JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
4 päivänä kesäkuuta 2015 [1]

**Asia C-650/13**

**Thierry Delvigne**
**vastaan**
**Commune de Lesparre Médoc**
**ja**
**Préfet de la Gironde**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal d'instance de Bordeaux (Ranska))

SEU 10 artikla ja SEU 14 artiklan 3 kohta — SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohta — SEUT 223 artiklan 1 kohta — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 ja 49 artikla — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta — Edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin annettu säädös — Unionin oikeuden ulottuvuus — Edustuksellinen demokratia — Suora edustus — Osallistuminen unionin demokraattiseen elämään — Euroopan parlamentti — Äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa — Perusoikeuden rajoittaminen — Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien menettämisestä ainiaaksi — Lievemmän rikoslainsäädännön soveltamatta jättäminen lainvoimaisen tuomion ennen kyseisen lainsäädännön voimaantuloa saaneisiin henkilöihin — Jäsenvaltioiden kansallisuuksien yhdenvertainen kohtelu — Tutkimatta jättäminen

1. Oikeudenkäyntimenettelyn kohteena on yksityisen kansalaisen nimen poistaminen äänioikeutettujen luettelosta, kun kyseinen kansalainen on menettänyt äänioikeutensa ja vaalikelpoisuutensa rajoituksettomaksi ajaksi murhasta annetun tuomion oheisseuraamuksena; sen yhteydessä unionin tuomioistuimelle esitetään kaksi kysymystä siitä, onko tällaisen tilanteen aiheuttava kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuden mukainen, ja kysymyksissä viitataan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) artikloihin, jotka koskevat muita perusoikeuksia eli oikeutta lievemmän rangaistussäännöksen taannehtivaan soveltamiseen (49 artiklan 1 kohdan kolmas virke) sekä äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta [2] Euroopan parlamentin vaaleissa (39 artiklan 2 kohta).

2. Kuten usein käy, aina kun kyseessä on perusoikeuskirjan määräysten mahdollinen soveltaminen kansallisen viranomaisen antamaan toimeen (perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta), tälläkin kertaa on tarkasteltava erityisesti tuomiossa Åkerberg Fransson [3] vahvistetun oikeuskäytännön perusteella aluksi sitä, onko kyseiset kansalliset oikeussäännöt annettu unionin oikeutta soveltaen.

3. Jaan tähän alustavaan kysymykseen ehdottamani vastauksen siten, että voin keskittyä sen jälkeen yksinomaan toiseen esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä eli siihen, onko kansallisessa lainsäädännössä noudatettu äänioikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa, ja tukeudun tässä tällä kertaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.
2 — Jäljempänä mukavuussyistä äänioikeus.
3 — C-617/10, EU:C:2013:105.

## I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### A *Kansainvälinen oikeus*

4. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Korkeat sopimuspuolet sitoutuvat järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteenilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa.”

### B *Unionin oikeus*

1. Euroopan unionista tehty sopimus

5. SEU 10 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan.

2. Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla.

– –

3. Kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa. Päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

– –”

6. SEU sopimuksen 14 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Euroopan parlamentin jäsenet valitaan yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi.”

2. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

7. SEUT 20 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2. Unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Hänellä on muun muassa:

– –

b) äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla;

– –

Näitä oikeuksia käytetään perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin.”

8. SEUT 22 artiklan 2 kohdan mukaan ”jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 223 artiklan 1 kohdan ja sen soveltamisesta annettujen säännösten soveltamista. Tätä oikeutta käytetään niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä ja Euroopan parlamenttia kuultuaan; näihin yksityiskohtaisiin sääntöihin voi sisältyä poikkeussäännöksiä, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia”.

3. Euroopan unionin perusoikeuskirja

9. Perusoikeuskirjan 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla.

2. Euroopan parlamentin jäsenet valitaan yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla.”

10. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava”.

11. Perusoikeuskirjan 51 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.

2. Tällä perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.”

12. Perusoikeuskirjan 52 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

2. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, joista on määräyksiä perussopimuksissa, sovelletaan niissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

3. Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

_ _”

4. Edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin annettu säädös [4]

13. Vuonna 1976 annetun säädöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kussakin jäsenvaltiossa Euroopan parlamentin jäsenet valitaan listojen tai siirtoäänestyksen perusteella suhteellista vaalitapaa noudattaen.

– –

3. Vaalit ovat yleiset, välittömät, vapaat ja salaiset.”

14. Vuonna 1976 annetun säädöksen 8 artiklan mukaan on niin, että ”jollei tämän säädöksen säännöksistä muuta johdu, vaalit toimitetaan kussakin jäsenvaltiossa kansallisten säännösten mukaan – –”.

C *Ranskan lainsäädäntö*

15. Ranskan rikoslain (Code pénal), joka on vahvistettu 12.2.1810 annetulla lailla nro 1810-02-12 (jäljempänä vanha rikoslaki), 28 §:n mukaisesti rikoksesta tuomitseminen johtaa kansalaisluottamuksen menettämiseen, mikä tarkoittaa vanhan rikoslain 34 §:n mukaan äänioikeuden, valitsijaoikeuden, vaalikelpoisuuden sekä yleisesti kaikkien kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien menettämistä.

16. Vanha rikoslaki kumottiin 1.3.1994 uuden rikoslain voimaantulosta sekä tämän voimaantulon edellyttämien tiettyjen rikosoikeudellisten ja rikosprosessuaalisten säännösten muuttamisesta 16.12.1992 annetulla lailla nro 92-1336 (loi relative à l’entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur).

17. Kyseisen 16.12.1992 annetun lain (jäljempänä vuoden 1992 laki) 370 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 1.2.1994 annetun lain nro 94-89 13 §:llä, säädetään, että ennen kyseisen lain voimaantuloa ylimmän oikeusasteen antamasta rikostuomiosta johtuva kansalaisoikeuksien ja perheoikeuksien menettäminen sekä lautamiehenä toimimisen kielto pysyvät voimassa, sanotun vaikuttamatta rikosprosessilain 702-1 §:n säännösten soveltamiseen.

18. Rikosprosessilain (Code de procédure pénale) 702-1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna vankeusrangaistuksista 24.11.2009 annetulla lailla nro 2009-1436, säädetään, että henkilö, joka on menettänyt oikeuksiaan, jolle on asetettu kieltoja tai joka on menettänyt oikeudellisen toimintakykynsä päärangaistuksen tai lisärangaistuksen johdosta, voi pyytää tuomioistuinta kumoamaan tällaisen seuraamuksen kokonaan tai osittain.

19. Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta vaaleilla 7.7.1977 annetun lain nro 77-729 (loi relative à l’élection des représentants au Parlement européen) 2 §:n mukaan vaaleissa sovelletaan Ranskan vaalilakia (Code électoral).

20. Ranskan vaalilain I osan I osaston 1 luvussa säädetään äänioikeutettuna olemisen edellytyksistä, ja sen L 2 §:n mukaan äänioikeutettuja ovat 18 vuotta täyttäneet ranskalaiset, joilla on oikeus käyttää kansalaisoikeuksiaan ja poliittisia oikeuksiaan ja jotka eivät ole menettäneet oikeudellista toimintakykyään laissa säädetyllä tavalla.

4 — 20.9.1976 tehdyn neuvoston päätöksen 76/787/EHTY, ETY, Euratom liitteenä oleva, edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömillä vaaleilla annettu säädös (EYVL L 278, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 25.6.2002 ja 23.9.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/772/EY, Euratom (EYVL L 283, s. 1). Jäljempänä vuonna 1976 annettu säädös.

21. Vaalilain L 6 §:n mukaisesti äänioikeutettujen luetteloon ei voida merkitä tuomiossa vahvistetuksi ajaksi henkilöä, jolta tuomioistuin on lain mukaisesti poistanut oikeuden käyttää äänioikeutta.

## II **Tosiseikat**

22. Ennakkoratkaisupyyntö liittyy Thierry Delvignen vireille panemaan oikeudenkäyntimenettelyyn, jossa on riitautettu hallintopäätös, jolla Delvigne on poistettu äänioikeutettujen luettelosta siksi, että hän on menettänyt äänioikeutensa murhasta annetun 12 vuoden lopullisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksena.

23. Delvignen lopullinen tuomio annettiin 30.3.1988, jolloin Ranskan vanhan rikoslain mukaan rikoksesta tuomitut menettivät äänioikeutensa ainiaaksi. Vuoden 1992 laissa poistettiin tämän lisärangaistuksen automaattisuus ja rajoittamaton kesto, mutta ainoastaan uuden rikoslain voimaantulon jälkeen annettujen tuomioiden osalta.

24. Delvigne nosti tribunal d'instance de Bordeaux'ssa kanteen, joka koski hänen nimensä poistamista äänioikeutettujen luettelosta, ja vaati ennakkoratkaisun pyytämistä, sillä sovellettaviin kansallisiin oikeussääntöihin liittyi hänen mukaansa perusoikeuskirjan vastaista syrjivää kohtelua. Tribunal d'instance de Bordeaux hyväksyi vaatimuksen, ja näin päädyttiin tähän menettelyyn.

## III **Ennakkoratkaisukysymykset**

25. Tribunal d'instance de Bordeaux esitti unionin tuomioistuimelle 9.12.2013 seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallisen lain säännöksessä pysytetään voimassa kielto, joka on lisäksi rajoittamaton ja suhteeton ja jonka mukaan henkilöihin, jotka on tuomittu ennen kuin lievempi 1.2.1994 annettu rikoslaki nro 94-89 tuli voimaan, ei voida soveltaa lievempää rangaistusta?

2) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artiklaa, jota sovelletaan Euroopan parlamentin vaaleihin, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät voi säätää yleistä, rajoittamatonta ja automaattista kieltoa käyttää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, jotta ei saada aikaan erilaista kohtelua jäsenvaltioiden kansalaisten välillä?”

