindringer for prøvelsesproceduren for så vidt angår betingelserne for sagens antagelse til behandling, rimelige sagsomkostninger, herunder om det er muligt i tilfælde af behov for juridisk rådgivning og repræsentation at modtage gratis retshjælp, samt praksis hos de myndigheder, der skal træffe afgørelse om ansøgningen om prøvelse for så vidt angår strengheden af betingelserne for ophævelsen.

124. Konkluderende finder jeg, at artikel 39 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, forudsat at den ikke fastsætter en generel, tidsubegrænset og automatisk frakendelse af valgretten og valgbarheden, uden at give en reel mulighed for prøvelse heraf, hvilket er et spørgsmål, som det påhviler den nationale ret at afgøre.

VII – **Forslag til afgørelse**

125. På grundlag af de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål som følger:

»1) Domstolen har under de i sagen foreliggende omstændigheder ikke kompetence til at udtale sig om foreneligheden af den nationale lovgivning, der er påberåbt af tribunal d'instance, med den rettighed, der er sikret i artikel 49, stk. 1, tredje punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2) Artikel 39 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede under forudsætning af, at den ikke fastsætter en generel, tidsubegrænset og automatisk frakendelse af valgretten og valgbarheden uden at give en reel mulighed for prøvelse heraf, hvilket er et spørgsmål, som det påhviler den nationale ret at afgøre.«