PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. június 4.[1]

C-650/13. sz. ügy

Thierry Delvigne
kontra
Commune de Lesparre Médoc
és
Préfet de la Gironde

(a Tribunal d'instance de Bordeaux [Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az EUSZ 10. cikk és az EUMSZ 14. cikk (3) bekezdése — Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja — Az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdése — Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. és 49. cikke — Az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikkének (1) bekezdése — Az Európai Parlament képviselőinek választásáról szóló okmány — Az uniós jog hatálya — Képviseleti demokrácia — Közvetlen képviselet — Az Unió demokratikus életében való részvétel — Európai Parlament — Az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog — Alapvető jog korlátozása — A polgári és politikai jogoktól való végleges megfosztást előíró nemzeti szabályozás — A hatálybalépése előtt végső fokon elítéltekre nem alkalmazható enyhébb büntető jogszabály — A tagállamok állampolgárai közötti egyenlő bánásmód — Elfogadhatatlanság"

1. Egy olyan bírósági eljárásban, amelynek tárgya emberölés bűncselekménye miatt hozott ítélet mellékbüntetésének következtében az aktív és passzív választójogától véglegesen megfosztott állampolgár választójogi névjegyzékből való törlése, a Bíróság elé két kérdést terjesztenek az ezt lehetővé tevő nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) többek között a következő alapvető jogokra vonatkozó két cikkére hivatkozva: az enyhébb büntetőtörvény visszaható hatályához való jog (a 49. cikk (1) bekezdésének harmadik mondata) és az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog[2] (a 39. cikk (2) bekezdése).

2. Ahogy az gyakran előfordul azokban az esetekben, amikor a Charta rendelkezései (az 51. cikk (1) bekezdése) nemzeti hatóság valamely aktusa tekintetében történő lehetséges alkalmazásának kérdése merül fel, ebben az esetben is szükség van az azzal kapcsolatos előzetes kérdésnek a különösen az Åkerberg Fransson-ügyben[3] hozott ítélkezési gyakorlaton alapuló vizsgálatára, hogy az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott jogszabályi rendelkezésekről van-e szó.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban: választójog.

3 — C-617/10, EU:C:2013:105.

3. Külön választ fogok javasolni erre az előzetes kérdésre, amellyel lehetőségem nyílik arra, hogy ezt követően kizárólagos jelleggel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel foglalkozzak, azaz azzal, hogy a nemzeti szabályozás tiszteletben tartja-e az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot, és ez alkalommal jelentős mértékben támaszkodom majd az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatára.

I – **Jogszabályi háttér**

A – *A nemzetközi jog*

4. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

B – *Az uniós jog*

1. Az Európai Unióról szóló szerződés

5. Az EUSZ 10. cikk a következőket írja elő:

„(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.

(2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg.

[…]

(3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

[…]”

6. Az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják”.

2. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

7. Az EUMSZ 20. cikk szövege a következő:

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

[…]

b) választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

[…]

Ezek a jogok a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.”

8. Az EUMSZ 22. cikk (2) bekezdésének megfelelően „[a] 223. cikk (1) bekezdése és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezések sérelme nélkül minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.”

3. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

9. A Charta 39. cikke a következőket írja elő:

„(1) Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

(2) Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon választják.”

10. A Charta 49. cikkének (1) bekezdése szerint „[s]enkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.”

11. A Charta 51. cikkének szövege a következő:

„(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

12. A Charta 52. cikke értelmében:

„(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

(2) A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.

(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.

[…]”

4. Az Európai Parlament képviselőinek választásáról szóló okmány [4]

13. Az 1976. évi okmány 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Európai Parlament tagjait valamennyi tagállamban az arányos képviselet elve alapján, listás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer szerint választják.

[…]

(3) A választásnak általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie.”

14. Az 1976. évi okmány 8. cikke értelmében „[e]zen okmány rendelkezéseire is figyelemmel, a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók […]”.

C – *A francia jog*

15. Az 1810. február 12-i 1810-02-12. sz. törvénnyel elfogadott büntető törvénykönyv (a továbbiakban: korábbi büntető törvénykönyv) 28. cikkének megfelelően a büntetőjogi szankció kiszabása az állampolgári jogok gyakorlásának megszűnésével jár, amely alatt a korábbi büntető törvénykönyv 34. cikke szerint a szavazáshoz, a választáshoz és a választhatósághoz való jogtól, valamint általában a valamennyi polgári és politikai jogtól való megfosztást kell érteni.

16. A korábbi büntető törvénykönyvet 1994. március 1-jével hatályon kívül helyezte az új büntető törvénykönyv hatálybalépéséről és egyes büntetőjogi, valamint büntető eljárásjogi rendelkezések módosításáról szóló, 1992. december 16-i 92-1336. sz. törvény.

17. Az 1992. december 16-i törvénynek (a továbbiakban: 1992. évi törvény) az 1994. február 1-jei 94-89. sz. törvény 13. cikkével módosított 370. cikke kimondja, hogy a büntetőeljárási törvény 702-1. cikkének sérelme nélkül, az említett törvény hatálybalépését megelőzően a végső fokon hozott büntető ítéletből eredő, a polgári és politikai jogoktól való megfosztással kapcsolatos büntetések, valamint az esküdtként való eljárás tilalma továbbra is fennállnak.

18. A büntetés-végrehajtásról szóló, 2009. november 24-i 2009-1436. sz. törvénnyel módosított büntetőeljárási törvény 702-1. cikke kimondja, hogy az a személy, akire valamely főbüntetésből vagy mellékbüntetésből eredő megfosztás, tiltás vagy cselekvőképtelenség vonatkozik, a bíróságtól kérheti e tekintetben a teljes vagy részleges mentesítését.

4 — A 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozattal (HL L 283., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 137. o.) módosított, az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány (HL L 278., 1. o.). A továbbiakban: 1976. évi okmány.

19. Az Európai Parlament képviselőinek választásáról szóló, 1977. július 7-i 77-729. törvény 2. cikke kimondja, hogy erre a törvényre a választójogi törvény az irányadó.

20. A választójogi törvény I. könyve I. címének 1. fejezete, amely meghatározza az aktív választójoghoz szükséges feltételeket, az L 2. cikkében előírja, hogy aktív választójoggal rendelkeznek azok a francia állampolgárok, akik 18. életévüket betöltötték, a polgári és politikai jogaikat gyakorolhatják, valamint nem állnak a törvény szerint cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró rendelkezés hatálya alatt.

21. A választójogi törvény L 6. cikkének megfelelően az ítéletben meghatározott ideig nem vehetőek fel a választójogi névjegyzékbe azok, akiktől a bíróságok a törvény értelmében megvonták a szavazati jogot.

II – **Tényállás**

22. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját a T. Delvigne által azon közigazgatási határozat ellen indított bírósági eljárás képezi, amely T. Delvigne választójogi névjegyzékből történő törléséről rendelkezett annak következtében, hogy emberölés bűntette miatt jogerősen tizenkét év szabadságvesztésre ítélték és mellékbüntetésként megfosztották választójogától.

23. T. Delvigne jogerős elítélésének idején, 1988. március 30-án, a korábbi francia büntető törvénykönyv a büntetőjogi szankcióval érintett személyek választójogtól való végleges megfosztásáról rendelkezett. Az 1992. évi törvény eltörölte e mellékbüntetés automatikus és meghatározatlan jellegét, azonban kizárólag az új törvénykönyv hatálybelépését követően kiszabott büntetések tekintetében.

24. T. Delvigne a Tribunal d'instance de Bordeaux (bordeaux-i kerületi bíróság) előtt vitatta a választójogi névjegyzékből való törlését, és előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását kezdeményezte, mivel álláspontja szerint az alkalmazott nemzeti jogszabály a Chartával ellentétes hátrányosan megkülönböztető bánásmódot eredményez. A Tribunal d'instance helyt adott ennek a kérelemnek, és ennek nyomán megindult a jelen eljárás.

III – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

25. A Tribunal d'instance de Bordeaux által 2013. december 9-én előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a következőképpen szólnak:

„Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikkét, hogy az kizárja, hogy a nemzeti jog egyik rendelkezése fenntartsa annak mindent összevéve meghatározatlan és aránytalan tilalmát, hogy az enyhébb büntetőtörvény – az 1994. február 1-jei 94-89. sz. törvény – hatálybalépése előtt elítélt személyek enyhébb büntetésben részesüljenek?

Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartájának az európai parlamenti választásokra vonatkozó 39. cikkét, hogy az azt írja elő az Európai Unió tagállamainak, hogy ne tiltsák általános, meghatározatlan és automatikus jelleggel a polgári és politikai jogok gyakorlását, annak érdekében, hogy ne alakítsanak ki egyenlőtlen bánásmódot a tagállamok állampolgárai között?"

IV – **A Bíróság előtti eljárás**

26. Az eljárásban T. Delvigne, a Commune de Lesparre-Médoc, a német, a brit, a spanyol és a francia kormány, valamint az Európai Parlament és a Bizottság vett részt és nyújtott be írásbeli észrevételeket. Mindannyian megjelentek a 2015. január 20-án tartott tárgyaláson. Ennek során, az eljárási szabályzat 61. cikke (1) és (2) bekezdésének megfelelően, a feleket több kérdés megválaszolására hívták fel: 1) Az 1992. évi törvény 370. cikke az uniós jog a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett

végrehajtásának minősül-e? 2) Melyek azok a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerinti „általános érdekű célkitűzések”, amelyek igazolják a választójog büntetőítéletből eredő korlátozásait? 3) Különösen a francia kormányhoz intézett kérdésként: mely személyek tartoznak az 1992. évi törvény 370. cikkének hatálya alá, és esetükben milyen feltételek mellett lehetséges a jogtól való megfosztás teljes vagy részleges megszüntetése? 4) Elsősorban T. Delvignet illetően, kérelmezte-e a választójogtól való megfosztás teljes vagy részleges megszüntetését, és ha igen, akkor milyen eredménnyel?

