CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 4 juni 2015 [1]

Zaak C-650/13

Thierry Delvigne
tegen
Commune de Lesparre Médoc
en
Préfet de la Gironde

[verzoek van het Tribunal d'instance de Bordeaux (Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Artikelen 10 VEU en 14, lid 3, VEU — Artikel 20, lid 2, onder b), VWEU — Artikel 223, lid 1, VWEU — Artikelen 39 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement — Werkingssfeer van het Unierecht — Representatieve democratie — Rechtstreekse vertegenwoordiging — Deelname aan het democratisch bestel van de Unie — Europees Parlement — Actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement — Beperking van een grondrecht — Nationale wetgeving die in de blijvende ontneming van burgerrechten en politieke rechten voorziet — Lichtere strafwet niet toegepast op personen die vóór de inwerkingtreding ervan in laatste instantie zijn veroordeeld — Gelijke behandeling van de burgers van de lidstaten — Niet-ontvankelijkheid"

1. In de context van een gerechtelijke procedure inzake de schrapping uit het kiezersregister van een burger aan wie als bijkomende straf bij een veroordeling wegens moord voor onbepaalde tijd het actief en passief kiesrecht zijn ontnomen, zijn aan het Hof twee vragen voorgelegd in verband met de verenigbaarheid van de nationale wetgeving die dit mogelijk maakt, met het Unierecht. Daarbij wordt specifiek een beroep gedaan op de artikelen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") die op de volgende grondrechten zien: het recht op toepassing met terugwerkende kracht van de lichtere strafwet (artikel 49, lid 1, derde volzin) en het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 39, lid 2). [2]

2. Zoals gebruikelijk is wanneer het om de mogelijke toepassing van de bepalingen van het Handvest op een handeling van een nationale overheidsinstantie gaat (artikel 51, lid 1), is ook in dit geval de preliminaire vraag aan de orde of het nationale wettelijke bepalingen betreft die zijn vastgesteld om het recht van de Unie ten uitvoer te brengen; dit onderzoek zal in wezen op basis van de rechtspraak in de zaak Åkerberg Fransson [3] worden gevoerd.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Gemakkelijkheidshalve gebruik ik verder de term „kiesrecht".

3 — Arrest C-617/10, EU:C:2013:105.

3. Ik zal deze preliminaire vraag afzonderlijk beantwoorden, zodat ik mij vervolgens kan beperken tot de bespreking van de kwestie die wordt opgeworpen in de tweede prejudiciële vraag, dat wil zeggen de eerbiediging door het nationale recht van het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, deze keer voornamelijk op basis van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Internationaal recht*

4. Artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM"), bepaalt:

„De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen."

B – *Unierecht*

1. Verdrag betreffende de Europese Unie

5. Artikel 10 VEU bepaalt:

„1. De werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie.

2. De burgers worden op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement.

[...]

3. Iedere burger heeft het recht aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen. De besluitvorming vindt plaats op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is.

[...]"

6. Artikel 14, lid 3, VEU bepaalt dat „[d]e leden van het Europees Parlement [...] door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen voor een periode van vijf jaar [worden] gekozen".

2. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

7. Artikel 20 VWEU luidt als volgt:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

[...]

b) het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;

[...]

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

8. Volgens artikel 22, lid 2, VWEU geldt dat „[o]nverminderd artikel 223, lid 1, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, [...] iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, [heeft] onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat".

3. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

9. Artikel 39 van het Handvest luidt als volgt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijf houdt, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

2. De leden van het Europees Parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen."

10. Artikel 49, lid 1, van het Handvest bepaalt dat „[n]iemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, moet die worden toegepast."

11. Artikel 51 van het Handvest bepaalt het volgende:

„1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

2. Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken."

12. Artikel 52 van het Handvest luidt:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd Verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

[...]”

4. Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement [4]

13. Artikel 1 van de Akte van 1976 bepaalt:

„1. In alle lidstaten worden de leden van het Europees Parlement volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem, gekozen.

[...]

3. De leden van het Europees Parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen.”

14. In artikel 8 van de Akte van 1976 heet het dat „[b]ehoudens de bepalingen van deze akte [...] voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen [gelden] [...]”.

C – *Frans recht*

15. Volgens artikel 28 van het Franse strafwetboek, ingevoerd bij wet nr. 1810-02-12 van 12 februari 1810 (hierna: „oude strafwetboek”), gaat een strafrechtelijke veroordeling gepaard met het verval van burgerrechten, dat wil zeggen, overeenkomstig artikel 34 van het oude strafwetboek, het verlies van het actief en het passief kiesrecht en in het algemeen van alle burgerlijke en politieke rechten.

16. Het oude strafwetboek is per 1 maart 1994 ingetrokken bij wet nr. 92-1336 van 16 december 1992 betreffende de inwerkingtreding van het nieuwe strafwetboek en tot wijziging van een aantal bepalingen van strafrecht en strafvordering.

4 — Gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 betreffende de akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (PB L 278, blz. 1), gewijzigd bij besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 (PB L 283, blz. 1); hierna: „Akte van 1976”.

17. Artikel 370 van de wet van 16 december 1992 (hierna: „wet van 1992”), zoals gewijzigd bij artikel 13 van wet nr. 94-89 van 1 februari 1994, bepaalt dat onverminderd artikel 702-1 van het wetboek van strafvordering, de ontneming van burgerlijke rechten, burgerrechten en familierechten en het verbod om te worden beëdigd, voortvloeiend uit een vóór de inwerkingtreding van deze wet in laatste instantie uitgesproken strafrechtelijke veroordeling, van toepassing blijven.

18. Artikel 702-1 van het wetboek van strafvordering, zoals gewijzigd bij penitentiaire wet nr. 2009-1436 van 24 november 2009, bepaalt dat eenieder aan wie een ontneming, verbod of onbekwaamheid is opgelegd in verband met een penale hoofd- of bijkomende straf, de rechter om gehele of gedeeltelijke opheffing daarvan kan verzoeken.

19. In artikel 2 van wet nr. 77-729 van 7 juli 1977 betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement is bepaald dat die verkiezing wordt geregeld door het kieswetboek.

20. In Hoofdstuk 1 van Titel I van Boek I van het kieswetboek, waarin is vastgesteld aan welke voorwaarden een kiesgerechtigde moet voldoen, bepaalt artikel L 2 dat kiesgerechtigd zijn, personen met de Franse nationaliteit, ouder dan 18 jaar, die hun burgerlijke en politieke rechten genieten en niet wettelijk onbekwaam zijn.

21. Volgens artikel L 6 van het kieswetboek zijn personen die door de rechter overeenkomstig de wet uit het kiesrecht zijn ontzet, uitgesloten van inschrijving in het kiezersregister gedurende de in het vonnis bepaalde periode.

II – **Feiten**

22. De prejudiciële verwijzing vindt haar oorsprong in de gerechtelijke procedure die Delvigne heeft ingesteld tegen het bestuursbesluit houdende zijn schrapping uit het kiezersregister ten gevolge van de ontneming van het kiesrecht als bijkomende straf, opgelegd bij zijn onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van twaalf jaar wegens moord.

23. Ten tijde van de definitieve veroordeling van Delvigne op 30 maart 1988 voorzag het oude Franse strafwetboek in de blijvende ontneming van het kiesrecht voor strafrechtelijk veroordeelden. Bij de wet van 1992 is het automatische en onbepaalde karakter van die bijkomende straf afgeschaft, maar alleen voor ná de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek opgelegde straffen.