## IV **Asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

26. Kirjallisia huomautuksia menettelyssä ovat esittäneet Delvigne, commune de Lesparre-Médoc ja Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Espanjan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan parlamentti ja komissio. Kaikki osapuolet osallistuivat 20.1.2015 pidettyyn istuntoon. Siinä osapuolia kehotettiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 61 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti vastaamaan muutamiin kysymyksiin: 1) Onko vuoden 1992 lain 370 §:n yhteydessä kyse unionin oikeuden soveltamisesta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä? 2) Mitkä ovat ne perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yleisen edun mukaiset tavoitteet, joita rikostuomiosta johtuva äänioikeuden käytön kieltäminen vastaisi? 3) Erityisesti Ranskan hallitukselta kysytään, ketkä henkilöt kuuluvat vuoden 1992 lain 370 §:n soveltamisalaan ja millä edellytyksillä oikeuden menettäminen voidaan kumota kokonaan tai osittain. 4) Erityisesti Delvigneltä kysytään, onko hän pyytänyt äänioikeutensa menettämisen kumoamista kokonaan tai osittain, ja jos on, millaisin tuloksin.

## V **Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat**

### A *Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen ja unionin tuomioistuimen toimivalta*

27. Ranskan hallitus esittää ensimmäiseksi, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida selvästikään ottaa tutkittavaksi, sillä mistään ei käy ilmi niitä syitä, joiden vuoksi esitetyt kysymykset olisivat välttämättömiä pääasian ratkaisemisen kannalta, eikä siinä myöskään määritetä riittävällä tavalla niitä tosiseikkoja ja oikeussääntöjä, joiden yhteyteen kysymykset sijoittuvat.

28. Espanjan ja Ranskan hallitusten mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata esitettyihin kysymyksiin. Ranskan hallituksen mukaan kyseinen kansallinen lainsäädäntö ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, sillä asianomainen oikeussääntö on luonteeltaan rikosoikeudellinen siirtymäsäännös, jonka tavoitteet eivät kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Espanjan hallitus tuo esille, että jäsenvaltioilla on toimivalta määritellä henkilöt, joilla on äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa.

29. Saksan hallitus esittää puolestaan, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa ottaa kantaa ensimmäiseen kysymykseen, sillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että pääasian kohde liittyy muun unionin oikeussäännön kuin perusoikeuskirjaan sisältyvän määräyksen tulkintaan tai soveltamiseen.

30. Sekä Delvigne että komissio väittävät unionin tuomioistuimen olevan toimivaltainen, kuten tekee myös Euroopan parlamentti, mutta ainoastaan toisen kysymyksen osalta. Komission mukaan jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun ne antavat yleisesti sovellettavia tai yksittäistapausta koskevia sääntöjä sen määrittämiseksi, kenellä on äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa. Unionin oikeudessa ja erityisesti vuonna 1976 annetun säädöksen 8 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan käyttämään tässä yhteydessä toimivaltaansa, ja tässä mielessä perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet velvoittavat niitä.

31. Euroopan parlamentin mukaan perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa ja näin ollen toiseen kysymykseen on annettava vastaus. Sen mukaan SEU 14 artiklan 3 kohdan, SEUT 223 artiklan 1 kohdan ja vuonna 1976 annetun säädöksen 1 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan perusteella Ranska on soveltanut unionin oikeutta perusoikeuskirjassa tarkoitetulla tavalla antaessaan kansallisia oikeussääntöjä äänioikeudesta Euroopan parlamentin vaaleissa. Tällaiset oikeussäännöt ovat perusoikeuskirjasta erillisiä unionin oikeuden säännöksiä, ja niiden avulla Ranska on vastannut unionin oikeudesta johtuvaan konkreettiseen velvollisuuteen eli varmistanut Euroopan parlamentin jäsenten valitseminen yleisillä vaaleilla. Toisaalta vuonna 1976 annetun säädöksen 8 artiklan perusteella kansalliset oikeussäännöt kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vaikka vaalimenettelyssä sovelletaan kansallisia oikeussääntöjä. Vaikka Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisessa käytettävää vaalimenettelyä säännellään Ranskan oikeudessa viittaamalla Ranskassa kaikkiin muihinkin vaaleihin sovellettavan vaalilain säännöksiin, Euroopan parlamentin vaalien järjestäminen ei kuitenkaan jää unionille kuuluvan toimivallan ulkopuolelle.

### B *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

32. Delvignen mukaan perusoikeuskirjan 49 artikla on esteenä vuoden 1992 lain 370 §:n kaltaiselle säännökselle, jossa estetään lievemmän rangaistussäännöksen tietty taannehtiva vaikutus, minkä vuoksi ennen vuotta 1994 tuomitut henkilöt joutuvat eriarvoiseen asemaan myöhemmin tuomittuihin henkilöihin verrattuna.

33. Commune de Lesparre-Médoc, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Ranskan hallitus (toissijaisesti) sekä komissio väittävät, ettei perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohta ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön soveltamiselle, koska Delvignen lopullisen tuomion antamisen hetkellä lievempää rangaistussäännöstä sisältävää lakia ei ollut voimassa. Tämä käy niiden mukaan ilmi sekä perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan sanamuodosta että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

C *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

34. Delvigne väittää, että myös perusoikeuskirjan 39 artikla on esteenä vuoden 1992 lain 370 §:n säännökselle siltä osin, kuin siitä aiheutuu eriarvoinen asema kansalaisuuden perusteella, ja hän vetoaa tässä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaan.

35. Commune de Lesparre-Médoc katsoo, ettei erilaista kohtelua ole olemassa, sillä ennen vuoden 1992 lakia vaalilaissa säädettyä rangaistusta sovellettiin samoin edellytyksiin kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka halusivat äänestää Ranskassa.

36. Ranskan hallitus esittää toissijaisesti, että kysymykseen vastattaisiin siten, ettei perusoikeuskirjan 39 artiklassa kielletä jäsenvaltioita säätämästä äänioikeuden rajoituksettomasta menettämisestä vakavasta rikoksesta annetun tuomion yhteydessä edellyttäen, että oikeuden menettäminen voidaan kumota. Ranskan hallitus selittää ensin, ettei kansallisessa lainsäädännössä säädetä yleisestä eikä rajoituksettomasta menettämisestä. Yhtäältä oikeuden menettäminen koskee niitä Delvignen kaltaisia henkilöitä, jotka on tuomittu vähintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen, eikä kyseessä ole automaattinen eikä tuomion pituudesta tai rikoksen vakavuudesta riippumaton seuraamus. Toisaalta oikeutensa menettänyt voi pyytää oikeuden menettämisen kumoamista, mitä Delvigne ei vaikuta tehneen.

37. Toiseksi Ranskan hallitus väittää, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus rajoittaa perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttöä tietyin edellytyksin, jotka Ranskan hallituksen mukaan täyttyvät riitautetun kansallisen lainsäädännön kohdalla.

38. Saksan hallitus ehdottaa, että kysymykseen vastattaisiin siten, että perusoikeuskirjan 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava niin, että yleisen äänioikeuden periaate sallii äänioikeuden poistaminen pakottavista syistä, esimerkiksi sen varmistamiseksi, ettei äänestäjien joukossa ole lainvoimaisen tuomion saaneita henkilöitä. Tällaisella syyllä voidaan perustella äänioikeuden menettäminen lainvoimaisen rikostuomion yhteydessä edellyttäen, että tätä sovelletaan riittävällä tavalla eri tavoin tuomion ankaruuden ja oikeuden menettämisen keston mukaan, ja tällöin kansallisen tuomioistuimen on määritettävä, täyttyvätkö nämä vaatimukset sovellettavassa lainsäädännössä.

39. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan perusoikeuskirjan 39 artikla ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta pääasiassa sovelletun kaltaista toimenpidettä, jossa ei syrjitä eri jäsenvaltioiden kansalaisia. Sen mukaan on selvää, ettei unionin oikeudessa vahvisteta äänioikeutta, johon voitaisiin vedota tällaista toimenpidettä vastaan jonkin muun perusteen kuin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän nojalla. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on todennut, että äänioikeuden määrittäminen Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan eikä perusoikeuskirjan 39 artiklaa voida tulkita toisin, tai muussa tapauksessa on vaara unionin toimivallan laajentamisesta SEU 6 artiklan 1 kohdan vastaisella tavalla. Toiseksi Delvigne ei voi vedota perusoikeuskirjan 39 artiklan 1 kohtaan, koska hän on Ranskan kansalainen, joka ei ole käyttänyt unionin kansalaiselle kuuluvaa oikeutta vapaan liikkuvuuteen. Perusoikeuskirjan 39 artikla vastaa SEUT 20 ja SEUT 22 artiklassa vahvistettuja oikeuksia, ja sitä sovelletaan kyseisten määräysten mukaisissa rajoissa ja niissä määrätyin edellytyksin. Perusoikeuskirjan 39 artiklassa vahvistettu oikeus on siis varattu niille

unionin kansalaisille, jotka asuvat jossain muussa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia ovat. Vaikka unionin kansalaiset voivat poikkeustapauksessa vedota unionin kansalaisuuteen sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalaisia ovat, tämä ei kuitenkaan vaikuta syrjinnän kieltämiseen äänioikeuden alalla.

40. Euroopan parlamentti väittää, että perusoikeuskirjan 39 artiklaan sisältyy yksityisten edun mukaisia subjektiivisia oikeuksia. Sen mukaan kyseisessä määräyksessä vahvistettu äänioikeus taataan paitsi niille unionin kansalaisille, jotka äänestävät jossain muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia ovat, myös kyseisen valtion omille kansalaisille.

41. Tässä yhteydessä Euroopan parlamentti esittää ensinnäkin, että sanamuodon ja perusoikeuskirjan selitysten perusteella 39 artiklaan sisältyy kaksi erillistä perusoikeutta: unionin kansalaisen oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, vaikkei hän ole kyseisen jäsenvaltion kansalainen (1 kohta), sekä oikeus Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseen yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla (2 kohta).