V – **Érvek**

A – *Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról és a Bíróság hatásköréről*

27. A francia kormány kezdettől fogva azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel semmilyen utalás nem történik azokra az okokra, amelyek miatt az előterjesztett kérdések szükségesek lennének az alapjogvita megoldásához, és abban nincs kellően meghatározva az a tényállás és jogszabályi háttér sem, amelybe ezek a kérdések illeszkednek.

28. A spanyol és a francia kormány álláspontja szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az előterjesztett kérdések megválaszolására. A francia kormány szerint az érintett nemzeti szabályozás nem tartozik az uniós jog hatálya alá, mivel az érintett rendelkezés olyan jellegű, mint egy átmeneti büntetőjogi rendelkezés, amelynek céljai nem tartoznak az uniós szabályozás hatálya alá. A spanyol kormány az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójoggal rendelkezők körének meghatározásával kapcsolatos tagállami hatáskörre hivatkozik.

29. A német kormány arra hivatkozik, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az első kérdésről való határozathozatalra, mivel a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen olyan bizonyítékot nem szolgáltat, amely alapján megállapítható lenne, hogy az alapeljárás tárgya a Chartában foglaltaktól eltérő valamely uniós szabály értelmezésére és alkalmazására vonatkozik.

30. T. Delvigne, a Bizottság, valamint, kizárólag a második kérdés tekintetében, az Európai Parlament egyaránt a Bíróság hatáskörének fennállása mellett foglal állást. A Bizottság szerint a tagállamok a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtják végre akkor, amikor általános vagy egyedi rendelkezéseket fogadnak el az európai parlamenti választásra jogosultak körének meghatározása céljából. Az uniós jog és különösen az 1976. évi okmány 8. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy e célból gyakorolják jogkörüket, és ebben a tekintetben a tagállamok kötelesek a Chartában elismert jogokat tiszteletben tartani.

31. Az Európai Parlament úgy véli, hogy a Charta alkalmazandó, következésképpen választ kell adni a második kérdésre. Véleménye szerint az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdése, valamint az 1976. évi okmány 1. cikkének (3) bekezdése és 8. cikke alapján Franciaország az uniós jogot hajtotta végre a Charta értelmében azáltal, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójoggal kapcsolatos nemzeti rendelkezéseket fogadott el. Ezek a rendelkezések a Chartától eltérő uniós jogi rendelkezéseknek minősülnek, és ennek értelmében Franciaország az uniós jogból eredő konkrét kötelezettségnek tesz eleget, nevezetesen annak, hogy biztosítsa az Európai Parlament tagjainak általános választójog alapján történő megválasztását. Másfelől, az 1976. évi okmány 8. cikkére figyelemmel, bár a választási eljárást a nemzeti rendelkezések szabályozzák, ezek az uniós joghoz tartoznak. Az a tény, hogy a francia jog az európai parlamenti választási eljárást a Franciaországban tartott egyéb választásokra alkalmazandó választójogi törvény rendelkezéseire történő utalással szabályozza, nem azt jelenti, hogy az európai választások lebonyolítása nem az Unióra ruházott hatáskörbe tartozik.

B – *Az első kérdésről*

32. T. Delvigne álláspontja szerint a Charta 49. cikkével ellentétes az 1992. évi törvény 370. cikkében foglalthoz hasonló olyan rendelkezés, amely kizárja, hogy az enyhébb büntetőjogi szabálynak bizonyos visszaható hatálya legyen, és ezáltal egyenlőtlen helyzetet teremt az 1994 előtt és az ezt követően elítélt személyek között.

33. A Commune de Lesparre Médoc, a brit, és – másodlagosan – a francia kormány, valamint a Bizottság arra hivatkozik, hogy a Charta 49. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes az alapeljárásban érintett szabályozás alkalmazása, mivel abban az időpontban, amikor T. Delvigne-t jogerősen elítélték, nem volt hatályban kevésbé szigorú szabályozás. Ez a Charta 49. cikkének (1) bekezdéséből, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából egyaránt következik.

C – *A második kérdésről*

34. T. Delvigne azt az álláspontot képviseli, hogy a Charta 39. cikkével is ellentétes az 1992. évi törvény 370. cikkében foglalt rendelkezés, mivel állampolgársági alapon egyenlőtlen helyzetet teremt, és e tekintetben az EJEE 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértésére hivatkozik.

35. A Commune de Lesparre-Médoc álláspontja szerint nincs egyenlőtlen bánásmód, mivel az 1992. évi törvény előtt a választójogi törvényben előírt büntetés, azonos feltételek mellett, valamennyi olyan uniós polgár tekintetében alkalmazandó volt, aki Franciaországban kívánt szavazni.

36. A francia kormány másodlagos jelleggel azt a választ javasolja, hogy a Charta 39. cikke nem tiltja meg, hogy a tagállamok egy súlyos bűncselekmény miatt hozott büntetőítélet esetén előírják a választójog gyakorlásának meghatározatlan jellegű megvonását azzal a feltétellel, hogy rendelkeznek e megvonás törlésének lehetőségéről is. Először is, a francia kormány kifejti, hogy a nemzeti szabályozás nem írt elő általános és meghatározatlan jellegű megfosztást. Egyfelől, a megfosztás azokra vonatkozik, akiket T. Delvigne-hez hasonlóan olyan szabadságvesztés-büntetésre ítéltek, amelynek időtartama öt évtől életfogytig tartó szabadságvesztésig terjed; nem automatikus és a büntetés időtartamától vagy a bűncselekmény súlyától független büntetésről van szó. Másfelől, a megfosztással érintett személy kérheti annak eltörlését, amelyet úgy tűnik, hogy T. Delvigne nem tett meg.

37. Másodszor, a francia kormány arra hivatkozik, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése a tagállamokat éppen a Charta által elismert jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozására jogosítja fel olyan feltételek mellett, amelyek e kormány álláspontja szerint a vitatott nemzeti szabályozás esetében teljesülnek.

38. A német kormány azt a választ javasolja, hogy a Charta 39. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az általános választójog elve lehetővé teszi a választójogtól való megfosztást olyan kényszerítő okok miatt, mint annak biztosítása, hogy a választók képviseletét ne bízzák jogerősen elítélt személyekre. Egy ilyen jellegű ok igazolná a választójogtól jogerős büntetőítélet esetén való megfosztást, feltéve hogy a jogszabály kellő mértékben különbséget tesz a büntetés súlya és a megfosztás időtartama szerint, és a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy az alkalmazott jogszabály megfelel-e a követelményeknek.

39. Az Egyesült Királyság Kormányának álláspontja szerint a Charta 39. cikke nem tiltja a tagállamoknak, hogy az alapügyben alkalmazotthoz hasonló olyan intézkedést hozzanak, amely nem tesz különbséget a tagállamok állampolgárai között. Véleménye szerint egyértelmű, hogy az uniós jog nem ismeri el az olyan választójogot, amelyre ezen intézkedés ellen az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől eltérő alapon hivatkozni lehet. Először is a Bíróság megállapította, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, és a Charta 39. cikkének ettől eltérő értelmezése az Unió hatáskörei

EUSZ 6. cikk (1) bekezdésével ellentétes kiterjesztésének veszélyével járna. Másodszor, T. Delvigne nem hivatkozhat a Charta 39. cikkének (1) bekezdésére, mivel francia állampolgár, és európai polgárként nem gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát. A 39. cikk az EUMSZ 20. és 22. cikk által biztosított jogokat tükrözi, és az e rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek szerint alkalmazandó. Ennek megfelelően, a Charta 39. cikkében elismert jog kizárólag az állampolgárságuk szerinti államtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárokat illeti meg. Az a tény, hogy kivételes esetekben az uniós polgárok az uniós polgárságukat érvényesíthetik az állampolgárságuk szerinti tagállamban, nem érinti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a választójog területén.

40. Az Európai Parlament arra hivatkozik, hogy a Charta 39. cikke a magánszemélyek számára megállapított alanyi jogokat tartalmaz. Véleménye szerint az abban elismert választójogot nemcsak az állampolgárságuktól eltérő tagállamban szavazó uniós polgárok számára, hanem a szavazás helye szerinti tagállam állampolgárai számára is biztosítja.

41. Ebben a tekintetben az Európai Parlament egyfelől arra hivatkozik, hogy, ahogyan az a Charta szövegéből és az ahhoz fűzött magyarázatokból kitűnik, a 39. cikk két különböző alapjogot tartalmaz, nevezetesen azon uniós polgárok számára, akik nem állampolgárai a lakóhelyük szerinti tagállamnak, azt a jogot, hogy az európai parlamenti választásokon ez utóbbi tagállamban szavazzanak (az (1) bekezdés), továbbá az európai képviselők közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon történő megválasztásához való jogot (a (2) bekezdés).

42. Másodsorban, az Európai Parlament arra hivatkozik, hogy a rendelkezés (2) bekezdésének hatályát nem korlátozza az „ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai” kifejezés, mivel az uniós polgárság, amelyhez e jog kapcsolódik, egy olyan jogállást foglal magában, amelynek joghatásai határon átnyúló elem hiányában is érvényesülnek.

43. Harmadsorban, az Európai Parlament álláspontja szerint a Charta 39. cikkének (2) bekezdése hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében ezt a rendelkezést úgy kell érteni, hogy az olyan alanyi jogot is magában foglal, amely kiegészíti az EUSZ 14. cikk (3) bekezdését. Ebben az értelemben az általános választójog, amely e jog lényege meghatározásának központi fogalma, főszabály szerint egy általános, *ratione personae* jogot foglal magában, amely nemcsak az állampolgárságuktól eltérő valamely tagállamban szavazó uniós polgárok feltétel nélküli védelmét, hanem a szavazás helye szerinti tagállam állampolgárainak védelmét is jelenti.