24. Delvigne is tegen zijn schrapping uit het kiezersregister opgekomen bij het Tribunal d’instance de Bordeaux en heeft verzocht om een prejudiciële verwijzing op grond dat de toegepaste nationale regeling tot een met het Handvest strijdige ongelijke behandeling leidt. Het Tribunal d’instance heeft die vordering aanvaard, wat tot deze procedure heeft geleid.

III – **Prejudiciële vragen**

25. De door het Tribunal d’instance de Bordeaux op 9 december 2013 gestelde vragen luiden als volgt:

„Moet artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de handhaving bij een nationale wetsbepaling van een overigens onbepaald en onevenredig verbod op strafverlichting voor de vóór de inwerkingtreding van de lichtere strafwet nr. 94-89 van 1 februari 1994 veroordeelden?

Moet het op de verkiezingen voor het Europees Parlement toepasselijke artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten van de Europese Unie de verplichting oplegt geen algemeen, onbepaald en automatisch verbod op de uitoefening van de burgerlijke en politieke rechten te stellen, zodat geen ongelijke behandeling van de burgers van de lidstaten ontstaat?"

IV – **Procesverloop voor het Hof**

26. Schriftelijke opmerkingen zijn in deze procedure ingediend door Delvigne, de Commune de Lesparre-Médoc, de Duitse, de Britse, de Spaanse en de Franse regering, alsook door het Europees Parlement en de Commissie. Al deze partijen zijn verschenen ter terechtzitting van 20 januari 2015. Ter terechtzitting is hun overeenkomstig artikel 61, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering verzocht de volgende vragen te beantwoorden: 1) gaat het bij artikel 370 van de wet van 1992 om een geval van toepassing van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest?, en 2) aan welke „doelstellingen van algemeen belang" in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest beantwoorden de bij een strafrechtelijke veroordeling opgelegde beperkingen van het kiesrecht? 3) Specifiek aan de Franse regering werd de vraag gesteld welke personen binnen de werkingssfeer van artikel 370 van de wet van 1992 vallen en onder welke voorwaarden zij een gedeeltelijk of volledig herstel van de ontneming van het recht kunnen verkrijgen. 4) specifiek aan Delvigne werd de vraag gesteld of hij om gedeeltelijk of volledig herstel van de ontneming van het kiesrecht heeft verzocht en wat daarvan eventueel de uitkomst is geweest.

V – **Argumenten**

A – *Ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag en bevoegdheid van het Hof*

27. De Franse regering stelt om te beginnen dat de verwijzingsbeslissing kennelijk niet-ontvankelijk is, nu daarin niet is aangegeven waarom de gestelde vragen voor de beslechting van het hoofdgeding noodzakelijk zijn, en evenmin een afdoende omschrijving is gegeven van de feitelijke en normatieve context waarin de vragen worden gesteld.

28. De Spaanse en de Franse regering zijn van mening dat het Hof niet bevoegd is om de voorgelegde vragen te beantwoorden. Volgens de Franse regering valt de betrokken nationale wetgeving buiten de werkingssfeer van het Unierecht, aangezien de bestreden bepaling een strafrechtelijke overgangsbepaling is waarmee doelstellingen worden nagestreefd die niet onder het Unierecht vallen. De Spaanse regering wijst op de bevoegdheid van de lidstaten om vast te stellen aan wie een kiesrecht toekomt bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

29. De Duitse regering stelt dat het Hof niet bevoegd is om over de eerste vraag een uitspraak te doen, voor zover de verwijzende rechter geen enkel element verschaft waaruit valt af te leiden dat het voorwerp van het hoofdgeding betrekking heeft op de uitlegging of de toepassing van een ander Unievoorschrift dan de in het Handvest neergelegde.

30. Zowel Delvigne als de Commissie en, wat uitsluitend de tweede vraag aangaat, het Europees Parlement, pleiten vóór bevoegdheid van het Hof. In de visie van de Commissie brengen de lidstaten het Unierecht ten uitvoer in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, wanneer zij wettelijke bepalingen van algemene of individuele strekking vaststellen om te bepalen wie voor het kiesrecht voor het Europees Parlement in aanmerking komt. Het Unierecht en met name artikel 8 van de Akte van 1976 verplicht hun ertoe in dat verband hun bevoegdheid aan te wenden en in die zin zijn zij gebonden aan de in het Handvest erkende rechten.

31. Het Europees Parlement acht het Handvest van toepassing en meent bijgevolg dat de tweede vraag moet worden beantwoord. Gelet op artikel 14, lid 3, VEU, artikel 223, lid 1, VWEU, en de artikelen 1, lid 3, en 8 van de Akte van 1976 heeft Frankrijk, door nationale wetsbepalingen voor het kiesrecht voor het Europees Parlement vast te stellen, het Unierecht ten uitvoer gebracht in de zin van het Handvest. Die wetsbepalingen vormen bepalingen van Unierecht buiten die van het Handvest en Frankrijk voldoet op grond van die bepalingen aan een concrete uit het Unierecht voortvloeiende verplichting, namelijk het waarborgen van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van algemene verkiezingen. Hoewel, voorts, volgens artikel 8 van de Akte van 1976 voor de verkiezingsprocedure de nationale wetsbepalingen gelden, vallen deze bepalingen onder het Unierecht. Het feit dat in het Franse recht de verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement is geregeld door verwijzing naar de bepalingen van het kieswetboek die voor de overige in Frankrijk gehouden verkiezingen gelden, betekent niet dat het organiseren van Europese verkiezingen een niet aan de Unie toegekende bevoegdheid is.

B – *Eerste prejudiciële vraag*

32. Volgens Delvigne verzet artikel 49 van het Handvest zich tegen een bepaling als die van artikel 370 van de wet van 1992, waarbij aan een lichtere strafrechtelijke bepaling een bepaalde terugwerkende kracht wordt ontnomen, zodat ongelijkheid ontstaat tussen personen die vóór en personen die na 1994 zijn veroordeeld.

33. De Commune de Lesparre-Médoc, de Britse regering, de Franse regering (subsidiair) en de Commissie menen dat artikel 49, lid 1, van het Handvest niet aan toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wetgeving in de weg staat, omdat op het moment dat Delvigne onherroepelijk werd veroordeeld nog geen lichtere wetgeving van kracht was. Dit volgt zowel uit de bewoordingen van artikel 49, lid 1, van het Handvest, als uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

C – *Tweede prejudiciële vraag*

34. Delvigne stelt dat ook artikel 39 van het Handvest zich tegen het bepaalde in artikel 370 van de wet van 1992 verzet, nu dit in een ongelijke behandeling op grond van nationaliteit resulteert, en voert in dit verband aan dat artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het EVRM is geschonden.

35. Volgens de Commune de Lesparre-Médoc is geen sprake van ongelijke behandeling, daar de straf waarin het kieswetboek voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet van 1992 voorzag, onder dezelfde voorwaarden gold voor iedere burger van de Unie die in Frankrijk wilde stemmen.

36. De Franse regering stelt subsidiair dat het antwoord moet zijn dat artikel 39 van het Handvest de lidstaten niet verbiedt een onbepaalde ontneming van het kiesrecht op te leggen in het geval van een strafrechtelijke veroordeling wegens een ernstig misdrijf, mits in de mogelijkheid van herstel daarvan is voorzien. In de eerste plaats, zo licht de Franse regering toe, voorziet de nationale wetgeving niet in een algemene en onbepaalde ontneming. De ontneming treft enerzijds personen, zoals Delvigne, die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf tussen vijf jaar en levenslang; het gaat niet om een straf die automatisch en ongeacht de duur van de veroordeling of de zwaarte van het strafbare feit wordt opgelegd. Anderzijds kan de persoon aan wie de ontneming is opgelegd om opheffing ervan verzoeken, hetgeen Delvigne kennelijk niet heeft gedaan.