42. Toiseksi Euroopan parlamentti väittää, ettei ilmaus ”samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla” rajoita kyseisen määräyksen 2 kohdan soveltamisalaa, sillä unionin kansalaisuus, johon kyseinen oikeus liittyy, antaa sellaisen aseman, jolla on oikeudellisia vaikutuksia myös silloin, kun rajatylittävää tilannetta ei ole.

43. Kolmanneksi Euroopan parlamentti katsoo, että perusoikeuskirjan 39 artiklan 2 kohdan tehokas vaikutus edellyttää, että määräyksen katsotaan kattavan myös subjektiivisen oikeuden, joka täydentää SEU 14 artiklan 3 kohtaa. Tällöin yleinen äänioikeus, joka on keskeinen käsite kyseisen oikeuden sisältöä määritettäessä, muodostaa lähtökohtaisesti yleisen henkilöllisen oikeuden (ratione personae), mikä merkitsee, että ehdottoman suojan kohteena ovat sekä ne unionin kansalaiset, jotka äänestävät jossain muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, josta ovat lähtöisin, että kyseisen valtion omat kansalaiset.

44. Euroopan parlamentin näkemyksen mukaan Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvän äänioikeuden rajoittaminen merkitsee aina puuttumista unionin kansalaisen oikeuteen käyttää perusoikeuskirjassa taattua yleistä äänioikeutta, ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan sekä oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltiot voivat rajoittaa tätä oikeutta ainoastaan tiettyjä edellytyksiä noudattaen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella Euroopan parlamentti katsoo, että rajoitus on suhteeton, jos se on kumulatiivinen, yleinen ja automaattinen eikä sitä sovelleta eri tavoin tehdyn rikoksen vakavuuden mukaan. Rajoitusta voidaan sen sijaan pitää oikeasuhteisena, jos rikokset, joiden osalta sitä sovelletaan, on eritelty riittävällä tavalla ja jos se voidaan kumota, ja tällöin kansallisen tuomioistuimen on tutkittava oikeasuhteisuus sillä perusteella, miten kyseistä mahdollisuutta on käytetty.

45. Komissio tuo vielä esille ensinnäkin sen, että toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa asian näkevän, Delvignen nimen poistamisessa äänioikeutettujen luettelosta sovellettuihin säännöksiin ei liity eri jäsenvaltioiden kansalaisten erilaista kohtelua vaan eri äänestäjäryhmien erilaista kohtelua. Tätä eroa on tarkasteltava suhteessa Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvää yleistä äänioikeutta koskevaan vaatimukseen.

46. Näin ollen komissio kallistuu vastaamaan kysymykseen samalla tavalla kuin Euroopan parlamentti.

## VI **Asian tarkastelu**

47. Tarkasteltavan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista on vastustettu kahdesta hyvin erilaisesta näkökulmasta. Kuten osapuolet ovat tuoneet ilmi, kuka ponnekkaammin ja kuka vähemmän ponnekkaasti, ennakkoratkaisupyyntö on laadittu niin suppeasti, ettei ole helppoa hyväksyä sen täyttävän kaikki oikeuskäytännössä edellytetyt vaatimukset, jotka koskevat unionin tuomioistuimelle esitettävien kysymysten taustalla olevien tosiseikkojen ja lainsäädännön asianmukaista esittelyä sekä niiden syiden perustelemista, joiden vuoksi unionin tuomioistuimen vastaus on välttämätön riita-asian ratkaisemiseksi.

48. On kuitenkin paljon olennaisempaa, että toisaalta tutkittavaksi ottamisen näkökulmasta on otettu esille myös toimivaltaan liittyvä ongelma. On nimittäin pohdittu, voiko unionin tuomioistuin vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sille esittämiin kysymyksiin, jotka liittyvät useiden perusoikeuskirjaan sisältyvien oikeuksien noudattamiseen yhdessä jäsenvaltiossa. Keskustelua on käyty myös siitä, että – kuten jotkut osapuolet ovat huomauttaneet – kyseessä eivät ole unionin oikeutta soveltaen annetut toimet, millä on omat loogiset seurauksensa unionin tuomioistuimen toimivallalle. Näitä kahta kysymystä onkin tarkasteltava ensin erikseen.

### A *Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen*

49. Kuten edellä todettiin, Ranskan hallitus väittää, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida esitetyssä muodossaan selvästikään ottaa tutkittavaksi. Sen mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymysten taustalla olevat tosiseikat ja lainsäädäntö on esitelty niin puutteellisesti, ettei sen perusteella saada tarkkaa käsitystä pääasian sisällöstä, ja tämän vuoksi unionin tuomioistuin ei pysty antamaan riita-asian ratkaisemisen kannalta hyödyllistä vastausta eivätkä myöskään jäsenvaltiot eivätkä muut osapuolet pysty käyttämään unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaista mahdollisuutta huomautusten esittämiseen.

50. Pääasian asianosaisia lukuun ottamatta menettelyn muut osapuolet ovat enemmän tai vähemmän yhtä mieltä Ranskan hallituksen esittämästä arvostelusta, mutteivät kuitenkaan vaadi jättämään pyyntöä tästä syystä tutkittamatta.

51. Näihin väitteisiin vastattaessa on todettava ennen kaikkea, ettei unionin tuomioistuimeen ole saapunut kovinkaan usein yhtä heikosti perusteltua ennakkoratkaisupyyntöä, jossa kuvailtaisiin niin hyvin kyseessä olevaa unionin oikeuden tulkintaan liittyvää ongelmaa.

52. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimittäin käytännössä ainoastaan siirtänyt unionin tuomioistuimelle Delvignen pääasian käsittelyn yhteydessä esittämät seikat sekä epäilykset asiassa sovellettavien kansallisten oikeussääntöjen yhdenmukaisuudesta perusoikeuskirjan 39 artiklan ja 49 artiklan kanssa, ja tämä on tehty vieläpä hyvin niukkasanaisesti ja lähes perustelematta. Yksin tältä kannalta tarkasteltuna on myönnettävä, että kyseistä ennakkoratkaisupyyntöä kohtaan esitetyt moitteet ovat osittain perusteltuja.

53. Heiveröisistä perusteluista huolimatta unionin tuomioistuimelle esitetyt kaksi kysymystä ovat kuitenkin lopulta niin yksinkertaisia ja itsessään kuvaavia, ettei mielikuvitusta juurikaan tarvita, jotta kyseessä olevat perusoikeuksia koskevat kysymykset saadaan määritettyä riittävällä tavalla ainakin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle vastaamista varten. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämien kirjallisten huomautusten 2 kohdasta käy ilmi, ettei tilanteesta ole nimittäin hankalaa tehdä asianmukaista kartoitusta tribunal d'instance de Bordeaux'n esille tuoman asiasisältöön liittyvän ongelman osalta.

54. Toisaalta tässä tilanteessa pääasiassa esille otettu asiasisältöön liittyvä ongelma, johon perusoikeudet liittyvät, vaikuttaa jo selvinneen kansallisen oikeuden näkökulmasta ja siinä tarjottujen prosessuaalisten välineiden avulla. Nyt vedotaan perusoikeuskirjan kahteen määräykseen asianomaisen jäsenvaltion julkisen vallan käyttäjän toimia vastaan siltä osin, kuin niiden katsotaan olevan implisiittisesti ja Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvien viittausten osalta annettu unionin oikeutta soveltaen. Näin ollen katson ennakkoratkaisupyynnön puutteita lainkaan kaunistelematta, että on syytä tarkastella erityisen huolellisesti sitä, estävätkö mainitut puutteet tosiasiallisesti unionin tuomioistuinta käsittelemästä esitettyjä kysymyksiä. On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on mahdollista vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [5]

55. Edellä esitetyn perusteella pidän ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä tietoja ja näkemyksiä riittävinä, niin että niiden perusteella voidaan määrittää unionin oikeuden mukaisuuteen liittyvä ongelma, joka on ilmennyt kyseisen kansallisen oikeussäännön, tarkemmin sanottuna vuoden 1992 lain 370 §:n, soveltamisen yhteydessä.

56. Ensimmäisen kysymyksen osalta tribunal d'instance de Bordeaux on todennut, että ”mainitussa säännöksessä on pysytetty voimassa kansalaisoikeuden käyttöä koskeva ikuinen kielto, joka seuraa lainvoiman saaneella tuomiolla ennen 1.3.1994 annetusta rikostuomiosta”, ja esittänyt jatkoksi Delvignen väittävän – esittäessään arvioinnin, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ottanut omakseen todetessaan hyväksyvänsä hänen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan vaatimuksensa [6] – ”että tällä säännöksellä rikotaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan useita määräyksiä sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen [ensimmäisen lisäpöytäkirjan] 3 artiklan määräyksiä”.

57. Väite ei ole täysin perusteeton, sillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selventää, että kyseessä ovat ”pääasiallisesti tästä johtuva eriarvoinen kohtelu 1.3.1994 jälkeen tuomittujen henkilöiden, joihin sovelletaan lievempää lakia, ja hänen itsensä välillä, koska hänet on tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla 30.3.1988, sekä tästä johtuva ristiriita – – Ranskan ja yhteisön oikeussääntöjen välillä”.

58. Tribunal d'instance de Bordeaux on typistänyt Delvignen yleisluonteisen viittauksen ”perusoikeuskirjan useisiin määräyksiin” perusoikeuskirjan 49 artiklaksi esittäessään unionin tuomioistuimelle virallisesti ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen siitä, onko kyseinen määräys ”esteenä sille, että kansallisen lain säännöksessä pysytetään voimassa kielto, joka on lisäksi rajoittamaton ja suhteeton ja jonka mukaan henkilöihin, jotka on tuomittu ennen kuin lievempi 1.2.1994 annettu rikoslaki nro 94-89 tuli voimaan, ei voida soveltaa lievempää rangaistusta”.

59. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään myös toinen ennakkoratkaisukysymys yhtä niukkasanaisesti, ellei jopa niukempisanaisesti. Siinä esitetyillä seikoilla pystytään kuitenkin tästä huolimatta ilmaisemaan pääasiassa ratkaistavana oleva oikeudellinen ongelma. Juuri ennen kahden kysymyksensä muotoilua ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaakin, että ”Euroopan unionin tuomioistuimelle on – – esitettävä kaksi ennakkoratkaisukysymystä – – joista toiseen liittyy ajallinen kriteeri ja toiseen kansalaisuutta koskeva kriteeri”. Kansalaisuutta koskeva kriteeri näkyy tietenkin ainoastaan toisen

5 — Ks. tuomio Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, 38 kohta); tuomio Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 29 kohta) ja tuomio Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, 25 kohta).

6 — Tämä toteamus riittää nähdäkseni selventämään komission kirjallisten huomautustensa 20 kohdassa esittämän epäilyksen, jonka mukaan esitettyjen kysymysten muotoilu on täsmälleen sama kuin Delvignen ehdotus, minkä perusteella voidaan päätellä, etteivät kaikki Ranskan lainsäädännöstä esitetyt arviot välttämättä vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lopullista näkemystä asiasta. Nähdäkseni siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa hyväksyvänsä Delvignen vaatimuksen, on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyy myös kantajan ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan vaatimuksensa tueksi esittämät perustelut, ja näiltä osin kyseisistä perusteluista on tullut myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen perusteluja.

kysymyksen sanamuodosta, jossa tiedustellaan, edellytetäänkö ”perusoikeuskirjan 39 [artiklassa], jota sovelletaan Euroopan parlamentin vaaleihin, – – että – – jäsenvaltiot eivät voi säätää yleistä, rajoittamatonta ja automaattista kieltoa käyttää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, jotta ei saada aikaan erilaista kohtelua jäsenvaltioiden kansalaisten välillä”.

60. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella voidaan siis määrittää riittävällä tavalla asiaankuuluvat kaksi oikeudellista ongelmaa, joihin unionin tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa, jotta tribunal d’instance de Bordeaux pystyy ratkaisemaan, onko pääasiassa sovellettava kansallinen oikeussääntö unionin oikeuden mukainen. Yhtäältä on selvitettävä, onko nyt käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa suljettava pois mahdollisuus lievemmän rikoslain soveltamiseen perusoikeuskirjan 49 artiklan mukaisesti. Toisaalta on ratkaistava, onko perusoikeuskirjan 39 artiklan mukaisesti mahdollista menettää lisärangaistuksena yleinen äänioikeus ainiaaksi.

61. Unionin tuomioistuin kykenee nähdäkseni vähintään riittävällä tavalla käsittämään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavana olevan ongelman, joka koskee pääasiaan liittyvien kansallisten oikeussääntöjen unionin oikeuden mukaisuutta, ja auttamaan sitä tältä osin ratkaisemaan kyseisen riita-asian esittämällä asianmukaisen tulkinnan unionin oikeudesta.

62. Ennakkoratkaisupyyntö täyttää siis nähdäkseni tarvittavat edellytykset, jotta se voidaan ottaa tutkittavaksi, ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen väitettyjen muodollisiin vaatimuksiin liittyvien puutteiden kannalta. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista vastaan esitetyt väitteet.

B *Unionin tuomioistuimen toimivalta: perusoikeuskirjan soveltaminen nyt käsiteltävän asian olosuhteissa*

63. Osapuolet ovat esittäneet niin ikään monia erilaisia näkemyksiä siitä, onko kansallisten viranomaisten toiminta tapahtunut unionin oikeutta soveltaen perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, sekä siitä, mitä tästä seuraa unionin tuomioistuimen toimivallalle antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle vastaus. Esimerkiksi Saksan hallitus on vastannut tähän kysymykseen erottamalla toisistaan asiassa esille otetut perusoikeudet eli äänioikeuden Euroopan parlamentin vaaleissa (perusoikeuskirjan 39 artikla) ja oikeuden myöhemmän lievemmän rikoslain soveltamiseen (perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmas virke). Jäljempänä esitettävien seikkojen perusteella pidän tällaista esitettyjen kysymysten jakamista tutkimista varten välttämättömänä nyt käsiteltävän asian olosuhteissa. Sitä ennen on kuitenkin palautettava lyhyesti mieleen, miten unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseistä määräystä.

1. Määräyksen, jonka mukaan perusoikeuskirja koskee jäsenvaltioita ”ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta” (perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta), ulottuvuus. Ongelmanasettelu

64. Väliotsikossa lainattu ilmaus on alusta asti aiheuttanut tulkintaongelmia ja johtanut merkittävään oikeusopilliseen keskusteluun,[7] jota on sävyttänyt osittain tietynlainen jännite, jota aiemman oikeuskäytännön ja kyseisen määräyksen sanamuodon välillä on haluttu nähdä.[8]

65. Tuomiossa Åkerberg Fransson[9] on selvennetty aiemman oikeuskäytännön mukaisesti, että ”unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin. Unionin tuomioistuin on jo muistuttanut tästä, ettei se voi arvioida perusoikeuskirjan nojalla sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Sen sijaan silloin, kun tällainen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva niiden perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo”.[10]

66. Unionin tuomioistuin toteaa mainitun tuomion 21 kohdassa lähtökohtaisesti, että ”koska perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on – – noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi. Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta”.

67. Tuomion 29 kohdassa tarkastellaan niin ikään lähtökohtaisesti tilanteita, joissa sovelletaan kansallista oikeutta ja joissa toiminta ”ei määräydy täysin unionin oikeuden perusteella”. Tällöin kansalliset viranomaiset saavat perustellusti ”soveltaa perusoikeuksien suojaa koskevia kansallisia standardeja sillä edellytyksellä, ettei tämä soveltaminen vaaranna perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”.[11]

68. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että unionin tuomioistuin viittaa tässä tuomioon Melloni, jonka 60 kohdassa mainitaan perusoikeuskirjan 53 artikla ja tarkastellaan näin sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön vahvempia suojaa koskevia standardeja, ja todetaan seuraavaa: ”perusoikeuskirjan 53 artikla vahvistaa tosin, että kun unionin oikeuden toimi edellyttää kansallisia

7 — Esimerkkinä voidaan mainita Groussot, X., Pech, L. ja Petursson, G. T., ”The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication”, *Eric Stein Working Paper* 1/2011; Nusser, J., *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Mohr Siebeck (toim.), Tubinga, 2011, s. 54 ja sitä seuraavat sivut; Kokott, J. ja Sobotta, C., ”The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon”, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nro 6, 2010; Alonso García, R., ”The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Law Journal*, nro 8, 2002; Eeckhout, P., ”The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question”, 39 *Common Market Law Review*, 2002; Jacqué, J. P., ”La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux”, REDP, vol. 14, nro 1, 2002; Egger, A., ”EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited”, *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; Rosas, A. ja 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, sekä Weiler, J. ja Lockhart, N., ”Taking rights seriously” seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I”, nro 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — Ks. yhtäältä tuomio Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321) ja tuomio Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116) ja toisaalta tuomio ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) ja tuomio Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325), ja vertaa tuomioon Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235); tuomioon Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254) ja tuomioon Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

9 — C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Tuomio Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, 19 kohta). Unionin tuomioistuin jatkaa viitaten tuomioon ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, 42 kohta); tuomioon Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, 15 kohta); tuomioon Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, 13 kohta); tuomioon Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 25 kohta); tuomioon Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, 34 kohta); tuomioon Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 72 kohta) ja tuomioon Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, 58 kohta).

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

täytäntöönpanotoimia, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa, kunhan tämä soveltaminen ei vaaranna suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”. [12]

69. Unionin oikeuden ulottuvuus määritellään siis siten, että se kattaa kaikki unionin oikeudessa säännellyt tilanteet. Perusoikeuskirjan soveltamisella ei voida laajentaa unionille perussopimuksissa annettua toimivaltaa, sillä kuten mainitussa tuomiossa Åkerberg Fransson [13] muistutetaan, SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan ”perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei myöskään uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä”. [14]

70. Seuraavaksi on siis selvitettävä, onko nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä unionin oikeudessa säännelty tilanne.

2. Kysymyksen jakamisen tarpeellisuus arviointia varten

71. Kuten juuri totesin, kysymykseen siitä, onko kansallisten julkisen vallan käyttäjien antama toimi annettu unionin oikeutta soveltaen, on vastattava kummankin perusoikeuden osalta erikseen.

72. Ehdotustani on selitettävä tarkemmin. Ei nimittäin välttämättä ole selvää, että jäsenvaltion sisällä ilmennyttä tiettyä tilannetta on samalla kertaa sekä mahdollista että mahdotonta arvioida perusoikeuskirjan näkökulmasta sen mukaan, mihin määräykseen viitataan.

73. Tilanne, jonka perusteella pääasiassa on esitetty vaatimuksia, on kuitenkin olosuhteiltaan erikoinen. Delvignen esille ottama tilanne voidaan nimittäin ratkaista kahta erilaista sisällöltään vaihtoehtoista reittiä: Yhtäältä voidaan tarkastella sitä, että kantajaan tosiasiallisesti sovellettu – ja edelleen sovellettava – rikoslaki loukkaa äänioikeutta Euroopan parlamentin vaaleissa (perusoikeuskirjan 39 artikla). Toisaalta vaihtoehtoisesti voidaan tarkastella sitä, että joka tapauksessa myöhempää rikosoikeuden säännöstä, jota kantajaan ei ole sovellettu, olisi pitänyt soveltaa kantajaan perusoikeuskirjan 49 artiklaan sisältyvän takeen mukaisesti (oikeus lievemmän rikoslain taannehtivaan soveltamiseen). Kumpaakin kautta voidaan päästä lopulta samaan lopputulokseen, kuten jäljempänä nähdään.