44. Az Európai Parlament szerint az európai parlamenti választásokon való részvétel jogának mindennemű korlátozása az uniós polgároknak a Charta által biztosított általános választójogába való beavatkozást jelent, és éppen a Charta 52. cikkének (1) bekezdése, valamint az ítélkezési gyakorlat alapján, a tagállamok csak meghatározott feltételek tiszteletben tartásával korlátozhatnak bármely jogot. Az Európai Parlament álláspontja szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata értelmében a korlátozás aránytalan, ha az kumulatív, általános, automatikus, és nem tesz különbséget az elkövetett jogsértés súlya alapján. Ezzel ellentétben az arányosnak tekinthető, ha bizonyos, kellően elhatárolt jogsértések esetében alkalmazandó és felülvizsgálható, azzal, hogy a nemzeti bíróság feladata az arányossági vizsgálatnak e felülvizsgálati lehetőség gyakorlatára tekintettel való elvégzése.

45. Végül, a Bizottság elsősorban azt emeli ki, hogy ellentétben azzal az állásponttal, amelyet, úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság képvisel, azok a rendelkezések, amelyeken T. Delvigne választójogi névjegyzékből való törlése alapul, nem a különböző tagállamok állampolgárai között, hanem a választók különböző csoportjai között eredményeznek eltérő bánásmódot. Ezt a különbséget az általános választójognak az európai parlamenti választások tekintetében fennálló követelményével kapcsolatban kell megvizsgálni.

46. Ennek szellemében a Bizottság álláspontja szerint a kérdésre az Európai Parlament javaslatával egyező módon kell válaszolni.

VI – **Értékelés**

47. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem két nagyon különböző szemszögből képezte az elfogadhatóságra vonatkozó kifogások tárgyát. Egyrészről, ahogyan azt a résztvevők – eltérő mértékben – kiemelték, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szövegezése annyira velős, hogy nem könnyű elfogadni, hogy megfelel az ítélkezési gyakorlatban megfogalmazott követelményeknek azon ténybeli és jogszabályi háttér megfelelő bemutatásával kapcsolatban, amelybe a Bíróság elé terjesztett kérdések illeszkednek, valamint azon okok megalapozottsága tekintetében, amelyek alapján az alapjogvita megoldásához szükség van a Bíróság válaszára.

48. Másfelől, véleményem szerint egy sokkal jelentősebb, hatásköri probléma is felmerült ugyanezen elfogadhatóság szempontjából. Kétséges ugyanis, hogy a Bíróság adhat-e választ a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdésekre, amelyek a Chartában foglalt különböző alapvető jogok valamely tagállam által történő tiszteletben tartásával kapcsolatosak. Vitás továbbá, hogy – ahogyan arra némely fél felhívja a figyelmet – nem az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott aktusokról van szó, a Bíróság hatáskörét érintő, ebből fakadó logikus következményekkel. Ezzel a két kérdéssel külön-külön, előzetesen szükséges foglalkozni.

A – *Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról*

49. Ahogyan arra az előbbiekben rámutattam, a francia kormány arra hivatkozik, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem – az előterjesztett formában – nyilvánvalóan elfogadhatatlan. Véleménye szerint azon tényállási és jogszabályi háttér hiányos kifejtése, amelybe a kérdést előterjesztő bíróság kérdései illeszkednek, nem teszi lehetővé az alapeljárás tartalmának pontos megértését, amely azon túl, hogy megakadályozza a Bíróságot abban, hogy hasznos választ adhasson e jogvita megoldásához, megfosztja a tagállamokat és más érdekelteket attól a lehetőségtől, hogy a Bíróság Alapokmánya 23. cikkének megfelelően észrevételeket nyújtsanak be.

50. Az alapeljárásban részt vevő felek kivételével ezen eljárás valamennyi résztvevője többé-kevésbé egyetért a francia kormány kritikájával, bár nem olyan mértékben, hogy emiatt a kérelem elfogadhatatlanságának megállapítását kérnék.

51. E kifogásokra válaszként mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy kevés alkalommal merült fel, hogy egy előzetes döntéshozatal iránti kérelem úgy került a Bíróság elé, hogy az egyszerre volt tömör az érvelését illetően és egyértelmű az uniós jog értelmezésével kapcsolatban konkrétan felmerült probléma tekintetében.

52. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis a Bíróság előtt gyakorlatilag annak ismertetésére szorítkozott, hogy T. Delvigne az alapeljárásban miként támasztott kétségeket azzal kapcsolatban, hogy a jelen ügyben alkalmazandó nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a Charta 39. és 49. cikkével, és mindezt rendkívül tömören és alig kifejtett érveléssel tette. Kizárólag e szempont alapján el kell ismerni, hogy a jelen előzetes döntéshozatalra utaló határozat ellen felvetett egyes kifogások megalapozottak.

53. Ugyanakkor ezzel egyidőben, a Bíróság elé terjesztett két kérdés, bármennyire is kevéssé részletezett, végeredményben annyira egyszerű és önmagában annyira egyértelmű, hogy nincs szükség nagy képzelőerőre ahhoz, hogy legalább a kérdést előterjesztő bíróságnak történő válaszadás érdekében a jelen ügyben szóban forgó alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket kellőképpen „rekonstruáljuk”. Az Egyesült Királyság kormánya által írásbeli észrevételei 2. pontjában tett kijelentések bizonyítják, hogy valójában nem nehéz a Tribunal d’instance által előterjesztett érdemi problémát a szükséges mértékben feltérképezni.

54. Másfelől, a jelen ügyben úgy tűnik, hogy az alapeljárásban felmerült, alapvető jogokra irányuló érdemi problémakört a nemzeti jog szempontjából és az abban rendelkezésre álló eljárásjogi eszközökkel már tisztázták. Jelenleg a Charta az, amelyre – két rendelkezését illetően – az érintett tagállam közhatalmi szerveinek aktusaival szemben hivatkozni kívánnak, amennyiben azokat implicit módon, az európai parlamenti választásokkal kapcsolatban úgy értelmezik, hogy azokat az uniós jog végrehajtása érdekében fogadták el. E körülmények között, anélkül hogy ezzel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat hiányosságaira mentséget kívánnék találni, úgy vélem, hogy különös gondossággal kell megvizsgálni azt, hogy az előbbiekben említett hiányosságok ténylegesen akadályozzák-e, vagy sem a Bíróságot abban, hogy az előterjesztett kérdésekre válaszoljon. Nem szabad tehát elfelejteni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően csak akkor utasítható el egy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nem áll kapcsolatban az alapjogvita tényeivel vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azon ténybeli és jogi körülmények, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a feltett kérdésekre hasznos módon válaszolhasson. [5]

55. A kifejtett álláspontom alapján úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett adatok és megállapítások elegendők az uniós joggal való összeegyeztethetőség azon problémájának azonosításához, amely a szóban forgó nemzeti szabályozás, konkrétabban az 1992. évi törvény 370. cikkének alkalmazása során merült fel.

56. Ami az első kérdést illeti, a Tribunal d'instance megállapította, hogy e „cikk fenntartotta a polgári jogok gyakorlásának a végső fokon 1994. március 1-je előtt hozott büntetőítéletből következő életfogytig tartó tilalmát", és ezt követően rámutatott arra, hogy T. Delvigne – egy olyan értékelés során, amelyet a bíróság is támogat azáltal, hogy „helyt ad" T. Delvigne előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére irányuló „kérelmének" – [6] „úgy véli, hogy e cikk sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának több rendelkezését és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény [1. sz. kiegészítő jegyzőkönyve] 3. cikkének [rendelkezéseit] is".

57. Ez nem teljesen megalapozatlan állítás, mivel a kérdést előterjesztő bíróság egyértelművé teszi, hogy „elsődlegesen az ebből az 1994. március 1-je után elítélt, enyhébb törvény hatálya alá eső személyekkel szemben alkalmazott egyenlőtlen bánásmód[ról] – őt magát végső fokon 1988. március 30-án ítélték el –, illetve a francia szabály és a közösségi szabály közötti, [ebből eredő] ellentmondás[ról van szó]".

58. A „Charta több rendelkezését", amelyre T. Delvigne általános jelleggel hivatkozott, a Tribunal d'Instance de Bordeaux a 49. cikkre pontosította a Bíróság elé terjesztett első kérdés olyan értelemben történő megfogalmazásával, hogy ez a konkrét rendelkezés „kizárja[-e], hogy a nemzeti jog egyik rendelkezése fenntartsa annak mindent összevéve meghatározatlan és aránytalan tilalmát, hogy az enyhébb büntetőtörvény – az 1994. február 1-jei 94–89. sz. törvény – hatálybalépése előtt elítélt személyek enyhébb büntetésben részesüljenek".

59. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat a második kérdés tekintetében sem sokkal részletesebb, sőt. A megállapításai ugyanakkor teljesen alkalmatlanok azon jogi probléma kifejtésére, amelyre az alapeljárásban választ kell adni. Így a bíróság röviddel a két kérdésének megfogalmazása előtt megállapítja, hogy „két kérdést kell előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé terjeszteni, amelyek közül az egyik egy időbeli feltételre vonatkozik, a másik pedig egy állampolgársági feltételhez kapcsolódik". Az „állampolgársági feltétel" kétségtelenül csak a második kérdés

5 — E tekintetben lásd: Rüffler-ítélet, C-544/07, EU:C:2009:258, 38. pont; Melloni-ítélet, C-399/11, EU:C:2013:107, 29. pont; Di Donna-ítélet, C-492/11, EU:C:2013:428, 25. pont.