37. In de tweede plaats, aldus de Franse regering, mogen de lidstaten volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest beperkingen stellen aan de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden, mits is voldaan aan voorwaarden die, in de optiek van deze regering, in het geval van de bestreden nationale regeling zijn vervuld.

38. Volgens de Duitse regering moet het antwoord luiden dat artikel 39, lid 2, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het beginsel van het algemeen kiesrecht de ontneming van het kiesrecht toelaat op grond van dwingende redenen, bijvoorbeeld om te verzekeren dat de vertegenwoordiging van het electoraat niet wordt toevertrouwd aan personen die definitief zijn veroordeeld. Een dergelijke reden kan de ontneming van het kiesrecht rechtvaardigen in het geval van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling, mits de regeling voldoende differentieert naar zwaarte van de straf en duur van de ontneming, waarbij het aan de nationale rechter staat te bepalen of de toegepaste regeling aan die vereisten voldoet.

39. De Britse regering is van mening dat artikel 39 van het Handvest de lidstaten niet verbiedt een maatregel vast te stellen die, zoals de in het hoofdgeding toegepaste maatregel, geen onderscheid maakt tussen onderdanen van de lidstaten. Het is volgens haar duidelijk dat het Unierecht geen kiesrecht erkent dat tegen die maatregel kan worden ingeroepen op een andere grond dan een ongelijke behandeling op grond van nationaliteit. In de eerste plaats heeft het Hof uitgemaakt dat de vaststelling van het kiesrecht bij de Europese verkiezingen tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort en dat artikel 39 van het Handvest niet anders kan worden uitgelegd, omdat dan het gevaar bestaat van uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie in strijd met artikel 6, lid 1, VEU. In de tweede plaats komt Delvigne geen beroep op artikel 39, lid 1, van het Handvest toe, aangezien hij Frans onderdaan is en niet het recht op vrij verkeer als burger van de Unie heeft uitgeoefend. Artikel 39 belichaamt de in de artikelen 20 VWEU en 22 VWEU neergelegde rechten en is van toepassing binnen de grenzen en onder de voorwaarden die in die bepalingen zijn gesteld. Het in artikel 39 van het Handvest erkende recht beperkt zich derhalve tot burgers van de Unie die verblijf houden in een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten. Het feit dat burgers van de Unie zich in uitzonderlijke gevallen kunnen beroepen op hun burgerschap van de Unie tegenover de lidstaat van hun nationaliteit is niet van invloed op het verbod van discriminatie op het gebied van het kiesrecht.

40. Het Europees Parlement betoogt dat het in artikel 39 van het Handvest om subjectieve rechten ten gunste van particulieren gaat. Het daarin erkende kiesrecht wordt niet alleen gegarandeerd aan burgers van de Unie die in een andere lidstaat dan de lidstaat van hun nationaliteit stemmen, maar ook aan de onderdanen van de lidstaat waar de stem wordt uitgebracht.

41. In dit verband stelt het Europees Parlement in de eerste plaats dat, zoals uit de bewoordingen van en de toelichtingen bij het Handvest blijkt, artikel 39 twee verschillende grondrechten omvat, te weten het recht van de Unieburger die geen onderdaan is van de lidstaat waar hij verblijf houdt, om bij de Europese verkiezingen in deze laatste lidstaat te stemmen (lid 1) en daarnaast het recht om de leden van het Europees Parlement te kiezen door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen (lid 2).

42. In de tweede plaats meent het Europees Parlement dat de strekking van lid 2 van het artikel niet wordt beperkt door de uitdrukking „onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat", omdat het burgerschap van de Unie, waaraan dat recht is gekoppeld, een status inhoudt waarvan de rechtsgevolgen zich ook manifesteren wanneer geen sprake is van een grensoverschrijdend element.

43. Het Europees Parlement is in de derde plaats van mening dat, wil artikel 39, lid 2, van het Handvest een nuttig effect hebben, deze bepaling aldus moet worden opgevat dat zij een subjectief recht omvat in aanvulling op artikel 14, lid 3, VEU. In dat verband impliceert het algemeen kiesrecht, als kernbegrip voor de definitie van de inhoud van dat recht, een recht ratione personae, dat in beginsel algemeen is en een onvoorwaardelijke bescherming inhoudt, niet alleen van Unieburgers die een stem uitbrengen in een andere lidstaat dan de lidstaat van hun nationaliteit, maar ook van de onderdanen van de lidstaat waar de stem wordt uitgebracht.

44. Voor het Europees Parlement behelst iedere beperking van het stemrecht voor de Europese verkiezingen een inmenging in het door het Handvest gewaarborgde recht van de Unieburger op algemeen kiesrecht, en kunnen de lidstaten volgens artikel 52, lid 1, van dat Handvest en de rechtspraak een recht alleen beperken onder bepaalde voorwaarden. Gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het Europees Parlement van mening dat de beperking onevenredig is indien zij cumulatief, algemeen, automatisch en ongedifferentieerd is ten aanzien van de zwaarte van het strafbare feit. De beperking kan evenwel evenredig zijn indien zij van toepassing is op bepaalde, voldoende gedifferentieerde overtredingen en ook de mogelijkheid van herziening bestaat, waarbij het aan de nationale rechter staat deze evenredigheidstoets te verrichten tegen de achtergrond van het gebruik dat van die mogelijkheid is gemaakt.

45. De Commissie, ten slotte, merkt in de eerste plaats op dat, anders dan de verwijzende rechter lijkt te stellen, de bepalingen waarop de schrapping van Delvigne uit het kiezersregister berust geen verschillende behandeling van onderdanen van verschillende lidstaten meebrengen, maar van verschillende categorieën kiezers. Dit verschil moet worden beoordeeld in het licht van het vereiste van algemeen kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

46. In deze zin staat de Commissie eenzelfde antwoord op de vraag voor als het Europees Parlement.

VI – **Beoordeling**

47. Tegen dit prejudiciële verzoek zijn vanuit twee heel verschillende perspectieven excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Enerzijds, zoals de interveniënten min of meer nadrukkelijk stellen, is de verwijzingsbeslissing in zodanig povere bewoordingen geformuleerd dat maar moeilijk valt aan te nemen dat zij aan de in de rechtspraak gestelde eisen voldoet op het punt van een goede uiteenzetting van het feitelijk en normatieve kader waarin de prejudiciële vragen aan het Hof worden gesteld en van de gegrondheid van de redenen die een antwoord voor de beslechting van het hoofdgeding vereisen.

48. Anderzijds speelt vanuit dit perspectief van de ontvankelijkheid ook de – volgens mij veel meer relevante – kwestie van de bevoegdheid. Aan de orde is immers de vraag of het Hof wel antwoord kan geven op de door de verwijzende rechter voorgelegde vragen omtrent de eerbiediging door een lidstaat van verschillende in het Handvest neergelegde grondrechten. Dit staat ter discussie voor zover – zo wordt door sommige partijen gesteld – het niet gaat om handelingen die zijn vastgesteld om het recht van de Unie ten uitvoer te brengen, met de logische consequenties die dit heeft voor de bevoegdheid van het Hof. Ik zal allereerst deze beide kwesties afzonderlijk bespreken.