74. Ongelmat, joita ilmenee tarkasteltaessa, onko tilanteessa kyseessä unionin oikeuden soveltaminen, ovat kuitenkin muodoltaan hyvin erilaisia sen mukaan, kummasta vaatimuksesta on kyse: vaaditaanko toisin sanoen toteamaan, että kantajaan sovellettu laki loukkaa olennaisesti äänioikeutta, vai vaaditaanko soveltamaan taannehtivasti rangaistussäännöstä, jota kantajaan ei ole sovellettu.

75. Tarkastelen näin ollen kysymystä siitä, onko tilanteessa kyse kansallisen oikeussäännön antamisesta unionin oikeutta soveltaen, jaoteltuna siinä järjestyksessä, jossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on asian esittänyt.

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

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

14 — Ks. viimeksi mainitun osalta vastaavasti tuomio Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 71 kohta).

3. Voidaanko perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä vahvistettuun lievemmän rikoslain taannehtivaa soveltamista koskevaan oikeuteen vedota pätevällä tavalla käsiteltävän asian olosuhteissa annettua rikostuomiota vastaan?

76. On syytä muistaa, että nyt käsiteltävässä asiassa kansallista rikoslakia on muutettu siten, että kyseessä on kiistatta lievempi rikoslaki (reformatio in mitius), jossa kuitenkin on suljettu pois lain mahdollinen vaikutus ennen lain voimaantuloa annettuihin tuomioihin. Näin ollen ennen kuin lopulta arvioidaan perusoikeuskirjassa vahvistetun takeen soveltamisalaa ja erityisesti sitä, ulottuuko kyseinen tae myös niihin lainvoimaisiin tuomioihin, jotka oli annettu ennen mainitun uuden lain voimaantuloa, on tarpeen tutkia, kuten edellä esitin, onko kyseinen rikostuomio annettu unionin oikeutta soveltaen. Jos päädytään kieltävälle kannalle, on selvää, ettei kyseisen perusoikeuden sisällölliseen ulottuvuuteen mahdollisesti liittyviä erilaisia kysymyksiä ole tarpeen tutkia. [15]

77. Jo nyt voidaan todeta, että unionin oikeuskäytännön perusteella tullaan oikopäätä siihen tulokseen, ettei asia ole näin. On muistettava, että edellä mainitussa tuomiossa Åkerberg Fransson, jossa ongelmat olivat kiistatta samankaltaisia kuin nyt käsiteltävässä asiassa ja jossa tutkittiin varsinaisesti sitä, voidaanko rikoslaissa vahvistetun ne bis in idem -periaatteen kaltaista taetta soveltaa arvonlisäverorikoksesta annetussa tuomiossa, unionin tuomioistuin totesi unionin oikeutta sovelletun, koska nostettu syyte liittyi ”osittain siihen, ettei [asianosainen] ollut noudattanut ilmoitusvelvollisuuksiaan arvonlisäverotuksen alalla”. [16]

78. Unionin tuomioistuin arvioi vastaavasti samassa yhteydessä, että pääasiassa oli kyseessä unionin oikeutta soveltaen annettu oikeus siltä osin, kuin unionin oikeudessa säädetään, että jäsenvaltioiden on ”toteutettava kaikki lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että arvonlisävero kannetaan täysimääräisesti sen alueella, sekä petosten torjumiseksi”, [17] mikä on seurausta yhtäältä SEU 4 artiklan 3 kohdasta ja toisaalta yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetusta direktiivistä 2006/112 sekä kuudennesta arvonlisäverodirektiivistä.

79. Näihin oikeussääntöihin lisättiin vielä ”SEUT 325 [artikla, jossa] velvoitetaan jäsenvaltiot lisäksi suojaamaan unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka ovat tehokkaita, ja siinä velvoitetaan jäsenvaltiot erityisesti toteuttamaan samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä”. [18]

80. Unionin tuomioistuimen mukaan on niin, että ”koska unionin omiin varoihin kuuluvat kuitenkin Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä – – tehdyn neuvoston päätöksen 2007/436/EY, Euratom – – 2 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa tulot, jotka kertyvät yhdenmukaisen verokannan soveltamisesta yhdenmukaistettuun arvonlisäveron määräytymisperusteeseen, joka on määritetty unionin sääntöjä noudattaen, on siten niin, että arvonlisäverotulojen kantaminen sovellettavan unionin oikeuden mukaisesti ja vastaavien arvonlisäveroon perustuvien omien varojen tulouttaminen unionin talousarvioon liittyvät suoraan toisiinsa, koska kaikista puutteista arvonlisäverotulojen kantamisessa aiheutuu mahdollisesti arvonlisäveroon perustuvien omien varojen määrän väheneminen”. [19]

81. Tuomiossa Åkerberg Fransson oli kyseessä tilanne, jossa jäsenvaltion oli annettava tarvittavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet unionin oikeudessa säädetyn velvoitteen täyttämiseksi.

15 — Ks. yleiseltä kannalta Lascuraín Sánchez, J. A., *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

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

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

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

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

82. Toisin kuin edellä mainitussa tilanteessa nyt käsiteltävässä asiassa ei ole olemassa unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä – eikä niihin ole näin ollen viitattu –, joiden nojalla voitaisiin perustella ja käyttää jäsenvaltion seuraamustoimivaltaa samalla tavalla kuin kyseisessä asiassa. Jäsenvaltion rankaisuvaltaa (ius puniendi) on käytetty päinvastoin alalla, joka on hyvin etäällä unionin toimivallasta – murhasta rankaisemisen yhteydessä. Nyt käsiteltävään asiaan ei siis liity unionin oikeutta, jonka perusteella voitaisiin vahvistaa, että rangaistus on annettu unionin oikeutta soveltaen.

83. Tältä kannalta tarkasteltuna pystyn lisäämään enää ainoastaan sen, että vaikka toisenlainen kanta lievemmän lain soveltamista koskevan oikeuden ulottuvuuteen, sellaisena kuin Delvigne sen esittää, olisi voinut johtaa siihen, että Delvigneen olisi sovellettu tuomion antamisen jälkeen annettua uudistettua lakia, minkä seurauksena hän olisi lopulta päässyt käyttämään äänioikeuttaan, tämä seikka ei kuitenkaan riitä muuttamaan edellä esitettyä päätelmää.

84. Unionin tuomioistuin on todennut, että pelkkä välillinen vaikutus unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaan alaan ei ole riittävä peruste katsoa, että unionin oikeudessa säännellään tilannetta, johon tällaisen vaikutuksen aiheuttavaa kansallista oikeussääntöä sovelletaan. [20]

85. Unionin tuomioistuin on todennut vastaavasti myös, että ”perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettu käsite ’unionin oikeuden soveltaminen’ edellyttää tietynasteisen sellaisen yhteyden olemassaoloa, joka ylittää kyseisten alojen läheisyyden tai niiden väliset epäsuorat vaikutukset”. [21] Unionin tuomioistuin on huomauttanut niin ikään, että ”sen määrittämiseksi, onko kansallinen säännöstö perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista, on muiden seikkojen ohessa tarkastettava se, onko sen tavoitteena unionin oikeuden säännöksen täytäntöönpano, tämän säännöstön luonne sekä se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee, vaikka se voikin vaikuttaa välillisesti viimeksi mainittuun, sekä se, onko olemassa erityinen alaa koskeva tai siihen mahdollisesti vaikuttava unionin oikeuden säännöstö”. [22]

86. Lopulta samaa päättelyä jatkaen on todettava, että vaikka kyseisen uudistuksen taannehtivalla vaikutuksella olisi voinut olla sellainen tietyllä tavalla sattumanvarainen oheisvaikutus, että äänioikeus olisi palautettu takaisin, tämän perusteella ei voida väittää, että perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä säänneltäisiin tätä tilannetta eli että kansallisten viranomaisten säädös olisi annettu unionin oikeutta soveltaen.

87. Katson siis, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös, jossa suljetaan pois sellaisen rikosoikeudellisen säännöksen tietty taannehtiva vaikutus, jota ei ole annettu unionin oikeutta soveltaen, ei ole myöskään luonteeltaan unionin oikeutta soveltaen annettu kansallinen oikeussääntö.

88. Välipäätelmänä totean, ettei unionin tuomioistuimella ole nyt käsiteltävän asian olosuhteissa toimivaltaa ottaa kantaa tribunal d’instance de Bordeaux’n esille ottaman kansallisen oikeussäännön yhdenmukaisuuteen perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä vahvistetun oikeuden kanssa.

20 — Tuomio Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, 21–23 kohta).

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

22 — Tuomio Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, 25 kohta sekä siihen sisältyvät viittaukset tuomioon Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, 21–23 kohta); tuomioon Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 79 kohta) ja tuomioon Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 41 kohta).

4. Onko perusoikeuskirjan 39 artiklan 2 kohdassa vahvistettu äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa esteenä sellaiselle kansalliselle rikosoikeuden säännökselle, jossa säädetään kyseisen äänioikeuden menettämisestä ainiaaksi?

89. Toisella kysymyksellään tribunal d'instance de Bordeaux tiedustelee, onko perusoikeuskirjan kanssa yhteensopivana pidettävä äänioikeuden käytön ainiaaksi menettämistä, joka Delvignelle on määrätty alun perin rikoksesta annetun tuomion yhteydessä rikokseen liittyvien tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleen rikoslain mukaisesti ja joka on edelleen voimassa.

90. Jälleen on syytä pohtia kysymystä siitä, onko kyseessä tilanne, jossa täyttyvät perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset jäsenvaltioiden viranomaisten toimien yhteydestä perusoikeuskirjan määräyksiin. Esille nousee jälleen olennaisesti kysymys siitä, onko syytä todeta, että unionin oikeudessa on säännelty kyseisen rikoslain soveltamista tai että sen soveltaminen on määräytynyt unionin oikeuden perusteella.