6 — Ez a megállapítás számomra elegendőnek tűnik a Bizottság által az írásbeli észrevételei 20. pontjában kifejtett kétség eloszlatásához, amely pontban a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az előterjesztett kérdések megfogalmazása azonos a T. Delvigne által javasoltakkal, amelyből az következik, hogy a francia szabályozással kapcsolatos egyes értékelések nem tükrözik „a kérdést előterjesztő bíróság végleges álláspontját" az üggyel kapcsolatban. Álláspontom szerint amennyiben e bíróság „helyt ad" T. Delvigne kérelmének, azt úgy kell érteni, hogy a bíróság elfogadja a T. Delvigne által az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására irányuló kérelmének alátámasztására kifejtett okokat, és ezáltal ezekkel azonosult.

megszövegezésében jelenik meg, amelyben a kérdés az, hogy „a [...] [Chartának] az európai parlamenti választásokra vonatkozó 39. [...] [cikke] [...] azt írja[-e] elő az Európai Unió tagállamainak, hogy ne tiltsák általános, meghatározatlan és automatikus jelleggel a polgári és politikai jogok gyakorlását, annak érdekében, hogy ne alakítsanak ki egyenlőtlen bánásmódot a tagállamok állampolgárai között”.

60. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tehát kellő mértékben lehetővé teszi azon két jogi probléma meghatározását, amellyel kapcsolatban a Bíróság állásfoglalását kérik annak érdekében, hogy a Tribunal d’instance meg tudja állapítani, hogy az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti szabályozás az uniós joggal összeegyeztethető-e, vagy sem. Egyfelől, hogy a Charta 49. cikkének megfelelően kizárható-e a jelen ügyhöz hasonló körülmények között az enyhébb büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazása. Másfelől, hogy a Charta 39. cikke alapján mellékbüntetésként lehetséges-e a választójog meghatározatlan jellegű tiltása.

61. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bíróságnak a minimálisan szükséges mértékben módja van tanulmányozni a kérdést előterjesztő bíróság által megoldandó azzal kapcsolatos problémát, hogy az alapügyben érintett nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e az uniós joggal, és így elősegíteni az említett jogvita megoldását azáltal, hogy e bíróság számára az említett jog releváns értelmezését nyújtja.

62. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezért véleményem szerint megfelel az ahhoz szükséges feltételeknek, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat, a formai követelményekkel kapcsolatos hiányosságaira vonatkozó kifogások szempontjából, elfogadható legyen. Ebből következően azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el az elfogadhatóságára vonatkozó kifogásokat.

B – *A Bíróság hatásköréről: a Charta alkalmazásának hatálya a jelen ügy körülményei között*

63. A felek megállapításai szintén különbözőek és változatosak voltak abban a tekintetben, hogy a nemzeti hatóságok eljárása során „az uniós jogot hajtották-e végre” a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében, a Bíróság azon hatáskörére kifejtett következménnyel együtt, amely a kérdést előterjesztő bíróság részére történő válaszadásra irányul. Néhány esetben, mint a német kormány esetén, az e kérdésre adott válasz különbséget tett a hivatkozott alapvető jogok, az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog (a Charta 39. cikke), valamint a későbbi enyhébb büntetéshez való jog (a Charta 49. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata) között. Álláspontom szerint az általam kifejtendő okok miatt a felvetett kérdés ilyen elkülönült elemzésére van szükség a jelen ügy körülményei között. Ezt megelőzően azonban röviden fel kell idézni a szóban forgó kikötés Bíróság általi értelmezését.

1. Azon kikötés hatályáról, amely szerint a Chartának a tagállamok annyiban címzettjei, „amennyiben az Unió jogát hajtják végre” (a Charta 51. cikkének (1) bekezdése). Felvetés

64. Az általam az előbbiekben idézett mondat kezdettől fogva értelmezési problémákat vetett fel,[7] és komoly jogtudományi vitát váltott ki, amelyet részben a korábbi ítélkezési gyakorlat és az említett rendelkezés szövegezése között fennálló bizonyos olyan *feszültség* táplál, amelyre fel kívánták hívni a figyelmet.[8]

65. Az Åkerberg Fransson-ügyben hozott ítélet[9] a korábbi állandó ítélkezési gyakorlatot megerősítve megállapította, hogy „[lényegében] az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem. A Bíróság ennyiben emlékeztetett már arra, hogy a Chartára tekintettel nem mérlegelheti az olyan nemzeti szabályozást, amely nem tartozik az uniós jog keretei közé. Ezzel szemben, amint az ilyen szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe kerül, az előzetes döntéshozatal keretében eljáró Bíróságnak meg kell adnia minden ahhoz szükséges értelmezési szempontot, hogy a nemzeti bíróság mérlegelhesse e szabályozás azon alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét, amelyeknek a tiszteletben tartását biztosítja”.[10]

66. Elvi megközelítésként a Bíróság ugyanezen ítélet 21. pontjában kimondta, hogy „ha valamely nemzeti szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe tartozik, a Charta által biztosított alapvető jogokat tiszteletben kell tartani, nem állhat fenn olyan tényállás, amelyre anélkül vonatkozna az uniós jog, hogy az említett alapvető jogokat alkalmazni kellene. Az uniós jog alkalmazhatósága magában foglalja a Charta által biztosított alapvető jogok alkalmazhatóságát.”

67. Végül, ugyancsak elvi kijelentésként, az ítélet 29. pontja a nemzeti jog által szabályozott azon tényállások esetére vonatkozott, amelyeket „nem teljes egészében az uniós jog határoz meg”. Ilyen esetben a nemzeti közhatalmi szervek „[jogszerűen alkalmazhatják] az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket […], feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését”.[11]

68. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ezen a ponton a Bíróság a Melloni-ítéletre hivatkozik, amelynek 60. pontja – a Charta 53. cikkére, és ezáltal arra a lehetőségre utalva, hogy a tagállamok magasabb védelmi követelményeket állapítanak meg – kimondja, hogy a „Charta 53. cikke […] megerősíti, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtó intézkedéseket tesz szükségessé,

7 — Például: Groussot, X., Pech, L. és 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 Kiadó, Tübingen, 2011., 54. és azt követő oldalak.; Kokott, J. és Sobotta, C.: „The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon”, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, 6. szám, 2010.; Alonso García, R.: „The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Law Journal*, 8. szám, 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, 14. kötet, 1. szám, 2002.; Egger, A.: „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited», *Yearbook of European Law*, 25. kötet, 2006.; Rosas, A. és 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., valamint Weiler, J. és Lockhart, N.: »„Taking rights seriously” seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I« 32. szám, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — Ebben a tekintetben lásd egyrészt: Wachauf-ítélet, C-5/88, EU:C:1989:321, és Bostock-ítélet, C-2/92, EU:C:1994:116, másrészt pedig: ERT-ítélet, C-260/89, EU:C:1991:254, és Familiapress-ítélet, C-368/95, EU:C:1997:325, ellentétben a Maurin-ítélettel, C-144/95, EU:C:1996:235, a Kremzow-ítélettel, C-299/95, EU:C:1997:254 és az Annibaldi-ítélettel, C-309/96, EU:C:1997:631.

9 — C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Åkerberg Fransson-ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 19. pont. A Bíróság a továbbiakban a következő ítéletekből idéz: ERT-ítélet (C-260/89, EU:C:1991:254), 42. pont; Kremzow-ítélet (C-299/95, EU:C:1997:254), 15. pont; Annibaldi-ítélet (C-309/96, EU:C:1997:631), 13. pont; Roquette Frères-ítélet (C-94/00, EU:C:2002:603), 25.pont; Sopropé-ítélet (C-349/07, EU:C:2008:746), 34. pont; Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734), 72. pont; Vinkov-ítélet (C-27/11, EU:C:2012:326), 58. pont.

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

akkor a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is az alapvető jogok védelmének nemzeti szintjét alkalmazhatják, feltéve hogy ennek alkalmazása nem sodorja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát” [12].

69. Az „uniós jog alkalmazási köre” ezért úgy határozható meg, hogy az magában foglalja „az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállást”. Emellett a Charta alkalmazása nem eredményezheti a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök kiterjesztését, mivel ahogyan arra éppen az Åkerberg Fransson-ítélet [13] emlékeztet, az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése értelmében „a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. Hasonlóképp, a Charta 51. cikkének (2) bekezdése szerint a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat” [14].

70. Innentől kezdve tehát meg kell határozni, hogy a jelen ügyben „az uniós jog által szabályozott tényállásról” van-e szó.

2. Annak szükségességéről, hogy ezt a kérdést külön kell elemezni

71. Ahogyan azt az előbbiekben megjegyeztem, álláspontom szerint arra a kérdésre, hogy a nemzeti közhatalmi szervek aktusaikat „az uniós jog végrehajtása érdekében” fogadták-e el, a hivatkozott két alapvető jog tekintetében külön választ kell adni.

72. Az e tekintetben tett javaslatom magyarázatot igényel. Nem tűnhet ugyanis egyértelműnek, hogy valamely tagállamban bekövetkezett tényállás a Charta szempontjából egyaránt *elemezhető és nem elemezhető*, a hivatkozott rendelkezéstől függően.

73. Előfordul ugyanakkor, hogy a jelen ügy körülményei között egy sajátos tényállás jön létre, amely az alapeljárásban előterjesztett kérelem alapját képezi. A T. Delvigne által ismertetett tényállást ugyanis két különböző és tulajdonképpen alternatív úton lehet orvosolni: egyfelől, annak vizsgálata útján, hogy a vele szemben alkalmazott – és továbbra is alkalmazandó – büntetőjogszabály sérti-e az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot (a Charta 39. cikke). Másfelől, azon alternatív vizsgálat útján, hogy a vele szemben *nem* alkalmazott későbbi büntetőjogszabályt minden esetben alkalmazni kellett volna-e a Charta 49. cikkében foglalt biztosítékkal összhangban (az enyhébb büntető törvény visszaható hatályához való jog). A két út, ahogyan az látható, esetlegesen azonos eredményre vezethet.