A – *Ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek*

49. Zoals reeds is opgemerkt, stelt de Franse regering dat dit prejudiciële verzoek, zoals dit is geformuleerd, kennelijk niet-ontvankelijk is. Door de gebrekkige uiteenzetting van het feitelijke en normatieve kader waarin de vragen van de verwijzende rechter worden gesteld, zijn de achtergronden van het hoofdgeding niet helemaal duidelijk, waardoor niet alleen het Hof geen nuttig antwoord voor de beslechting van dat geding kan geven, maar ook de lidstaten en andere belanghebbenden niet de mogelijkheid hebben om overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof opmerkingen in te dienen.

50. Behoudens de partijen in het hoofdgeding onderschrijven alle interveniënten in deze procedure in meer of mindere mate de bezwaren van de Franse regering, ofschoon zij niet zo ver gaan dat zij het verzoek op grond daarvan niet-ontvankelijk zouden willen verklaren.

51. In antwoord op deze bezwaren merk ik om te beginnen op dat maar zelden een prejudicieel verzoek aan het Hof is gericht dat zo gebrekkig is gemotiveerd en tegelijkertijd toch zo expressief is wat het specifieke probleem ten aanzien van de uitlegging van het Unierecht betreft.

52. Het enige wat de verwijzende rechter in feite heeft gedaan is de twijfels die Delvigne in het hoofdgeding heeft geuit over de verenigbaarheid van de op het geval toepasselijke nationale regeling met de artikelen 39 en 49 van het Handvest, in diens bewoordingen aan het Hof voorleggen, dit alles op bijzonder beknopte wijze en nagenoeg zonder uitwerking van argumenten. Louter vanuit dit perspectief valt niet te ontkennen dat een aantal van de tegen de verwijzingsbeslissing van dit prejudicieel verzoek geopperde bezwaren gegrond zijn.

53. Ondanks de gebrekkige uiteenzetting zijn beide aan het Hof voorgelegde vragen echter tegelijkertijd zo eenvoudig en expressief, dat men geen groot beroep op de verbeelding hoeft te doen om tot een afdoende „reconstructie" te komen van de fundamentele rechtsvragen die hier spelen, in elk geval om de verwijzende rechter van een antwoord te kunnen voorzien. Uit de uiteenzetting van de Britse regering in punt 2 van haar schriftelijke opmerkingen blijkt dat het inderdaad niet moeilijk is om zich een goed beeld te vormen van de problematiek die het Tribunal d'instance inhoudelijk opwerpt.

54. Overigens lijkt het in dit geval zo te zijn dat deze materiële problematiek die in het hoofdgeding wordt opgeworpen, waarbij het om verschillende grondrechten gaat, vanuit het perspectief en met behulp van de procedurele instrumenten die het nationale recht biedt, al is afgedaan. Het is nu het Handvest, en wel twee bepalingen ervan, waarop een beroep wordt gedaan tegenover handelingen van overheidsinstanties van de betrokken lidstaat, voor zover deze impliciet en onder verwijzing naar de verkiezingen voor het Europees Parlement, worden geacht te zijn vastgesteld ter uitvoering van het Unierecht. In deze omstandigheden meen ik, zonder hiermee de gebreken van de verwijzingsbeslissing te willen verschonen, dat uiterst zorgvuldig moet worden onderzocht of die gebreken het Hof al dan niet daadwerkelijk beletten om zich over de vragen te buigen. Volgens vaste rechtspraak kan immers het Hof slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van de nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. [5]

55. Met dat in gedachten ben ik van mening dat de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens en overwegingen volstaan om het probleem van de verenigbaarheid met het Unierecht dat rijst bij de toepassing van de betrokken nationale wetgeving, en concreter van artikel 370 van de wet van 1992, af te bakenen.

56. Wat de eerste vraag betreft, vermeldt het Tribunal d'instance dat „[d]at artikel [...] het blijvend verval van burgerrechten ten gevolge van een vóór 1 maart 1994 in laatste aanleg uitgesproken strafrechtelijke veroordeling [handhaafde]", en merkt het vervolgens op dat volgens Delvigne – en ook volgens hem zelf, blijkens zijn toewijzing van het verzoek om een prejudiciële verwijzing – [6] „dit artikel [voorbijgaat] aan verschillende bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en aan [die] van artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".

5 — Aldus arresten Rüffler, C-544/07, EU:C:2009:258, punt 38; Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punt 29, en Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punt 25.

6 — Deze vaststelling is volgens mij voldoende om de twijfel weg te nemen die de Commissie uit in punt 20 van haar schriftelijke opmerkingen, waarin zij opmerkt dat de formulering van de prejudiciële vragen identiek is aan de door Delvigne voorgestelde vragen, waaruit af te leiden zou zijn dat sommige oordelen over de Franse regeling niet het „definitieve standpunt van de verwijzende rechter" dienaangaande weerspiegelen. Nu de verwijzende rechter spreekt van „toewijzing" van de vordering van Delvigne, moet dit volgens mij aldus worden opgevat dat hij de door Delvigne ter ondersteuning van zijn verzoek om een prejudiciële verwijzing aangevoerde redenen onderschrijft en in zoverre die redenen ook de zijne zijn geworden.

57. Dit wordt niet zonder enig argument gesteld, nu de verwijzende rechter toelicht dat het gaat om „hoofdzakelijk [...] de daaruit voortvloeiende ongelijke behandeling tegenover de na 1 maart 1994 veroordeelden, voor wie een lichtere wet geldt, terwijl hijzelf in laatste aanleg op 30 maart 1988 is veroordeeld, en [om de daaruit voortvloeiende] onverenigbaarheid tussen de Franse en de Unieregel".

58. De „verschillende bepalingen van het Handvest" waarop Delvigne zich in algemene zin beroept, zijn door het Tribunal d'instance de Bordeaux beperkt tot artikel 49 bij de formulering van de eerste van de aan het Hof gestelde vragen, namelijk of dat concrete artikel „zich verzet tegen de handhaving bij een nationale wetsbepaling van een overigens onbepaald en onevenredig verbod op strafverlichting voor de vóór de inwerkingtreding van de lichtere strafwet nr. 94-89 van 1 februari 1994 veroordeelden".

59. Niet veel expressiever – eerder het tegenovergestelde – is de verwijzingsbeslissing wat de tweede vraag aangaat. Dit betekent echter niet dat de daarin vervatte overwegingen het juridische vraagstuk waarover in het hoofdgeding moet worden beslist volstrekt niet tot uitdrukking brengen. De verwijzende rechter merkt net vóór hij zijn twee vragen formuleert op dat „twee prejudiciële vragen inzake enerzijds een temporeel criterium en anderzijds een nationaliteitscriterium [dienen] te worden gesteld". Het „nationaliteitscriterium" komt feitelijk uitsluitend terug in de formulering van de tweede vraag, waarin de verwijzende rechter zich afvraagt of „het op de verkiezingen voor het Europees Parlement toepasselijke artikel 39 van het Handvest [...] de lidstaten [...] de verplichting oplegt geen algemeen, onbepaald en automatisch verbod op de uitoefening van de burgerlijke en politieke rechten te stellen, zodat geen ongelijke behandeling van de burgers van de lidstaten ontstaat".