91. Nyt käsiteltävässä asiassa joudutaan tekemään täysin toisenlainen johtopäätös. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvä äänioikeuden menettäminen, joka on koitunut Delvignen osaksi sellaisen Ranskan lainsäädännön seurauksena, jolla säännellään, kuten jäljempänä nähdään, unionin oikeuden nojalla Euroopan parlamentin vaaleja viittaamalla yleiseen kansalliseen vaalilakiin (7.7.1977 annetun lain nro 77-729 2 §), jossa viitataan puolestaan rikoslakiin (vaalilain L 2 §), seuraa unionin oikeutta soveltaen annetusta lainsäädännöstä.

92. Tässä tapauksessa riidanalaisen kansallisen oikeussäännön ja unionin oikeuden välillä on nähdäkseni selvä yhteys. Yhteys perustuu ennen kaikkea primaarioikeuteen kuuluvaan olettamaan toimivallasta antaa tarvittavat säännökset, jotta Euroopan parlamentin jäsenten vaalit on mahdollista toimittaa ”yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti”. SEUT 223 artiklan 1 kohdassa määrätään sitä edeltäneen aiemman määräyksen eli EY 190 artiklan tavoin (joskaan ei täysin identtisesti), että vaikka Euroopan parlamentin tehtävänä on laatia ”esitys tarvittavista säännöksistä” kyseisen tavoitteen toteuttamiseksi, neuvoston tehtävänä on vahvistaa kyseiset säännökset ”yksimielisesti erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin – – antaman hyväksynnän”, ja kyseiset säännökset ”tulevat voimaan [vasta], kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti”. [23]

93. SEUT 223 artiklan 1 kohdan määräys merkitsee sitä, että unionin lainsäätäjällä on parlamentin jäsenten vaalien sääntelyssä kaksi vaihtoehtoa: yhdenmukaisen menettelyn käyttöönotto tai yhteisten periaatteiden vahvistaminen. Vaihtoehtojen välisistä eroista huolimatta nyt käsiteltävän asian kannalta on tärkeää, että niiden molempien kohteena on unionin toimivaltaan kuuluva ala, jolloin unionin lainsäätäjällä on tällä alalla vähintäänkin lainsäätäjän asema muiden lainsäätäjien joukossa.

94. On selvää, että otettiinpa käyttöön Euroopan parlamentin jäsenten vaaleja koskeva menettely tai vahvistettiinpa vaalien toteuttamisessa noudatettavat yhteiset periaatteet, unionin lainsäätäjä osallistuu erityisen toimivallan käyttöön, jota voitaisiin kutsua jaetuksi toimivallaksi, johon se kuitenkin osallistuu suoraan. Kyseistä toimivaltaa voidaan pitää jaettuna kahdella tapaa: Ensinnäkin siksi, että vaikka kyseistä menettelyä koskeviin säännöksiin liittyvä aloiteoikeus ja säännösten laatiminen tai taustalla olevien periaatteiden määrittäminen kuuluu yksinomaan unionin lainsäätäjän toimivaltaan, jäsenvaltioille kuuluu valta päättää kyseisten säännösten voimaantulosta. Toiseksi siksi, että kun yhdenmukainen menettely on otettu käyttöön tai vaihtoehtoisesti Euroopan parlamentin vaalien taustalla olevat yhteiset periaatteet on määritetty, jäsenvaltioille jää aina jonkin verran omaa liikkumavaraa käytettäväksi Euroopan parlamentin vaalien sääntelyssä.

23 — Ks. yleistä pohdintaa EY 190 artiklasta ja SEUT 223 artiklan 1 kohdasta, 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*, toukokuu 2009, s. 7–13.

95. Edellä esitetyn perusteella on tehtävä ensimmäiseksi sellainen päätelmä, että unionin lainsäätäjällä on jo tietty toimivalta SEUT:n nojalla, ja tämän perusteella voidaan hylätä väite, jonka mukaan perusoikeuskirjan soveltamisen seurauksena saattaa olla unionin toimivallan muuttaminen tavalla, joka on vastoin SEU 6 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa. Tähän päätelmään ei vaikuta se seikka, ettei SEUT 223 artiklan 1 kohdan määräys ole toteutunut, kuten tiedetään.

96. SEUT 223 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä ei nimittäin ole vielä otettu käyttöön.[24] Tähän määräykseen sisältyvä toimeksianto, vaikkei sitä ole vielä täytetty, ilmaisee kuitenkin primaarioikeuden lainsäätäjän tahdon tehdä Euroopan parlamentin jäsenten vaaleista ”unionin oikeudessa säännellyn tilanteen” tuomiossa Åkerberg Fransson tarkoitetulla tavalla, joskaan ei yksinomaisesti vaan siten, että jäsenvaltioiden lainsäädännöt ovat mukana unionin käyttöön ottamassa yhteisessä menettelyssä tai unionin määrittämissä yhteisissä periaatteissa.

97. Euroopan parlamentin jäsenten nimittämismenettelyyn liittyvä unionin intressi muuttui laadullisesti, kun jäsenvaltioiden kansalaiset pääsivät valitsemaan Euroopan parlamentin jäsenet yleisillä välittömillä vaaleilla.[25] Tätä varten tarvittiin ensin edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin vuonna 1976 annettu säädös, jonka 1 artiklan 3 kohdassa säädettiin valitsemisesta yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla.

98. Mainitussa vuonna 1976 annetussa säädöksessä säädettiin tietenkin hieman enemmän, ja sen 8 artiklan mukaan on niin, että ”jollei tämän säädöksen säännöksistä muuta johdu, vaalit toimitetaan kussakin jäsenvaltiossa kansallisten säännösten mukaan”. Joka tapauksessa Euroopan parlamentin jäsenten valitseminen yleisillä ja välittömillä vaaleilla aiheutti sen, että Euroopan parlamentista muotoutui jäsenvaltioiden parlamenttien kaltainen. On muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi puolueen ”Les Verts” tähän säädökseen perustuvan kanteen tuomiossa ”Les Verts” v. parlamentti[26] ja katsoi näin ensimmäistä kertaa perussopimuksien olevan perustuslain luonteisia.

99. Euroopan parlamentin toimivallan vähittäinen kasvu ja sen institutionaalisen ja poliittisen aseman lähentyminen sitä asemaa, joka kansallisilla parlamenteilla on jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, on vain tehnyt entistä tarpeellisemmaksi sen, että sen jäsenten valintamenettelyn on vastattava sen asemaa unionin kansalaisten tahtoa edustavana elimenä. Tuomiossa Åkerberg Fransson esittämäni

24 — Euroopan parlamentti on kyllä yrittänyt täyttää tämän toimeksiannon monta kertaa. On syytä ottaa esille ensimmäinen mietintö ehdotuksesta vuonna 1976 annetun säädöksen muuttamisesta (PE 440.210v04-00), jonka laati 28.4.2011 parlamentin jäsen Andrew Duff ja jossa ehdotettiin Euroopan laajuisten vaaliluetteloiden laatimista, koko Euroopan unionin alueesta muodostuvan yhden yhteisen vaalipiirin perustamista, velvollisuutta varmistaa naisten edustus vaaliluetteloissa ja paikkojen jakamista suhteellista vaalitapaa edustavan d’Hondtin menetelmän mukaisesti, mutta ehdotus ei saanut riittävää enemmistöä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa, joten Duff laati toisen mietinnön 2.2.2012, mutta sekään ei saanut riittävää enemmistöä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa, joten asia ei edennyt täysistunnossa käsiteltäväksi. Näiden epäonnistuneiden yritysten jälkeen 22.11.2012 hyväksyttiin päätöslauselma Euroopan parlamentin vaaleista 2014 (P7_TA(2012)0462, esittelijänä parlamentin jäsen Carlo Casini). Päätöslauselmalla parlamentti hyväksyi direktiivin 93/109/EY muuttamisesta niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa vaalikelpoisuutta koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta 20.12.2012 annetun neuvoston direktiivin 2013/1/EU (EUVL L 26, s. 27). Uudistuksessa keskityttiin parantamaan jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon hallintaa sekä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien unionin kansalaisten merkitsemistä äänioikeutettujen luetteloon. Euroopan parlamentti hyväksyi lisäksi 10.6.2013 suosituksen ehdotuksesta Eurooppa-neuvoston päätökseksi Euroopan parlamentin kokoonpanosta (PE 513.240v01-00), joka perustui puolestaan toiseen parlamentin päätöslauselmaan (P7_TA(2013)0082), joka oli hyväksytty täysistunnossa 13.3.2013. Myöhemmin heinäkuussa 2013 parlamentti hyväksyi niin ikään päätöslauselman vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaalien käytännön järjestelyjen tehostamisesta (P7_TA(2013)0323), jossa esitetään parlamentin valtuuksien lisäämistä komission puheenjohtajan valinnassa.