74. Márpedig, az elemzés által felvetett azon problémák, hogy egy olyan esettel állunk-e szemben, amelyben az uniós jogot hajtják végre, nagyon eltérően jelennek meg aszerint, hogy egyik vagy másik kérelemről van-e szó: azaz aszerint, hogy a kérelem annak megállapítására irányul-e, hogy a tekintetében alkalmazott törvény – jelentős mértékben – sérti a választójogot, vagy aszerint, hogy a kérelem egy olyan büntetőtörvény bizonyos, visszaható hatályú alkalmazására irányul, amelyet a tekintetében *nem* alkalmaztak.

75. Azzal a kérdéssel tehát, hogy az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott nemzeti jogszabály esete áll-e fenn, elkülönítve, és a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett sorrendben fogok foglalkozni.

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

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

14 — Ez utóbbi tekintetben ugyanebben az értelemben lásd: Dereci és társai, C-256/11, EU:C:2011:734, 71. pont.

3. Arról, hogy a Charta 49. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában elismert, enyhébb büntetőtörvény visszaható hatályának alkalmazásához való joggal érvényesen ellentétes lehet-e egy a jelen ügy körülményei között hozott büntetőítélet

76. Emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ügyben hogyan történt a nemzeti büntetőjogban kétségtelenül *reformatio in mitiusnak* minősülő törvénymódosítás, amely azonban kizárta, hogy az vonatkozzon a törvény hatálybalépését megelőzően kihirdetett ítéletekre. Ugyanakkor, a Chartában elismert biztosíték hatályának esetleges elemzése előtt, és különösen akkor, ha az a hivatkozott reform hatálybalépésének időpontjában már kihirdetett, jogerős ítéletekre is vonatkozik, ahogyan azt az előbb kifejtettem, meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó büntetőítéletet „az uniós jog végrehajtásának" minősült-e. Ellentétes következtetés levonása esetén egyértelmű, hogy nem szükséges ezen alapvető jog anyagi jogi hatályával kapcsolatos különböző lehetséges kérdésekkel foglalkozni. [15]

77. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján, már előre jelezhetem, könnyedén levonható az a következtetés, hogy nem ez volt a helyzet. Emlékeznünk kell a már hivatkozott Åkerberg Fransson ítéletre, amelyben olyan kérdéskör tekintetében, amely tagadhatatlan hasonlóságot mutat a jelen üggyel, és konkrétan azt vizsgálva, hogy a büntetőtörvénynek egy olyan biztosítéka, mint a *ne bis in idem* elve, vonatkozik-e a héával kapcsolatos jogsértés miatt kiszabott ítéletre, a Bíróság az uniós jog végrehajtása esetének fennállását állapította meg azzal, hogy a szóban forgó büntetőeljárásnak „részben a héával összefüggő bevallási […] [kötelezettségek] […] megszegéséhez [kell kapcsolódnia]". [16]

78. A Bíróság ebben az ügyben hasonlóképpen megállapította, hogy az alapeljárás szerinti tényállást az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott jogszabály szabályozta, mivel ez utóbbi előírja, hogy minden egyes tagállam „köteles elfogadni valamennyi jogalkotási és közigazgatási rendelkezést annak érdekében, hogy a területén biztosítsa az esedékes héa teljes összegének beszedését, továbbá hogy küzdjön az adócsalás ellen" [17], ahogyan az egyrészről az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésből, másfelől pedig a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112 irányelvből és a hatodik irányelvből következik.

79. E rendelkezések kiegészülnek „az EUMSZ 325. cikk[el, amely] kötelezi a tagállamokat, hogy elrettentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen, különösen pedig előírja velük szemben, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdése érdekében ugyanazokat az intézkedéseket tegyék meg, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek" [18].

80. A Bíróság szerint, „mivel az Unió saját forrásai az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, […] 2007/436/EK […] határozat […] 2. cikkének (1) bekezdése értelmében magukban foglalják többek között a harmonizált héa uniós szabályok alapján megállapított alapjának alkalmazásából származó bevételeket, közvetlen kapcsolat áll fenn egyrészt a héabevételeknek az alkalmazandó uniós jog tiszteletben tartásával történő beszedése, másrészt pedig a vonatkozó héa-sajátforrás uniós költségvetés rendelkezésére bocsátása között, mivel az előbbi beszedése során történt mulasztás potenciálisan az utóbbi csökkenéséhez vezet" [19].

81. Végeredményben az Åkerberg Fransson ítéletben olyan esetről volt szó, amelyben egy tagállamnak az uniós jog által megállapított valamely kötelezettség teljesítéséhez szükséges jogalkotási és közigazgatási rendelkezéseket kellett meghoznia.

15 — Általános jelleggel lásd: Lascuraín Sánchez, J. A.: *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

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

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

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

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

82. A fenti tényállástól teljesen eltérően, a jelen ügyben nincsenek olyan uniós jogi rendelkezések – és ezért nem is történik rájuk hivatkozás –, amelyek az említett ügyben történtekhez hasonló módon megalapozhatnák és működésbe hozhatnák a tagállam szankcionálási jogkörét. Ellenkezőleg, a tagállamot megillető *ius puniendi* az Unió hatáskörétől távol eső területen, konkrétan az emberölés bűncselekményének szankcionálása során érvényesült. A jelen ügyben tehát nincsen olyan uniós jogszabály, amely alapján kijelenthető lenne, hogy a büntetőjogi szankció kiszabására e jogszabály végrehajtása érdekében került sor.

83. Ebből a szempontból csak azt kell hozzáfűznöm, hogy az a tény, hogy a *reformatio in mitiushoz* való jog hatályának a T. Delvigne által javasoltak szerinti eltérő értelmezése alapján az elítélését követő törvényhozási reform erre a jogra is vonatkozhatott volna, amely végső soron következményekkel jár T. Delvigne választójogának gyakorlására nézve, nem elegendő ahhoz, hogy az előző következtetéstől eltérjünk.

84. A Bíróság kijelentette, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó terület pusztán közvetett érintettsége nem elegendő annak megállapításához, hogy e jog szabályozza azt a tényállást, amelyre az ilyen érintettséget kiváltó nemzeti jogszabály alkalmazandó. [20]

85. Ezzel összhangban a Bíróság azt is megállapította, hogy „»az uniós jog végrehajtásának« a Charta 51. cikke szerinti fogalma megköveteli a szóban forgó területek közötti közelséget, illetve az egyik terület által a másikra gyakorolt közvetett hatásokat meghaladó bizonyos fokú kapcsolat fennállását” [21]. A Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy „[a]nnak meghatározása céljából, hogy valamely nemzeti szabályozás az uniós jognak a Charta 51. cikke szerinti végrehajtásába tartozik-e, egyebek között azt kell megvizsgálni, hogy a nemzeti szabályozás uniós jogi rendelkezés végrehajtására irányul-e, hogy milyen jellegű ez a szabályozás, és hogy az uniós jog hatálya alá tartozó célokon kívül más célok elérésére is irányul-e – még akkor is, ha közvetetten érintheti az uniós jogot –, valamint hogy létezik-e olyan uniós jogi különös szabályozás, amely az adott területre vonatkozik, vagy amely azt érintheti.” [22]

86. Végeredményben, ezt a gondolatmenetet követve, azon körülmény alapján, amely szerint az említett reform visszaható hatályának bizonyos módon véletlenszerű mellékkövetkezménye lehetett volna a választójog feléledése, nem állapítható meg, hogy a Charta 49. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata „szabályozza” ezt a tényállást; végeredményben azt, hogy a nemzeti hatóságok aktusát az uniós jog végrehajtása érdekében fogadták el.

87. Következésképpen úgy vélem, hogy a jelen ügyben érintetthez hasonló olyan nemzeti rendelkezésnek, amely kizárja a nem az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott büntetőjogi szabályozás bizonyos visszaható hatályát, nincs az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott nemzeti szabályozás jellege sem.

88. Következésképpen álláspontom szerint a Bíróság a jelen ügy körülményei között nem rendelkezik hatáskörrel annak megállapítására, hogy összeegyeztethető-e a Tribunal d’instance által hivatkozott nemzeti jogszabály a Charta 49. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában elismert joggal.

20 — Annibaldi-ítélet, C-309/96, EU:C:1997:631, 21–23. pont.

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

22 — Siragusa-ítélet, C-206/13, EU:C:2014:126, 25. pont, hivatkozással az Annibaldi-ítéletre, C-309/96, EU:C:1997:631, 21–23. pont; az Iida-ítéletre, C-40/11, EU:C:2012:691, 79. pont; valamint az Ymeraga és társai ítéletre, C-87/12, EU:C:2013:291, 41. pont.

4. Arról, hogy a Charta 39. cikkének (2) bekezdésében meghatározott, európai parlamenti választásokra vonatkozó választójoggal ellentétes lehet-e egy olyan nemzeti büntetőjogi szabályozás, amely az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog végleges elvesztését írja elő

89. A Tribunal de Bordeaux második kérdése arra irányul, hogy összeegyeztethető-e Chartával a T. Delvigne-nyel szemben eredetileg – az általa elkövetett bűncselekmények elkövetésének időpontjában hatályos büntetőjogi szabályozás alapján – kiszabott – és vele szemben jelenleg is „hatályos” – választójogtól való végleges megfosztás.

90. Ismét fel kell tenni azt a kérdést, hogy fennáll-e az az eset, amelyben a Charta 51. cikke (1) bekezdésének alapján megállapítható a tagállami közhatalmi szervek aktusainak a Charta rendelkezéseihez való kötődése. Lényegében újból annak megállapítására irányuló kérdés merül fel, hogy olyan uniós jogszabályról van-e szó, amely a kérdéses büntetőjogi szabályozás alkalmazását szabályozta vagy megállapította.