60. Op basis van de verwijzingsbeslissing is derhalve een afdoende afbakening mogelijk van de twee juridische vraagstukken waarover het oordeel van het Hof wordt gevraagd, zodat het Tribunal d'instance vervolgens kan bepalen of de in het hoofdgeding toepasselijke nationale wetgeving al dan niet verenigbaar is met het Unierecht. Enerzijds gaat het om de vraag of volgens artikel 49 van het Handvest in omstandigheden als die van dit geval de toepassing met terugwerkende kracht van lichtere strafrechtelijke bepalingen kan worden uitgesloten, en anderzijds om de vraag of volgens artikel 39 van het Handvest als bijkomende straf een blijvende ontneming van het kiesrecht mogelijk is.

61. Ik ben dan ook van mening dat het Hof zich, met een minimale toereikendheid, een beeld kan vormen van de problematiek met betrekking tot de verenigbaarheid van de betrokken nationale wetgeving met het Unierecht waarover de verwijzende rechter moet beslissen, en in zoverre deze rechter bij de beslechting van dat hoofdgeding kan helpen door hem van de relevante uitlegging van het Unierecht te voorzien.

62. In mijn optiek voldoet het prejudiciële verzoek, bezien vanuit de gestelde ontoereikendheid van de verwijzingsbeslissing wat de formele vereisten ervan betreft, derhalve aan de noodzakelijke voorwaarden om ontvankelijk te worden verklaard. Ik zal het Hof daarom in overweging geven de bezwaren tegen de ontvankelijkheid ervan af te wijzen.

B – *Bevoegdheid van het Hof: draagwijdte van de toepassing van het Handvest in de concrete omstandigheden*

63. Divers en gevarieerd zijn ook de overwegingen van de partijen op het punt of het handelen van de nationale autoriteiten heeft plaatsgevonden in het kader van het „ten uitvoer brengen van het recht van de Unie" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, met de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de bevoegdheid van het Hof om de verwijzende rechter een antwoord te geven. In een enkel geval, zoals bij de Duitse regering, is in het antwoord op deze vraag een onderscheid gemaakt tussen de ingeroepen grondrechten, het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 39

van het Handvest) en het recht op een latere lichtere straf (artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest). Om de redenen die ik hierna nog zal uiteenzetten, ben ik van mening dat de omstandigheden van het geval nopen tot deze gedifferentieerde analyse. Eerst wil ik echter nog kort ingaan op de uitlegging die het Hof aan de betreffende bepaling heeft gegeven.

1. Strekking van de bepaling volgens welke het Handvest zich tot de lidstaten richt „uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen" (artikel 51, lid 1, van het Handvest). Standpunt

64. Deze passage heeft van aanvang af voor uitleggingsproblemen gezorgd en tot veel juridisch debat geleid[7], deels gevoed door een zekere spanning die men tussen de eerdere rechtspraak en de bewoordingen van die bepaling heeft willen aannemen.[8]

65. In het arrest in de zaak Åkerberg Fransson[9] heeft het Hof eerdere vaste rechtspraak bevestigd en gesteld dat „in wezen [...] de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. In zoverre heeft het Hof reeds eraan herinnerd dat het een nationale regeling die niet binnen het kader van het Unierecht valt, niet aan het Handvest kan toetsen. Wanneer daarentegen een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, moet het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het de eerbiediging verzekert".[10]

66. Als principieel standpunt heeft het Hof in punt 21 van voornoemd arrest uitgemaakt dat „[d]e door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten [...] worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, zodat er geen gevallen kunnen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden".

67. Ten slotte noemt het Hof in punt 29 van het arrest, eveneens in de vorm van een principiële vaststelling, de door het nationale recht geregelde situatie die niet „volledig door het Unierecht wordt bepaald". In dat geval kunnen de nationale overheidsinstanties rechtsgeldig „nationale maatstaven voor de bescherming van de grondrechten toepassen, op voorwaarde dat deze toepassing niet afdoet aan het door het Handvest geboden beschermingsniveau, zoals uitgelegd door het Hof, noch aan de voorrang, eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht".[11]

7 — Bijvoorbeeld Groussot, X., Pech, L., en 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*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, blz. 54 e.v.; Kokott, J., en Sobotta, C., „The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon", *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nr. 6, 2010; Alonso García, R., „The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *European Law Journal*, nr. 8, 2002; Eeckhout, P., „The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question", *Common Market Law Review*, nr. 39, 2002; Jacqué, J.P., „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux", REDP, deel 14, nr. 1, 2002; Egger, A., „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited", *Yearbook of European Law*, deel 25, 2006; Rosas, A., en 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, en Weiler, J., en Lockhart, N., „'Taking rights seriously' seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I", *Common Market Law Review*, nr. 32, 1995.

8 — Zie enerzijds arresten Wachauf, C-5/88, EU:C:1989:321, en Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116, en anderzijds arresten ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, en Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, in tegenstelling tot arresten Maurin, C-144/95, EU:C:1996:235, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, en Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631.

9 — Arrest C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19. Vervolgens verwijst het Hof naar de arresten ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 42; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punt 15; Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, punt 13; Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, punt 25; Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punt 34; Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 72, en Vinkov, C-27/11, EU:C:2012:326, punt 58.

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

68. Ik merk in dit verband op dat het Hof in dit punt verwijst naar het arrest Melloni, in punt 60 waarvan het Hof zegt, onder verwijzing naar artikel 53 van het Handvest en derhalve naar de mogelijkheid van de lidstaten om ruimere nationale beschermingsmaatstaven vast te stellen, dat „artikel 53 van het Handvest [bevestigt] dat, wanneer een handeling van Unierecht nationale uitvoeringsmaatregelen vereist, het de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties blijft vrijstaan de nationale grondrechtenbescherming toe te passen, mits daardoor het beschermingsniveau van het Handvest, zoals door het Hof uitgelegd, en de voorrang, eenheid en werking van het recht van de Unie niet in het gedrang komen”. [12]

69. Het „toepassingsgebied van het recht van de Unie” laat zich derhalve zo definiëren, dat het „alle situaties die door het Unierecht worden beheerst” omvat. Tegelijkertijd kan de toepassing van het Handvest niet tot een verruiming van de bij de Verdragen bepaalde bevoegdheden van de Unie leiden, aangezien, zoals in het arrest Åkerberg Fransson in herinnering wordt geroepen [13], artikel 6, lid 1, VEU bepaalt dat „de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. Evenzo heet het in artikel 51, lid 2, van het Handvest dat dit laatste het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uitbreidt dan de bevoegdheden van de Unie reiken en dat het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie schept, noch de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken wijzigt”. [14]

70. Op basis van het voorgaande moet derhalve worden vastgesteld of het in casu gaat om een „situatie die door het Unierecht wordt beheerst”.

2. Noodzaak van een afzonderlijke analyse van deze vraag

71. Zoals gezegd, ben ik van mening dat de vraag of de handeling van de nationale overheidsinstanties is vastgesteld in het kader van het „ten uitvoer brengen van het recht van de Unie” voor elk van de ingeroepen grondrechten afzonderlijk moet worden beantwoord.

72. Ik licht dit toe. Het is namelijk misschien niet duidelijk dat een bepaalde situatie die zich intern in een lidstaat voordoet, vanuit het perspectief van het Handvest tegelijkertijd *analyseerbaar* en *niet analyseerbaar* is, afhankelijk van het aangevoerde grondrecht.