25 — Ks. aikansa oikeuskirjallisuuden näkemys kyseisen uudistuksen vaikutuksista, esim. 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. 195–208; Paulin, B. ja Forman, J., ”L’élection du Parlement Européen au suffrage universal direct”, *Cahiers de Droit Européen* 5–6, 1976, s. 506–536. Charpentier, J. ym., *La signification politique de l’élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Tuomio 294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta.

ratkaisuehdotuksen mukaisesti vaikuttaa kiistattomalta, että nyt käsiteltävässä tapauksessa on kyseessä ”unionin [*erityinen intressi*] siihen, että tällaisissa tilanteissa [jäsenvaltioissa unionin oikeutta soveltaen tapahtuvassa] julkisen vallan käytössä noudatetaan perusoikeuksia, sellaisina kuin unioni on ne määritellyt”. [27]

100. Vastaavasti voidaan todeta, että SEU 14 artiklan 2 kohdassa luovutaan EY 189 artiklaan aiemmin sisältyneestä sanamuodosta, ja tämän mukaisesti perusoikeuskirjan 39 artiklan 1 kohdassa ei kutsuta Euroopan parlamentin jäseniä enää ”yhteisöksi yhdistyneiden valtioiden kansojen edustajiksi” vaan paljon suoremmin ”unionin kansalaisten edustajiksi”. [28]

101. Tässä Euroopan parlamentin uudessa asemassa unionin kansalaisten välittömänä edustajana on selvää, ettei parlamenttia voida oikein koota pelkästään kansallisten vaalimenettelyiden mukaisesti valituista edustajista, sillä lähestymistavat ja lähtökohdat vaihtelevat näissä menettelyissä hyvin paljon. Kansalaisten edustuksen yhtenäisyys edellyttää yhdenmukaisen tai vähintäänkin yhteisiin periaatteisiin perustuvan vaalimenettelyn käyttöönottoa. Tällaisena näen SEUT 223 artiklan 1 kohdan merkityksen.

102. Koska kyseiseen määräykseen nykyisellään sisältyvä toimeksianto ei ole toistaiseksi toteutunut edellä esitetyssä merkityksessä, unionin on edelleen käytettävä apuna kansallisia vaalimenettelyjä, kuten vuonna 1976 annetussa säädöksessä yhä edelleen säädetään. Jäsenvaltioiden on tietenkin vielä määritettävä tällaisen menettelyn voimaantulo. Vaikka niillä on näin toimivalta päättää voimaantulosta, niillä ei kuitenkaan ole enää aiempaa ehdotonta toimivaltaa säännellä vaalipiiristään valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalimenettelyä. Näin ollen vielä nykyisinkin välttämätön käytännössä täydellinen viittaus kansallisiin vaalimenettelyihin ei johdu jäsenvaltioiden varsinaisesta näin laajasta toimivallasta asiassa vaan siitä, että on täytettävä tyhjiö, joka muussa tapauksessa syntyisi sen vuoksi, ettei SEUT 223 artiklan 1 kohdassa määrättyä toimeksiantoa ole täytetty.

103. Joka tapauksessa tällä hetkellä on tärkeää todeta, että kaiken edellä esitetyn perusteella liikutaan kiistatta unionin oikeuden soveltamisalalla.

104. Unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään toiseen ennakkoratkaisukysymykseen siltä osin, kuin se kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Tätä päätelmää on kuitenkin tärkeä täsmentää, sillä unionin lainsäätäjän toimivalta säännellä Euroopan parlamentin vaaleja on rajallinen.

105. On nimittäin muistettava, mitä unionin tuomioistuin totesi tuomion Åkerberg Fransson 29 kohdassa, jota on jo lainattu edellä: tilanteissa, joissa sovelletaan kansallista oikeutta ja jotka eivät ”määräydy täysin unionin oikeuden perusteella”, kansalliset viranomaiset voivat hyväksyttävästi ”soveltaa perusoikeuksien suojaa koskevia kansallisia standardeja sillä edellytyksellä, ettei tämä soveltaminen vaaranna perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”. [29]

27 — Ratkaisuehdotus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2012:340, 40 kohta). Kursivointi tässä.

28 — Tässä yhteydessä unionin kansalaisen asema on edistynyt merkittävästi tarkoituksensa osalta: ”– – tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu”, kuten todetaan tuomiossa Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-145/04, EU:C:2006:543, 74 kohta). Lisäksi kuten julkisasiamies Tizzano toteaa samaan tuomioon liittyvässä ratkaisuehdotuksessaan (C-145/04, EU:C:2006:231, 68 kohta), vaikka on varmaa, ettei missään yhteisön määräyksessä tai säännöksessä mainittu tuolloin ”avoimesti ja suoraan, että [äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa kuului] EY 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin unionin kansalaisten oikeuksiin[, voidaan] kuitenkin huomauttaa, että kun EY 19 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltion kansalaiselle oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sellaisessa toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaiset, siinä tietyllä tavalla pidetään lähtökohtana, että unionin kansalaisille on annettu kyseinen oikeus. Vastaavalla tavalla voitaisiin samaten argumentoida EY 189 ja EY 190 artiklan perusteella, sillä näissä määrätään, että Euroopan parlamentissa on ’kansojen’ ja siten (vähintäänkin) ’yhteisöksi yhdistyneiden valtioiden’ kansalaisten edustajia”.

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

106. Edellä esitetyn perusteella on näin ollen selvää, että koko vaalilainsäädäntö, jolla on säänneltävä Euroopan parlamentin vaaleja, ei määräydy tosiasiallisesti eikä oikeudellisesti täysin unionin oikeuden perusteella. Toisin sanoen myös silloin, jos SEUT 223 artiklan 1 kohdan määräys täytetään, unionin lainsäätäjän toimivalta ei kata kaikkea Euroopan parlamentin vaaleja koskevaa vaalilainsäädäntöä vaan ainoastaan yhdenmukaisen menettelyn ja yhteisten periaatteiden laatimisen. Tämä merkitsee sitä, ettei asiasta annettu kansallinen lainsäädäntö määräydy täysin unionin oikeuden perusteella. Näin on yhtälailla myös silloin, kun SEUT 223 artiklan 1 kohdan määräys ei ole toteutunut. Näin ollen jäsenvaltiot voivat soveltaa perusoikeuskirjassa vahvistetuista suojaa koskevista standardeista poikkeavia standardeja – tuomion Melloni [30] perusteella vahvempia – luonnollisesti mikäli edellisen kohdan lopussa mainittu edellytys toteutuu.

107. Katson näin ollen välipäätelmänä, että asiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla säännellään suoraan tai välillisesti Euroopan parlamentin vaaleja, on annettu unionin oikeutta soveltaen riippumatta siitä, ettei se määräydy täysin unionin oikeuden perusteella, ja viimeksi mainittua on tulkittava tuomion Åkerberg Fransson 29 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä ja siitä aiheutuvin seurauksin.

## C *Pääasia*

### 1. Alustava huomautus

108. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys siinä muodossa, kuin se on esitetty, vaikuttaa keskittyvän perusoikeuskirjan 39 artiklan 1 kohtaan, sillä ainoastaan kyseisessä kohdassa viitataan yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, joskin yksinomaan sen varmistamiseksi, että unionin kansalaiset, jotka asuvat jossain muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia ovat, voivat osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. On kuitenkin selvää, ettei Delvignen esille ottama yhdenvertainen kohtelu, johon tribunal d'instance de Bordeaux viittaa ennakkoratkaisupyynnössään, vastaa perusoikeuskirjan 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yhdenvertaista kohtelua vaan pikemmin kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettua.

109. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin tiedustelee varsinaisesti, ”onko – – perusoikeuskirjan 39 artiklaa, jota sovelletaan Euroopan parlamentin vaaleihin, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät voi säätää yleistä, rajoittamatonta ja automaattista kieltoa käyttää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, jotta ei saada aikaan erilaista kohtelua jäsenvaltioiden kansalaisten välillä”. Viittaaminen yleiseen, rajoittamattomaan ja automaattiseen kieltoon nostaa välittömästi esille, kuten jäljempänä nähdään, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee äänioikeuden menettämistä puhtaasti valtion sisäisissä yhteyksissä, [31] toisin sanoen suhteessa äänioikeuden määritelmään poliittisena oikeutena. Kun tribunal d'instance de Bordeaux puhuu näin ollen erilaisesta kohtelusta jäsenvaltioiden kansalaisten välillä, ymmärrän sen siis tarkoittavan yksinomaan Ranskan kansalaisia eikä Ranskan kansalaisia suhteessa muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin.

110. Huomiota on siis syytä kiinnittää perusoikeuskirjan 39 artiklan 2 kohtaan eli äänioikeuden käyttämiseen käsitteen suppeassa merkityksessä, sillä Delvignen tilanteessa esille noussut perusoikeuksiin liittyvä kysymys ei koske varsinaisesti sitä, voivatko muiden jäsenvaltioiden kansalaiset osallistua hänen tilanteensa kaltaisessa tilanteessa Euroopan parlamentin vaaleihin Ranskassa tai muissa

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

31 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia Hirst v. Yhdistynyt kuningaskunta (nro 2), suuri jaosto, nro 74026/01, 2005-IX; asia Frodl v. Itävalta, nro 20201/04; asia Scoppola v. Italia (nro 3), suuri jaosto, nro 126/05, ja asia Greens ja MT v. Yhdistynyt kuningaskunta, nro 60041/08 ja 60054/08.

jäsenvaltioissa. Kysymys koskee sitä, onko sovellettu kansallinen oikeussääntö unionin kansalaisen kannalta yhdenmukainen perusoikeuskirjassa kaikille unionin kansalaisille vahvistetun perusoikeuden kanssa myös siinä tapauksessa, että kyseistä perusoikeutta käytetään siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen kyseinen henkilö on.

111. Kun kysymystä on rajattu näin, on syytä muistuttaa, että kysymys on esitetty menettelyssä, jonka kohteena on Delvignen nimen poistaminen äänioikeutettujen luettelosta sen seurauksena, että Delvigne tuomittiin vuonna 1988 päärangaistuksena 12 vuoden vankeustuomioon ja lisärangaistuksena äänioikeuden menettämiseen ainiaaksi. Delvigne vaatii pääasiassa, että häneen tulisi soveltaa taannehtivasti rikoslakia, jolla poistettiin vuonna 1992 kyseisen lisärangaistuksen automaattinen ja rajoitukseton luonne, mutta ainoastaan kyseisen lain voimaantulon jälkeen annettujen tuomioiden osalta.

2. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvän äänioikeuden kunnioittaminen kansallisessa lainsäädännössä (perusoikeuskirjan 39 artiklan 2 kohta)

112. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyseessä pysyvä äänioikeudettomuus siitä syystä, että henkilölle on langetettu tietty tuomio. Kyseistä tilannetta voidaan luonnehtia perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi perusoikeuden käyttämisen rajoittamiseksi. Kyseisen määräyksen mukaan rajoittaminen on hyväksyttävää ”ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen”, ja joka tapauksessa rajoituksia tehtäessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja lisäksi niiden on oltava välttämättömiä ja vastattava ”tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”.

113. Aiheesta annetun oikeuskäytännön perusteella on siis tutkittava, täyttyvätkö tarvittavat edellytykset nyt käsiteltävän asian olosuhteissa, niin että kyseistä rajoitusta voidaan pitää perusoikeuskirjan vaatimusten mukaisena.

114. On selvää, että kyseinen rajoitus on tehty lailla, sillä rajoitus on seurausta rikoslain, vuoden 1992 lain ja vaalilain soveltamisesta yhdessä. Sen sijaan on pohdittava, noudatetaanko siinä lisäksi äänioikeuden olennaista sisältöä, ja tähän liittyy Saksan hallituksen huomautus siitä, että automaattinen ja pysyvä äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettäminen rikostuomion yhteydessä on vastoin yleisen äänioikeuden olennaista sisältöä, sillä sen vuoksi tiettyjen unionin kansalaisten olisi mahdoton käyttää kyseistä oikeutta. [32]

115. Perusoikeuskirjan yhteydessä siinä vahvistettujen oikeuksien olennaisen sisällön noudattaminen muodostaa nimittäin uloimman rajan, jota ei voida ylittää missään tällaisiin oikeuksiin mahdollisesti tehtävässä rajoituksessa, niin sanotun ”rajojen rajan”. [33] Jos tätä olennaista sisältöä ei noudateta, kyseisestä perusoikeudesta tulee sellaisenaan tunnistamaton, eikä tällöin voida puhua oikeuden käytön rajoittamisesta vaan puhtaasti pelkästään oikeuden poistamisesta.

116. Kun edellä esitettyä peilataan nyt käsiteltävään tilanteeseen, on kyseisen rajoituksen luonteen perusteella määritettävä, onko rajoitus oikeasuhteinen, ja samalla on otettava huomioon, että ellei ole, sillä on ylitetty se oikeuden olennaisen sisällön noudattamista koskeva raja, joka on asetettu perusoikeuskirjassa perusoikeuksien mahdolliselle rajoittamiselle.

32 — Saksan hallituksen esittämien kirjallisten huomautusten 31 kohta.

33 — Ks. kyseisestä käsitteestä 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. 1471–1513. Ilmaus on peräisin Saksan oikeuskirjallisuudesta. Ks. Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. painos., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983 ja Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berliini, 1983.

117. Tarkasteltavan rajoituksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arvioimiseksi on lähdettävä siitä seikasta, että asiaa koskevat jäsenvaltioiden lainsäädännöt ovat huomattavan monimuotoisia ja niin erilaisia, että unionin oikeuden osalta voidaan ottaa huomioon ainoastaan kaikille jäsenvaltioille yhteiset vähimmäissäännökset ja näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvä oikeuskäytäntö.

118. Oikeusvertailusta käy nimittäin ilmi, että jäsenvaltioiden lainsäädännöt ovat hyvin erilaisia siltä osin, menetetäänkö äänioikeus rikosseuraamuksen johdosta, [34] ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määrittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklan yhteydessä hyväksyttäväksi pienimmäksi yhteiseksi nimittäjäksi mahdollisuuden äänioikeuden menettämiseen ainiaaksi edellyttäen, ettei menettäminen johdu järjestelmästä, joka perustuu yleisluonteisiin, automaattisiin ja erotuksetta sovellettaviin kriteereihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksen mukaan kyseisen yleissopimuksen määräyksen vastainen on nimittäin lainsäädäntö, jossa äänioikeus poistetaan varauksettomasti lukuisilta yksittäisiltä henkilöiltä erotuksetta ja automaattisesti tuomion pituudesta ja tehdyn rikoksen luonteesta tai vakavuudesta sekä rikoksentekijän tilanteesta riippumatta, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin toteaakin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistetun erityisen tärkeän oikeuden vastaava yleinen, automaattinen ja erotukseton rajoittaminen ylittää hyväksyttävän harkintavallan rajan, olipa tämä valta miten laaja hyvänsä, ja on vastoin ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaa. [35]

119. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että on mahdollista hakea muutosta oikeuden poistamiseen, ja katsoo, ettei kansallinen järjestelmä olen liian ankara eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen, jos äänioikeus voidaan saada järjestelmässä palautettua takaisin hakemuksella, joka on jätetty kolmen vuoden kulutta päärangaistuksen täyttämisestä, edellyttäen, että hyvä käytös on todettu tosiasialliseksi ja jatkuvaksi. [36]

120. Näin ollen katson, että jäsenvaltiot voivat harkita erilaisia äänioikeuden menettämisen syitä mahdollisen rikostuomion yhteydessä tämän olematta unionin oikeuden vastaista mutta ainoastaan edellyttäen, että kyseinen äänioikeuden menettäminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti hyväksyttävää. Tämä käy selvästi ilmi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa unionin tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, että ”sopimusvaltioilla on laaja harkintavalta asettaessaan edellytyksiä äänioikeudelle. Näillä edellytyksillä ei kuitenkaan saa heikentää kysymyksessä olevia oikeuksia siten, että itse oikeuksien sisältöön puututaan ja oikeuksilta riistetään niiden tehokkuus. Niillä on tavoiteltava laillista päämäärää ja käytettävät keinot eivät saa olla suhteettomia”. [37]

121. Pääasiassa kyseessä oleva kansallinen oikeussääntö ei ole nähdäkseni lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vastainen, sillä Ranskan oikeudessa säädetään mahdollisuudesta hakea muutosta äänioikeuden ainiaaksi menettämiseen, vaikka sen tehokkuus kyseenalaistettiin vahvasti istunnossa. Näin säädetään rikosprosessilain 702-1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna vankeusrangaistuksista 24.11.2009 annetulla lailla nro 2009-1436, jonka mukaan henkilö, joka on menettänyt oikeuksiaan, jolle on asetettu kieltoja tai joka on menettänyt oikeudellisen toimintakykynsä päärangaistuksen tai lisärangaistuksen johdosta, voi pyytää tuomioistuinta kumoamaan tällaisen seuraamuksen kokonaan tai osittain.

34 — Tämä monimuotoisuus todettiin jo vuonna 1993 annetussa komission ehdotuksessa, jonka perusteella syntyi niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa, mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 6.12.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/109/EY (EYVL L 329, s. 34). Ks. oikeuskirjallisuudesta esimerkiksi Rottinghaus, B., *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC, 2003 ja Ewald, A. ja Rottinghaus, B., *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Asia Hirst v. Yhdistynyt kuningaskunta (nro 2), suuri jaosto, nro 74026/01, 2005-IX, 82 kohta; asia Frodl v. Itävalta, nro 20201/04, 25 kohta, ja asia Scoppola v. Italia (nro 3), suuri jaosto, nro 126/05, 96 kohta.

36 — Asia Scoppola v. Italia (nro 3), suuri jaosto, nro 126/05, 109 kohta.

37 — Tuomio Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-145/04, EU:C:2006:543, 94 kohta).

122. Yksin tämä seikka yhdistettynä siihen tosiseikkaan, ettei ole varmaa, liittyykö nyt käsiteltävään oikeussääntöön niitä yleisluonteisuutta, automaattisuutta ja erotuksetta soveltamisen piirteitä, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuominnut, sillä oikeussääntöä ei ilmeisesti sovelleta kaikkiin rikoksiin vaan ainoastaan riittävän vakaviin rikoksiin, saattaa poissulkea kyseisen oikeussäännön unionin oikeuden vastaisuuden, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

123. Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä lopullisesti, ovatko kansallisessa oikeudessa tarjotut muutoksenhaun mahdollisuudet käytännössä riittävän toteuttamiskelpoiset, niin ettei jää sitä mahdollisuutta, että äänioikeuden menettäminen olisi lopulta tosiasiallisesti peruuttamatonta ja pysyvää, jolloin se olisi suhteetonta ja loukkaisi viime kädessä kyseisen oikeuden olennaista sisältöä. Tässä yhteydessä voidaan ottaa arvioinnissa huomioon seikat, jotka liittyvät muutoksenhakumenettelyn mahdolliseen hankaluuteen menettelyn käynnistämistä koskevien edellytysten ja kustannusten kohtuullisuuden osalta, kiinnittämällä erityistä huomiota siihen mahdollisuuteen, että jos tarvitaan oikeudellista apua tai asianajoapua, maksuttoman oikeusavun on oltava käytettävissä, sekä siihen, miten muutoksenhakua käsittelevät viranomaiset ovat käytännössä menetelleet hyväksymistä koskevien edellytysten tiukkuuden osalta.

124. Yhteenvetona totean, ettei Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artikla ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle edellyttäen, ettei siinä säädetä äänioikeuden yleisestä, rajoituksettomasta ja automaattisesta menettämisestä ilman, että on mahdollisuus riittävän toteuttamiskelpoiseen muutoksenhakumahdollisuuteen, minkä selvittäminen on nimenomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

## VII **Ratkaisuehdotus**

125. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaisi esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

1) Unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa nyt käsiteltävän asian olosuhteissa ottaa kantaa tribunal d'instance de Bordeaux'n esille ottaman kansallisen oikeussäännön yhdenmukaisuuteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä vahvistetun oikeuden kanssa.

2) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artikla ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle edellyttäen, ettei siinä säädetä äänioikeuden yleisestä, rajoituksettomasta ja automaattisesta menettämisestä ilman, että on mahdollisuus riittävän toteuttamiskelpoiseen muutoksenhakumahdollisuuteen, minkä selvittäminen on nimenomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.