91. A jelen ügyben egyértelműen más következtetés vonható le. Az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos választójog elvesztése, amely T. Delvigne esetében azon francia szabályozás következményeként áll fenn, amely – ahogyan azt majd látni fogjuk – az uniós jog értelmében az európai parlamenti választásokat szabályozza – a választásokra vonatkozó általános nemzeti szabályozásra (1977. július 7-i 77-729. sz. törvény 2. cikke) történő utalással, valamint ez utóbbinak a büntetőjogi szabályozásra (a választási törvénykönyv L 2. cikke) történő utalásával egyaránt –, az uniós jog végrehajtása érdekében elfogadott szabályozás következményének minősül.

92. Álláspontom szerint ebben az esetben egyértelmű kapcsolat áll fenn a vitatott nemzeti szabályozás és az uniós jog között. Ez a *kapcsolat* mindenekelőtt abból ered, hogy az elsődleges jog hatásköröket jelöl ki az Európai Parlament tagjainak „valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően” tartandó megválasztásához szükséges intézkedések kidolgozására. Árnyalatnyi eltérésekkel ugyan, de összhangban a közvetlen elődjével, azaz az EK 190. cikkel az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdése szerint míg az Európai Parlament „javaslatot dolgoz ki a […] szükséges intézkedésekre vonatkozóan” az említett cél megvalósítása érdekében, eközben a Tanács hatáskörébe tartozik, hogy „az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag” megállapítsa e rendelkezéseket, bár a szóban forgó rendelkezések csak „azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták” [23].

93. Az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdésének ezen rendelkezése azt jelenti, hogy az uniós jogalkotónak biztosítania kell a képviselőinek megválasztására vonatkozó szabályozást két lehetőség szerint: vagy egy egységes eljárást állapít meg, vagy pedig lefektet néhány közös elvet. Az egyik vagy másik lehetőség közötti különbségektől függetlenül, a jelen ügy szempontjából az a releváns, hogy mindkét lehetőség uniós hatáskörben maradt területre irányul, és az uniós jogalkotót e területen legalább a „társjogalkotói” minőség illeti meg.

94. Egyértelmű, hogy akár azzal, hogy az Európai Parlament tagjainak választására vonatkozó *eljárást* alakít ki, akár azzal, hogy meghatározza azokat a *közös elveket*, amelyek alapján ezt a választást le kell folytatni, az uniós jogalkotó részt vesz azon különleges hatáskör gyakorlásában, amelyet esetleg „megosztottnak” lehetne minősíteni, a jogalkotót azonban mindenesetre közvetlenül bevonja. A szóban forgó hatáskör két szempontból is „megosztottnak” tűnik: az első szempontból amiatt, hogy míg az említett eljárást szabályozó rendelkezések kezdeményezése és kidolgozása vagy adott esetben az arra irányadó közös elvek elhatárolása kizárólag az uniós jogalkotó feladata, az e rendelkezések „hatálybalépéséről” való döntéshozatal viszont a tagállamok számára van fenntartva. A második

23 — Az EK 190. cikkről és az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdéséről általános jelleggel lásd: 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*, 2009. május, 7–13. o.

szempontból azért, mert egy egységes eljárás kialakítását, vagy alternatívaként, azon elvek lefektetését követően, amelyeken az európai parlamenti választásokra vonatkozó eljárásnak alapulnia kell, mindig marad mozgástér arra, hogy a tagállamok saját hatásköreiket gyakorolják az európai parlamenti választásokra vonatkozó szabályozást illetően.

95. Az előző megállapításból levonandó első következtetés az, hogy az uniós jogalkotó már az EUMSZ értelmében rendelkezik bizonyos olyan hatáskörrel, amely alapján elutasítható az a kifogás, hogy a Charta alkalmazása következtében az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének második mondatában szereplő tilalom értelmében véve módosulhatnak az Unió hatáskörei. E következtetésen pedig nem változtat az a tény sem, hogy mint ismeretes, az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem valósult meg.

96. Az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdésében előírt eljárást ugyanis még nem alakították ki.[24] Ugyanakkor az ebben a rendelkezésben foglalt felhatalmazás, annak ellenére, hogy azzal még éltek, az elsődleges jogalkotó azon szándékát fejezi ki, hogy az Európai Parlament tagjainak választását az Åkerberg Fransson ítélet értelmében „az uniós jog által szabályozott helyzetté" alakítsa, bár nem kizárólagos módon, hanem úgy, hogy abban a tagállami jogszabályok vesznek részt az Unió által kialakított egységes eljárás keretében, vagy adott esetben az Unió által meghatározott közös elvek mentén.

97. Az Uniónak az Európai Parlament tagjainak kijelölésére vonatkozó eljáráshoz fűződő érdeke már minőségi változáson ment keresztül, amint az európai parlamenti képviselőket a tagállamok állampolgárai közvetlen és általános választójog alapján kezdték megválasztani.[25] Emiatt volt szükség kezdetben az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 1976. évi okmány elfogadására, amely 1. cikkének (3) bekezdése előírta a „közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos" választást.

98. Az említett 1976. évi okmány kétségtelenül némileg többről rendelkezett, és a 8. cikkében kimondta, hogy „[e]zen okmány rendelkezéseire is figyelemmel, a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók". Ugyanakkor mindenesetre az Európai Parlament tagjainak általános választójogon alapuló közvetlen választása megváltoztatta az e parlamentről alkotott képet, és azt a tagállami parlamentekhez tette hasonlóvá. Nem szabad elfelejteni, hogy a Bíróság a Les Verts kontra Parlament ítéletében[26] ezen okmány alapján helyt adott a „Les Verts" párt keresetének és a Szerződéseket első alkalommal alkotmányos alapchartának minősítette.

24 — Az Európai Parlament tett kísérleteket ezen felhatalmazás teljesítésére. Meg kell jegyezni az Andrew Duff képviselő által 2011. április 28-án készített, az 1976. évi okmány módosításáról szóló javaslattal kapcsolatos első jelentést (PE 440.210v04-00), amelyben pán-európai választási listák létrehozását javasolta, és felmerült az Unió egész területére nézve egy egységes választókerület létrehozása, és a listákon a női képviselet biztosítására irányuló kötelezettség, valamint a helyeknek az arányos korrigált d'Hondt-rendszer szerint elosztása, amely javaslattal kapcsolatban, azt követően, hogy nem szerzett kielégítő többségi támogatást az Alkotmányügyi Bizottságban, ugyanez a képviselő 2012. február 2-án egy második jelentést készített, amely szintén nem szerzett kielégítő többségi támogatást az Alkotmányügyi Bizottságban, következésképpen azt a plenáris ülésen nem tárgyalták. Ezen meghiúsult kísérleteket követően elfogadták a 2014. évi európai parlamenti választásokról szóló, 2012. november 22-i állásfoglalást (P7_TA(2012)0462, Carlo Casini képviselő jelentése). Ezzel a határozattal fogadja el a Parlament a 93/109/EK irányelvnek az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról szóló, 2012. december 20-i 2013/1/EU tanácsi irányelvet (HL L 26., 27. o.). Ez a reform a tagállamok közötti információcserére, valamint az adott tagállam állampolgárának nem minősülő uniós polgárok választójogi névjegyzékébe való felvételére vonatkozó eljárások javítására összpontosít. Hasonlóképpen, 2013. június 10-én az Európai Parlament elfogadja a Tanács azon javaslatának elfogadásáról szóló ajánlást, amely az Európai Parlament összetételét állapítja meg (PE 513.240v01-00), e javaslat egyben a Parlament másik, a 2013. március 13-i plenáris ülésén elfogadott állásfoglalásán (P7_TA(2013)0082) alapul. Később, 2013 júliusában a Parlament a 2014. évi választások megszervezésének javításáról szóló állásfoglalást is elfogad (P7_TA(2013)0323), amely megnövelte a Parlament hatáskörét a Bizottság elnökének megválasztásával kapcsolatban.

25 — Arról, hogy akkoriban az ítélkezési gyakorlat milyen jelentőséget tulajdonított ennek az újításnak, lásd például: 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., 195–208. o. Paulin, B. és Forman, J.: „L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", Cahiers de Droit Européen 5–6, 1976., 506–536. o. Charpentier, J., *et al.*: *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — 294/83 ítélet, EU:C:1986:166, 23. pont.

99. Az Európai Parlament hatásköreinek fokozatos növekedése, valamint az intézményi és politikai helyzetének a nemzeti parlamentek tagállami jogrendszerekben elfoglalt helyzetéhez való fokozódó mértékű közeledése csak még sürgetőbbé tették annak szükségességét, hogy a tagjainak választására irányuló eljárás eleget tegyen annak, hogy státuszát tekintve olyan szervről legyen szó, amely az „Unió" polgárainak akaratát képviseli. Ha úgy tetszik, az Åkerberg Fransson ügyre vonatkozó indítványomban kifejtettek szerint úgy tűnik, nem vitatható, hogy ebben az esetben „az Unió ahhoz fűződő *különös érdek[éről* van szó], hogy [az uniós jog végrehajtása során a tagállamok hatalomgyakorlása] az alapvető jogok uniós értelmezéséhez igazodjék". [27]

100. Hasonlóképpen, elhagyva az EK 189. cikkben foglalt korábbi megfogalmazást, az EUSZ 14. cikk (2) bekezdése, és ezzel összefüggésben a Charta 39. cikkének (1) bekezdése az európai parlamenti képviselőkre már nem úgy hivatkoznak, mint „a Közösségben egyesült államok népeinek […] képviselőire", hanem sokkal közvetlenebb módon, mint „az Unió polgárainak képviselőire" [28].

101. Az Unió polgárságát közvetlenül képviselő Parlament ezen új minőségéből adódóan egyértelmű, hogy az Európai Parlament már nehezen lehet az adott esetben módszereikben és kiindulási alapjaikban teljesen eltérő nemzeti választási eljárások alapján választott képviselők egyszerű testülete. Az polgárok egységes képviselete egységes vagy legalább közös elveken alapuló választási eljárás elfogadását követeli meg. Számomra úgy tűnik, hogy az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdése így értelmezendő.