73. In de concrete omstandigheden doet zich echter een eigenaardige situatie voor, waarin de vordering in het hoofdgeding haar oorsprong vindt. De door Delvigne bestreden situatie zou namelijk langs twee verschillende en in wezen alternatieve wegen kunnen worden opgelost. Enerzijds door middel van de vaststelling dat het strafrecht dat in zijn geval is – en nog steeds wordt – toegepast, tot schending van het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 39 van het Handvest) leidt. Anderzijds via de alternatieve vaststelling dat in ieder geval de latere strafwet, die in zijn geval *niet* is toegepast, op grond van de in artikel 49 van het Handvest neergelegde garantie (recht op terugwerkende kracht van de lichtere strafwet) wél toegepast had moeten worden. Beide wegen zouden derhalve tot dezelfde uitkomst kunnen leiden.

74. De problemen die samenhangen met de analyse van de vraag of het hier gaat om een geval van toepassing van het Unierecht zijn echter heel verschillend bij de ene of de andere vordering, dat wil zeggen, naargelang de vordering bestaat in de vaststelling dat de op hem toegepaste wet – materieel – het kiesrecht schendt, dan wel in een bepaalde toepassing met terugwerkende kracht van een strafwet die *niet* op hem is toegepast.

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

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

14 — Zie in dit verband in dezelfde zin het arrest Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 71.

75. Ik zal daarom de vraag of sprake is van een geval waarin nationaal recht ter uitvoering van het Unierecht is vastgesteld afzonderlijk en in de door de nationale rechter geformuleerde volgorde bespreken.

3. Is in het geval van een strafrechtelijke veroordeling als de onderhavige een beroep mogelijk op het in artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest neergelegde recht op toepassing met terugwerkende kracht van de lichtere strafwet?

76. Het gaat hier, zoals al is opgemerkt, om een wetswijziging in het nationale strafrecht die zonder enige twijfel te kwalificeren valt als een geval van reformatio in mitius, waarbij echter is uitgesloten dat deze toepassing vindt op vóór de inwerkingtreding van de wet tot stand gekomen veroordelingen. Voordat ik echter toekom aan een eventuele bespreking van de reikwijdte van de in het Handvest erkende garantie, en met name van de vraag of deze garantie ook vóór de inwerkingtreding van die wetswijziging onherroepelijk geworden veroordelingen omvat, moet zoals gezegd eerst worden onderzocht of de betreffende strafrechtelijke veroordeling heeft plaatsgevonden in het kader van het „ten uitvoer brengen van het recht van de Unie". Is dat niet het geval, dan is duidelijk dat de verschillende mogelijke vragen met betrekking tot de materiële strekking van dit grondrecht geen bespreking behoeven. [15]

77. Ik kan meteen al aangeven dat uit de rechtspraak van het Hof zonder meer valt af te leiden dat dit niet het geval is. In het eerdergenoemde arrest Åkerberg Fransson heeft het Hof immers bij een problematiek die een duidelijke gelijkenis met de voorliggende vertoont en bij het specifieke onderzoek van de vraag of een strafrechtelijke waarborg als het ne bis in idem-beginsel geldt bij een veroordeling voor een overtreding op btw-gebied, geoordeeld dat sprake is van tenuitvoerlegging van het Unierecht in de omstandigheid dat de strafvervolging „gedeeltelijk [verband houdt] met het feit dat [de betrokkene zijn] aangifteverplichtingen op btw-gebied niet is nagekomen". [16]

78. Het Hof stelde in die zaak voorts dat het in de situatie in het hoofdgeding ging om recht dat is vastgesteld om uitvoering aan het recht van de Unie te geven, aangezien volgens het Unierecht iedere lidstaat „alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen dient te treffen om te waarborgen dat de btw op zijn grondgebied volledig wordt geïnd en om fraude te bestrijden" [17], zoals enerzijds voortvloeit uit artikel 4, lid 3, VEU, en anderzijds uit richtlijn 2006/112 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en de Zesde richtlijn.

79. Bovendien moeten de lidstaten volgens „artikel 325 VWEU onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad bestrijden met maatregelen die afschrikkend werken en doeltreffend zijn, en moeten zij in het bijzonder ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen treffen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad". [18]

80. Volgens het Hof omvatten „[d]e eigen middelen van de Unie [...] volgens artikel 2, lid 1, van besluit 2007/436[...] betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen [...] met name de ontvangsten uit de toepassing van een uniform percentage op de btw-grondslag die op uniforme wijze is vastgesteld volgens voorschriften van de Unie, zodat er een rechtstreeks verband

15 — Zie in algemene zin Lascuraín Sánchez, J.A., *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

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

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

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

bestaat tussen de inning van de btw-ontvangsten met inachtneming van het toepasselijke Unierecht en de terbeschikkingstelling van de overeenkomstige btw-middelen van de begroting van de Unie, aangezien elk mankement in de inning van de btw-ontvangsten potentieel tot verlaging van de btw-middelen van de Unie leidt". [19]

81. In de zaak Åkerberg Fransson ging het, kort gezegd, om een situatie waarin een lidstaat de noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moest treffen om uitvoering te geven aan een door het Unierecht opgelegde verplichting.

82. Anders dan in die situatie is in dit geval geen sprake van – en is ook geen beroep gedaan op – bepalingen van Unierecht waarop, zoals die in de zaak Åkerberg Fransson, de sanctiebevoegdheid van de lidstaat zou kunnen berusten en die deze sanctiebevoegdheid in werking zouden kunnen stellen. De uitoefening van het ius puniendi van de lidstaat heeft integendeel plaatsgevonden op een gebied dat absoluut niet tot de bevoegdheid van de Unie behoort, namelijk in het kader van de bestraffing van het misdrijf moord. Het gaat hier derhalve niet om recht van de Unie waarvan kan worden gesteld dat de strafsanctie ter uitvoering daarvan is vastgesteld.

83. Vanuit dit perspectief valt hieraan alleen nog maar toe te voegen dat het feit dat een andere opvatting van de omvang van het recht op reformatio in mitius, in de door Delvigne gestelde zin, had kunnen leiden tot de toepassing in zijn geval van de wetswijziging na zijn veroordeling, met uiteindelijk gevolgen voor de uitoefening van zijn kiesrecht, niet volstaat om iets aan voorgaande conclusie te veranderen.

84. Het Hof heeft uitgemaakt dat louter het feit dat een binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallende materie indirect nadelig wordt beïnvloed, niet volstaat om aan te nemen dat de situatie waarop de nadelig uitwerkende nationale regeling wordt toegepast onder het Unierecht valt. [20]

85. In diezelfde lijn heeft het Hof ook verklaard dat „het begrip ‚ten uitvoer brengen van het recht van de Unie' in de zin van artikel 51 van het Handvest vereist dat er een zekere mate van een verband bestaat dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere". [21] Voorts heeft het Hof gesteld dat „[o]m te bepalen of een nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51 van het Handvest, [...] onder meer [moet] worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook wanneer die regeling dit recht indirect kan beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden". [22]

86. Hierbij aanknopend valt dan ook uit de omstandigheid dat de terugwerkende kracht van die wetswijziging het herstel van het kiesrecht als bijkomend en in zekere zin willekeurig gevolg had kunnen hebben, niet af te leiden dat artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest deze situatie „beheerst", oftewel, dat de handeling van de nationale autoriteiten is vastgesteld om het recht van de Unie ten uitvoer te brengen.

87. Een nationale bepaling als de hier betwiste, die een bepaalde terugwerkende kracht ontzegt aan strafrechtelijke bepalingen die niet ter uitvoering van het recht van de Unie zijn vastgesteld, is dan ook geen nationale wetgeving die is vastgesteld in het kader van het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie.

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

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

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

22 — Arresten Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punt 25, met verwijzing naar het arrest Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, punten 21-23; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 79, en Ymeraga e.a., C-87/12, EU:C:2013:291, punt 41.