102. Az a körülmény, hogy a jelenleg e rendelkezésben foglalt felhatalmazás még nem öltött testet az előbb kifejtett értelemben, szükségessé teszi azt, hogy az Unió továbbra is segítségül hívja a nemzeti választási eljárásokat, ahogyan azt az 1976. évi okmány továbbra is előírja. Kétségtelen, hogy jelenleg – még – a tagállamok jogosultak az ilyen eljárás hatálybalépését meghatározni. Ugyanakkor, amennyiben a tagállamoknak ilyen módon, ha úgy tetszik, hatáskörük van a hatálybalépés meghatározására, már nincs a korábbiakhoz hasonló feltétel nélküli hatáskörük a kerületükben választható európai képviselők választására vonatkozó eljárások szabályozására. Következésképpen, a nemzeti választási eljárásoknak a jelenleg még nélkülözhetetlen, gyakorlatilag teljes igénybevétele nem annak a következménye, hogy a tagállamok e tekintetben oly széles körű, saját hatáskörrel rendelkeznek, hanem abból ered, hogy be kell tölteni azt az űrt, amely ellenkező esetben az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás teljesítése hiányának következményeként alakulna ki.

103. Mindenesetre jelenleg az a fontos, hogy a fentiek összességéből következően egy olyan területtel állunk szemben, amely elkerülhetetlenül az uniós jog alkalmazási körébe tartozik.

104. A Bíróság következésképpen hatáskörrel rendelkezik a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés megválaszolására, amennyiben az uniós jog alkalmazási körébe tartozó területről van szó. E következtetés azonban lényeges pontosítást igényel, az európai parlamenti választásokra vonatkozó szabályozással kapcsolatban az uniós jogalkotót megillető hatáskör korlátozott terjedelme alapján.

27 — Åkerberg Fransson-ügyre vonatkozó indítvány, C-617/10, EU:C:2012:340, 40. pont. Kiemelés tőlem.

28 — Ezen a ponton az uniós polgárság jelentős előrelépést tett azon „[…] célja [tekintetében], hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül azonos jogi bánásmódban részesüljenek", ahogyan arra a Bíróság már a Spanyolország kontra Egyesült Királyság ítéletben, C-145/04, EU:C:2006:543, 74. pont, felhívta a figyelmet. Ezenkívül, ahogyan arra Tizzano főtanácsnok az ezen ügyre vonatkozó indítványában (C-145/04, EU:C:2006:231, 68. pont) felhívta a figyelmet, mivel igaz ugyan, hogy egyetlen közösségi jogi rendelkezés sem erősítette meg tehát „nyíltan és közvetlenül, hogy ez a jog szerepel[t] az uniós polgárok számára az EK 17. cikk (2) bekezdése értelmében elismert jogok között[, m]egállapítható azonban, hogy az EK 19. cikk (2) bekezdése, mivel a tagállamok állampolgárai számára ugyanolyan feltételekkel biztosítja a lakóhely szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon a választójogot, mint az adott tagállam állampolgárainak, bizonyos mértékben annak elismeréseként tekinthető, hogy a szóban forgó jogot biztosítja az uniós polgároknak. Ugyanebben az értelemben érvelhetünk az EK 189. és EK 190. cikk alapján is, mely előírja, hogy a Parlament a »népek« képviselőiből áll, és így (legalábbis) a »Közösségben egyesült államok« polgáraiból".

105. Nem szabad ugyanis elfelejteni a Bíróság által az Åkerberg Fransson ítélet 29. pontjában tett, a korábbiakban már hivatkozott megállapítást: a nemzeti jog által szabályozott olyan helyzetekben, amelyeket „nem teljes egészében az uniós jog határoz meg”, a nemzeti közhatalmi szervek jogszerűen alkalmazhatják „az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket […], feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését” [29].

106. Ebben a tekintetben, az általam kifejtetteknek megfelelően, egyértelmű, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó választási szabályok összességét sem ténylegesen, sem pedig jogilag nem „teljes egészében” az uniós jog határozza meg. Azaz még az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdésében foglaltak teljesülése esetében sem terjed ki az uniós jogalkotó hatásköre az európai parlamenti választásokra vonatkozó valamennyi választási szabályra, hanem csak egy egységes eljárás vagy néhány közös elv kidolgozására. Ez a helyzet már azt vonná maga után, hogy az e tekintetben kidolgozott nemzeti szabályozást nem „teljes egészében” az uniós jog határozza meg. Ez még inkább egyértelmű egy olyan helyzetben, amikor az EUMSZ 223. cikk (1) bekezdése nem valósult meg. Ebből következően a tagállamok mozgástérrel rendelkeznek a Chartában foglaltaktól eltérő – illetve a Melloni-ítéletre [30] hivatkozással, magasabb szintű – védelmi követelmények alkalmazásához, egyértelműen azzal a feltétellel, amelyre az előző pont végén hivatkoztam.

107. Közbenső következtetésként tehát úgy vélem, hogy a jelen ügyben szóban forgó szabályozáshoz hasonló nemzeti szabályozás, amely közvetlenül vagy közvetetten az európai parlamenti választásokat szabályozza, az uniós jog „végrehajtása érdekében” elfogadott szabályozásnak tekintendő, függetlenül attól, hogy azt „nem teljes egészében” az uniós jog határozza meg, ez utóbbi az Åkerberg Fransson ítélet 29. pontja értelmében és az abban megállapított következtetések alapján értendő.

C – *Az ügy érdeméről*

1. Előzetes megállapítás

108. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés a megfogalmazása alapján úgy tűnik, hogy a Charta 39. cikkének (1) bekezdésére összpontosít, mivel csak ebben a bekezdésben történik utalás az egyenlőség elvére, bár kizárólag csak annak biztosítása érdekében, hogy az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint a lakóhely szerinti tagállam állampolgárai. Ugyanakkor közismert, hogy a T. Delvigne által hivatkozott egyenlőség, amelyre az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Tribunal d’instance is hivatkozik, nem a Charta 39. cikkének (1) bekezdésében, hanem inkább az e rendelkezés (2) bekezdésében foglalt egyenlőséggel azonos.

109. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis pontosan azt kérdezi, hogy „[ú]gy kell-e értelmezni [a Chartának] az európai parlamenti választásokra vonatkozó 39. cikkét, hogy az azt írja elő az Európai Unió tagállamainak, hogy ne tiltsák általános, meghatározatlan és automatikus jelleggel a polgári és politikai jogok gyakorlását, annak érdekében, hogy ne alakítsanak ki egyenlőtlen bánásmódot a tagállamok állampolgárai között”. Az „általános, meghatározatlan és automatikus jellegű tiltásokra” történő hivatkozás, ahogyan azt látni fogjuk, közvetlenül idézi az Emberi Jogok Európai Bíróságának a választójogtól tisztán belső helyzetben történő megfosztással, [31] azaz éppen a szavazati jog politikai

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

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

31 — Hirst kontra Egyesült Királyság ügy (2. sz.) [GC] 74026/01. sz., 2005-IX; Frodl kontra Ausztria ügy, 20201/04. sz.; Scoppola kontra Olaszország ügy (3. sz.) [GC], 126/05. sz.; Greens és MT kontra Egyesült Királyság ügy, 60041/08. és 60054/08. sz.

jogként való meghatározásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Ebből következően, amikor a Tribunal d'instance „a tagállamok állampolgárai közötti egyenlőtlen bánásmódról" beszél, álláspontom szerint kizárólag a francia állampolgárokra utal, és nem azoknak a más tagállamok állampolgáraival való viszonyára.

110. A figyelmet tehát inkább a Charta 39. cikkének (2) bekezdésére, azaz a szűkebb értelemben vett választójog gyakorlására kell fordítani, mivel a T. Delvigne esetében az alapvető jogokkal kapcsolatban felmerült kérdés nem pontosan arra irányul, hogy ugyanazon körülmények között a más tagállamok állampolgárai részt vehetnek-e az európai parlamenti választásokon, akár Franciaországban, akár más tagállamban. A kérdés az, hogy az alkalmazott nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e valamely olyan alapvető joggal, amelyet a Charta minden európai polgár számára elismer, még abban az esetben is, ha ezt az alapvető jogot az állampolgárságuk szerinti tagállamban kell gyakorolniuk.

111. A kérdés ily módon történő meghatározását követően emlékeztetni kell arra, hogy annak alapja egy olyan eljárás, amelynek tárgya T. Delvigne-nek a választójogi névjegyzékből annak következtében történő törlése, hogy 1988-ban főbüntetésként 12 év szabadságvesztésre ítélték, mellékbüntetésként pedig véglegesen megfosztották a választójogától. T. Delvigne az alapeljárásban azon büntető jogszabály visszaható hatályú alkalmazását kéri önmagával szemben, amely 1992-ben eltörölte e mellékbüntetés automatikus és meghatározatlan jellegét, bár kizárólag csak az említett szabályozás hatálybalépését követően kiszabott ítéletek tekintetében.

2. Arról, hogy a nemzeti szabályozás tiszteletben tartja-e az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot (a Charta 39. cikkének (2) bekezdése)

112. A jelen ügyben egy olyan esettel állunk szemben, amelyben a passzív választójog végleges hiánya bizonyos ítélet meghozatalához kapcsolódik. Különösen olyan helyzetről van szó, amely valamely alapvető jog gyakorlásának a Charta 52. cikke (1) bekezdésének értelmében vett „korlátozásaként" minősíthető. E rendelkezés szerint az említett korlátozás csak abban az esetben elfogadható, ha arra „a törvény által", és az említett jog „lényeges tartalmának tiszteletben [tartása]" mellett kerül sor, azzal, hogy minden esetben egy olyan korlátozásnak kell fennállnia, amely tiszteletben tarja az „arányosság elvét", és amely ezen kívül „elengedhetetlen" és „ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja".