88. Ik ben daarom van mening dat het Hof in de onderhavige omstandigheden niet bevoegd is om een uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de door het Tribunal d'instance aangehaalde nationale wetgeving met het recht dat is erkend in artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest.

4. Is een beroep mogelijk op het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, zoals dat in artikel 39, lid 2, van het Handvest is neergelegd, tegenover een nationale strafwet die een definitieve ontneming van het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement oplegt?

89. Met de tweede vraag wenst het Tribunal de Bordeaux te vernemen of de definitieve ontneming van het kiesrecht waartoe Delvigne aanvankelijk is veroordeeld – veroordeling die nog steeds „op hem drukt" – overeenkomstig de strafbepalingen die golden op het moment van plegen van de strafbare feiten waarvoor hij is veroordeeld, verenigbaar is met het Handvest.

90. Ook hier moet ik bezien of zich de situatie voordoet die volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest ertoe leidt dat de handelingen van de overheidsinstanties van de lidstaten aan de voorschriften van het Handvest onderworpen zijn. Het gaat dus in wezen opnieuw om de vraag of kan worden gesteld dat sprake is van Unierecht dat de toepassing van de betrokken strafwetgeving heeft beheerst of bepaald.

91. In dit verband is de conclusie duidelijk een andere. Bij de situatie van verlies van het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement waarin Delvigne zich bevindt ten gevolge van de Franse wetgeving die, zoals wij zullen zien, krachtens het Unierecht de verkiezingen voor het Europees Parlement regelt – onder verwijzing naar de nationale algemene kieswet (artikel 2 van wet nr. 77-729 van 7 juli 1977), die dan weer naar de strafwet verwijst (artikel L 2 van het kieswetboek) –, gaat het om het gevolg van wetgeving die is vastgesteld om uitvoering te geven aan het Unierecht.

92. Ik meen dat hier een duidelijke samenhang bestaat tussen de bestreden nationale regeling en het Unierecht. Dit *verband* resulteert met name uit het feit dat in het primaire recht een bevoegdheid is opgenomen voor de vaststelling van de nodige bepalingen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement „volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben". Volgens artikel 223, lid 1, VWEU, dat – met zekere nuanceringen – in lijn is met zijn onmiddellijke voorganger, dat wil zeggen artikel 190 EG, staat het aan het Europees Parlement om daartoe „een ontwerp op [te stellen] met het oog op de vaststelling van de nodige bepalingen", en is de Raad bevoegd om die bepalingen vast te stellen „met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na goedkeuring van het Europees Parlement", waarbij geldt dat de betrokken bepalingen „pas in werking [treden] nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd".[23]

93. Het bepaalde in artikel 223, lid 1, VWEU veronderstelt dat de Uniewetgever twee opties heeft tot regeling van de verkiezing van de parlementsleden: door instelling van een eenvormige procedure, dan wel door vaststelling van gemeenschappelijke beginselen. Ongeacht de verschillen tussen de ene en de andere optie is in dit geval van belang dat beide betrekking hebben op een materie die onder de bevoegdheid van de Unie valt en derhalve de Uniewetgever op zijn minst de hoedanigheid van „medewetgever" in die materie heeft.

94. Het is duidelijk dat de Uniewetgever door de vaststelling van *een procedure* voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, dan wel van de *gemeenschappelijke beginselen* op basis waarvan die verkiezing moet plaatsvinden, deelneemt aan de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid die misschien als een „gedeelde" bevoegdheid zou kunnen worden aangemerkt, maar die hem in ieder geval tot een rechtstreeks betrokkene maakt. De bewuste bevoegdheid is „gedeeld" in twee opzichten: in de eerste plaats voor zover het initiatief en het opstellen van de bepalingen tot regeling van die

23 — Zie in algemene zin over artikel 190 EG en artikel 223, lid 1, VWEU 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*, mei 2009, blz. 7-13.

procedure of, in voorkomend geval, de vaststelling van de gemeenschappelijke beginselen die daarvoor de grondslag vormen wel uitsluitend aan de Uniewetgever zijn voorbehouden, maar de lidstaten over de „inwerkingtreding" van die bepalingen beslissen; in de tweede plaats, omdat na de vaststelling van een eenvormige procedure of de gemeenschappelijke beginselen waarop de Europese verkiezingsprocedures moeten zijn gebaseerd, de lidstaten altijd nog over een marge beschikken bij de uitoefening van de aan hen toekomende bevoegdheden op het gebied van de regulering van de verkiezingen voor het Europees Parlement.

95. De eerste conclusie die hieruit valt te trekken, is dat de Uniewetgever al krachtens het VWEU een bepaalde bevoegdheid heeft die de grond ontneemt aan het verwijt dat de toepassing van het Handvest tot een wijziging van de bevoegdheden van de Unie kan leiden in de door artikel 6, lid 1, tweede volzin, VEU verboden zin. Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat, zoals bekend, het bepaalde in artikel 223, lid 1, VWEU nog geen realiteit is.

96. De door artikel 223, lid 1, VWEU beoogde procedure is nog niet vastgesteld.[24] Het in dat artikel vervatte mandaat, ook al is dat nog niet vervuld, geeft echter uitdrukking aan de wil van de primaire wetgever om van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement een „situatie die door het Unierecht wordt beheerst" in de zin van het arrest Åkerberg Fransson te maken, weliswaar niet op exclusieve wijze, maar met de participatie van het recht van de lidstaten in de context van de door de Unie vastgestelde eenvormige procedure dan wel, in voorkomend geval, van de door haar vastgestelde gemeenschappelijke beginselen.

97. De belangstelling van de Unie voor de procedure tot aanwijzing van de leden van het Europees Parlement had al een kwalitatieve wijziging ondergaan op het moment dat de burgers van de lidstaten die Europese vertegenwoordigers door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen gingen kiezen.[25] Daartoe moest eerst de Akte van 1976 betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement worden vastgesteld, waarvan artikel 1, lid 3, bepaalde dat de verkiezing geschiedt „door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen".

24 — Het Europees Parlement heeft zich ingespannen om deze taak te vervullen. Ik wijs op een eerste voorstel tot wijziging van de Akte van 1976 van rapporteur Andrew Duff van 28 april 2011 (PE 440.210v04-00), waarin de instelling van een pan-Europese kandidatenlijst werd voorgesteld, de vorming van één enkel kiesdistrict voor het gehele grondgebied van de Unie en de verplichting om ervoor te zorgen dat vrouwen op de lijsten vertegenwoordigd zijn, en de toewijzing van zetels volgens het proportionele gecorrigeerde systeem van D'Hondt. Dit voorstel haalde geen voldoende meerderheid in de commissie Constitutionele Zaken en vormde de aanleiding voor een tweede voorstel van dezelfde rapporteur, van 2 februari 2012, dat evenmin de vereiste meerderheid in de commissie Constitutionele Zaken behaalde en derhalve niet in een plenaire zitting is besproken. Na deze mislukte pogingen werd de resolutie van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 [P7_TA(2012)0462], verslag van rapporteur Carlo Casini) aangenomen. Met dit besluit hechtte het Parlement zijn goedkeuring aan richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB L 26, blz. 27). Deze herziening richt zich op een beter beheer van de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten en ook van de inschrijving in de registers van Europese burgers die geen onderdaan zijn. Voorts heeft het Europees Parlement op 10 juni 2013 een aanbeveling aangenomen tot goedkeuring van het ontwerp van besluit van de Raad tot vaststelling van de samenstelling van het Europees Parlement (PE 513.240v01-00), welk ontwerp weer was gebaseerd op een andere resolutie van het Parlement, aangenomen in de plenaire vergadering van 13 maart 2013 [P7_TA(2013)0082]. Nadien heeft het Parlement in juli 2013 nog een resolutie aangenomen over de verbetering van de organisatie van de verkiezingen van 2014 [P7_TA(2013)0323], waarin in een uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement is voorzien bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie.