113. Meg kell vizsgálni, hogy a témában született ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a jelen ügyben fennállnak-e az annak megállapításához szükséges feltételek, hogy a szóban forgó korlátozás összeegyeztethető a Charta előírásaival.

114. Nem vitatott, hogy az említett korlátozást törvény állapította meg, mivel az a büntető törvénykönyv, az 1992. évi törvény, valamint a választójogi törvény együttes alkalmazásából következik. A kérdés az, hogy ezen kívül tiszteletben tartja-e a választójog lényeges tartalmát, és egyet kell érteni a német kormány azon észrevételeivel, amely szerint büntető ítélet esetén az aktív vagy a passzív választójogtól való „automatikus és tartós" megfosztás ellentétes az általános választójog lényeges tartalmával, mivel bizonyos uniós polgárok számára e jog gyakorlását lehetetlenné teszi. [32]

32 — A német kormány írásbeli észrevételeinek 31. pontja.

115. A Charta összefüggésében ugyanis az abban elismert jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása egy végső és leküzdhetetlen korlátot jelent ezen jogok gyakorlására vonatkozó bármely lehetséges korlátozás tekintetében, „a korlátozások korlátjaként”.[33] Végeredményben ezen lényeges tartalom tiszteletben tartásának hiánya ahhoz vezet, hogy a szóban forgó alapvető jog „e minőségében felismerhetetlenné” válik, mivel már nem valamely jog gyakorlásának „korlátozásáról”, hanem pusztán és egyszerűen annak „eltörléséről” van szó.

116. Ezt a megállapítást a jelen ügyre vetítve, illetve a szóban forgó korlátozás sajátos jellegének köszönhetően, végeredményben annak meghatározásáról van szó, hogy ez a korlátozás arányosnak minősül-e abban az értelemben, hogy amennyiben nem lenne az, úgy figyelmen kívül hagyta volna azt a korlátot, amelyet a Charta állapított meg az alapvető jogok, vagyis azok lényeges tartalmának valamennyi lehetséges korlátozása tekintetében.

117. A vizsgált korlátozás arányos vagy aránytalan jellegének értékeléséhez abból kell kiindulni, hogy ezen a területen jelentős különbségek állnak fenn az oly mértékben különböző nemzeti szabályozások között, hogy az uniós jog szempontjából csak a tagállamok tekintetében fennálló közös minimumot, következésképpen az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Európai Egyezmény 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát lehet figyelembe venni.

118. Az összehasonlító jogi vizsgálat bizonyítja ugyanis, hogy a tagállami szabályozások között a választójogtól egy büntetőjogi szankció következtében történő megfosztás tekintetében nagy eltérések vannak,[34] és az Emberi Jogok Európai Bírósága volt az, amely az Európai Egyezményhez csatolt Kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével összefüggésben elfogadható közös minimumként megállapította, hogy a választójogtól való végleges megfosztás csak akkor lehetséges, ha ez a megfosztás nem egy általános, automatikus és különbségtétel nélkül alkalmazandó rendszerből ered. Az [Emberi Jogok] Európai Bírósága számára ugyanis az Egyezmény ezen rendelkezésével ellentétes az a szabályozás, amely „árnyalatbeli különbség nélkül” nagy létszámú személyt foszt meg a választójogától „különbségtétel nélkül” és „automatikusan […], a büntetés időtartamától, valamint az elkövetett jogsértés jellegétől és súlyosságától, továbbá a személyes helyzetétől függetlenül”, és megállapítja, hogy „az Egyezmény által elismert valamely alapvető fontosságú jog hasonlóan általános, automatikus és különbségtétel nélküli korlátozása meghaladja az elfogadható mérlegelési jogkört, legyen az akármilyen széles, és nem egyeztethető össze az 1. sz. Jegyzőkönyv 3. cikkével”.[35]

119. Többek között az Emberi Jogok Európai Bírósága különösen nagyra értékeli azt a lehetőséget, hogy a megfosztással kapcsolatos intézkedés felülvizsgálható legyen, és megállapította, hogy nem túlzottan merev és nem összeegyeztethetetlen a Római Egyezménnyel az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a szavazati jog helyreállítását a főbüntetés letöltését követő 3 év elteltével benyújtott kérelem alapján, és azzal a feltétellel, hogy a ténylegesen és állandóan jó magaviselet bizonyított.[36]

33 — Ezzel a fogalommal összefüggésben lásd: 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 és Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010., 1471–1513. o. A német ítélkezési gyakorlatban a szóban forgó fogalommal kapcsolatban lásd: Häberle, P.: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. kiadás., C. F. Müller, Karlsruhe, 1983, és Schneider, L.: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983.

34 — Ezt a sokféleséget az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1993. december 6-i 93/109/EK tanácsi irányelv (HL L 329., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 7. o.) alapját képező bizottsági javaslat már 1993-ban megállapította. Az ítélkezési gyakorlatban például, Rottinghaus, B.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003; Ewald, A., y Rottinghaus, B.: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Hirst kontra Egyesült Királyság ügy (2. sz.) [GC] 74026/01. sz., 2005-IX, 82. pont; Frodl kontra Ausztria ügy, 20201/04. sz., 25. pont; Scoppola kontra Olaszország ügy (3. sz.) [GC], 126/05. sz., 96. pont.

36 — Scoppola kontra Olaszország ügy (3. sz.) [GC], 126/05. sz., 109. pont.

120. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy anélkül, hogy ez az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét eredményezné, a tagállamok a választójogtól való megfosztás okai között meghatározhatják egy büntetőítéletet lehetőségét is, bár kizárólag csak azon feltétel mellett, hogy ez a megfosztás az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának megfelelően elfogadható. Ez egyértelműen következik a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, amely bíróság mindig emlékeztetett azon ítélkezési gyakorlatra, miszerint „a választójog feltételeinek meghatározása során a szerződő államokat széles körű mérlegelési jogkör illeti meg. Ugyanakkor e feltételek nem korlátozhatják e jogokat olyan mértékben, amely azok lényegét veszélyezteti, vagy amely megfosztja azokat hatékony érvényesülésüktől[,] [e] feltételeknek jogszerű célra kell irányulniuk, és az alkalmazott eszközök nem lehetnek aránytalanok”. [37]

121. Álláspontom szerint az alapeljárásban érintett nemzeti szabályozás főszabály szerint nem ellentétes az [Emberi Jogok] Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatával, mivel annak ellenére, hogy a felülvizsgálati lehetőség tényleges érvényesülését a tárgyaláson komolyan megkérdőjelezték, a francia jog előírja a választójogtól való végleges megfosztás felülvizsgálatának lehetőségét. Úgy tűnik, hogy erről rendelkezik a büntetés-végrehajtásról szóló, 2009. november 24-i 2009-1436. sz. törvénnyel módosított, büntetőeljárásról szóló törvénykönyv 702–1. cikke, amelynek értelmében minden olyan személy, akire valamely főbüntetésből vagy mellékbüntetésből eredő megfosztás, tiltás vagy cselekvőképtelenség vonatkozik, kérheti a bíróságtól a teljes vagy részleges mentesítését.

122. Ez a körülmény azzal együtt, hogy a szóban forgó szabályozás nem biztos, hogy általános, automatikus vagy különbségtétel nélkül alkalmazandó jelleggel bír – amely jellemzőket az Emberi Jogok Európai Bírósága elutasítja –, mivel úgy tűnik, hogy az nem bármely bűncselekményre, hanem csak bizonyos súlyossági fokú bűncselekményre alkalmazandó, kizárhatja e szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét; ennek vizsgálata a bíróság feladata.

123. Végeredményben és tekintettel a fentiek összességére a kérdést előterjesztő bíróság feladata végérvényesen megállapítani, hogy a nemzeti jog által biztosított felülvizsgálati lehetőségek a gyakorlatban kellően megvalósulnak-e annak érdekében, hogy kizárják azt, hogy a szavazati jogtól való megfosztás ténylegesen helyrehozhatatlanul tartóssá válik, és azzal a következménnyel jár, hogy az aránytalan lesz és sérti a jog lényeges tartalmát. E tekintetben a döntéshozatal során releváns adatnak minősülhetnek a felülvizsgálati eljárás olyan kisebb-nagyobb valódi nehézségei, amelyek az eljárás megindításához szükséges feltételekhez, a költségek ésszerűségéhez kapcsolódnak, különös tekintettel arra, hogy jogi segítségnyújtásra, illetve képviseletre irányuló kérelem esetén költségmentességet lehet-e alkalmazni, valamint a felülvizsgálati kérelmet elbíráló hatóságok által követett gyakorlatra is, a felülvizsgálat megengedése érdekében előírt követelmények szigorúságát illetően.

124. Következésképpen úgy vélem, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, amennyiben a választójogtól való megfosztást nem általános, automatikus és meghatározatlan jelleggel, a felülvizsgálat kellően valós lehetősége nélkül írja elő; ez utóbbi kérdést különösen a nemzeti bíróságnak kell elbírálnia.

VII – **Végkövetkeztetések**

125. A fentiekben kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

„1. A Bíróság a jelen ügy körülményei között nem rendelkezik hatáskörrel annak megállapítására, hogy összeegyeztethető-e a Tribunal d’instance által hivatkozott nemzeti jogszabály az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában elismert joggal.

37 — Spanyolország kontra Egyesült Királyság ítélet, C-145/04, EU:C:2006:543, 94. pont.

2. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, amennyiben a választójogtól való megfosztást nem általános, automatikus és meghatározatlan jelleggel, a felülvizsgálat kellően valós lehetősége nélkül írja elő; ez utóbbi kérdést különösen a nemzeti bíróságnak kell elbírálnia.”