25 — Zie over het belang dat in de doctrine destijds aan die nieuwe ontwikkeling werd toegekend, bijvoorbeeld, 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*, nr. 16, 1979, blz. 195-208; Paulin, B., en Forman, J., „L'élection du Parlement Européen au suffrage universal direct", Cahiers de Droit Européen, 5-6, 1976, blz. 506-536, en Charpentier, J., e.a., *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

98. Die Akte van 1976 voorzag niet in heel veel meer. In artikel 8 was bepaald dat „[b]ehoudens de bepalingen van deze akte [...]voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen [gelden]". De verkiezing van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen bracht in ieder geval wel mee dat de organisatie van deze Kamer een afspiegeling is van de parlementen van de lidstaten. Het mag niet worden vergeten dat het Hof de vordering van de partij „Les Verts" in zijn arrest Les Verts/Parlement [26] heeft toegewezen op basis van die Akte en de Verdragen daarbij voor het eerst als een constitutioneel handvest heeft aangemerkt.

99. De progressieve uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement en de verdere toenadering van zijn institutionele en politieke positie tot die van de nationale parlementen in de rechtsorde van de lidstaten, hebben de noodzaak, ervoor te zorgen dat de procedure voor de verkiezing van het Parlement recht doet aan zijn hoedanigheid van orgaan dat de wil van de burgers „van de Unie" vertegenwoordigt, alleen nog maar dringender gemaakt. Om mijn woorden in de conclusie in de zaak Åkerberg Fransson te gebruiken, staat vast dat het in dit geval gaat om een „ *bijzonder belang* van de Unie dat [de] bevoegdheidsuitoefening [door de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie tot uitvoer brengen] in overeenstemming is met de opvatting van de grondrechten door de Unie". [27]

100. In afwijking van de voorheen in artikel 189 EG gebruikte formulering verwijzen ook artikel 14, lid 2, VEU en in samenhang daarmee artikel 39, lid 1, van het Handvest niet meer naar de leden van het Europees Parlement als „vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd", maar op een veel directere wijze naar „vertegenwoordigers van de burgers van de Unie". [28]

101. Het is duidelijk dat het Europees Parlement, in deze nieuwe hoedanigheid van Kamer die de burgers van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigt, niet meer louter een samenstel kan zijn van parlementsleden die zijn gekozen volgens nationale verkiezingsprocedures die volledig in opzet of uitgangspunten kunnen verschillen. De eenheid van de vertegenwoordiging van de burgers veronderstelt de vaststelling van een eenvormige verkiezingsprocedure, of van een verkiezingsprocedure die op zijn minst op gemeenschappelijke beginselen is geïnspireerd. Dat is volgens mij de betekenis van artikel 223, lid 1, VWEU.

102. Omdat het thans in dat artikel vervatte mandaat zich nooit heeft verwezenlijkt in de zo-even geschetste zin, moet de Unie zich van de steun van de nationale verkiezingsprocedures blijven bedienen, zoals ook nu nog in de Akte van 1976 is bepaald. Het is inderdaad zo dat het – nog steeds – aan de lidstaten is om over de inwerkingtreding van die procedure te beslissen. Maar hoewel deze laatste aldus, zo men wil, bevoegd zijn om over die inwerkingtreding te beslissen, hebben zij niet meer de onvoorwaardelijke bevoegdheid die zij voorheen hadden om de procedure voor de verkiezing van de parlementsleden die in hun territoriale ressort verkiesbaar zijn te regelen. De ook nu nog

26 — Arrest 294/83, EU:C:1986:166, punt 23.

27 — Conclusie in de zaak Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2012:340, punt 40. Mijn cursivering.

28 — Op dit punt heeft de hoedanigheid van burger van de Unie zich aanzienlijk ontwikkeld, in de zin dat zij „[...] de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn en [...] zij degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op dezelfde behandeling rechtens [verleent]", zoals het Hof reeds stelde in het arrest Spanje/Verenigd Koninkrijk, C-145/04, EU:C:2006:543, punt 74. Bovendien, zoals advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in die zaak C-145/04 (EU:C:2006:231, punt 68) opmerkte, vermeldde weliswaar geen enkele gemeenschapsbepaling „duidelijk en rechtstreeks dat [het kiesrecht bij de Europese verkiezingen] behoor[de] tot de rechten die de burgers van de Unie krachtens artikel 17, lid 2, EG genieten, doch aangezien artikel 19, lid 2, EG aan de burgers van een lidstaat toestaat om te stemmen voor de Europese verkiezingen in een andere lidstaat waarin zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, wordt in zekere zin verondersteld dat de burgers van de Unie het betrokken recht is toegekend. Dezelfde redenering zou kunnen worden gebaseerd op de artikelen 189 EG en 190 EG, waarin is bepaald dat het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de ‚volkeren', en dus (minstens) van de burgers ‚van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd'."

noodzakelijke, vrijwel volledige verwijzing naar de nationale verkiezingsprocedures vloeit dan ook niet voort uit het bestaan van een zo ruime eigen bevoegdheid van de lidstaten op dat gebied, maar uit de noodzaak om de leemte op te vullen die anders zou ontstaan omdat niet aan het mandaat van artikel 223, lid 1, VWEU is voldaan.

103. Hoe dan ook, en voor zover hier van belang, blijkt uit het voorgaande dat het in casu gaat om een gebied waarop de toepassing van het Unierecht absoluut noodzakelijk is.

104. Nu het om het toepassingsgebied van het recht van de Unie gaat, is het Hof derhalve bevoegd om de tweede vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden. Deze conclusie behoeft echter een belangrijke precisering vanwege het beperkte bereik van de bevoegdheid die de Uniewetgever op het gebied van de regulering van de verkiezingen van het Europees Parlement heeft.

105. Uit het oog mag niet worden verloren dat het Hof in punt 29 van het arrest Åkerberg Fransson, zoals hierboven weergegeven, heeft verklaard dat in het geval van door nationaal recht beheerste situaties die niet „volledig door het Unierecht [worden] bepaald", de nationale overheidsinstanties rechtsgeldig „nationale maatstaven voor de bescherming van de grondrechten [kunnen] toepassen, op voorwaarde dat deze toepassing niet afdoet aan het door het Handvest geboden beschermingsniveau, zoals uitgelegd door het Hof, noch aan de voorrang, eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht". [29]

106. Het is in deze zin duidelijk, zoals ik heb betoogd, dat het samenstel van het kiesrecht dat bij de verkiezingen voor het Europees Parlement geldt niet „volledig", feitelijk of rechtens, door het Unierecht „wordt bepaald". Dat wil zeggen dat ook in een situatie waarin aan het voorschrift van artikel 223, lid 1, VWEU is voldaan, de bevoegdheid van de Uniewetgever niet het gehele kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement omvat, maar alleen de vaststelling van een eenvormige procedure dan wel van een aantal gemeenschappelijke beginselen. Hieruit blijkt al dat het ter zake uitgewerkte nationale recht niet „volledig wordt bepaald" door het recht van de Unie. Dit geldt des temeer in een situatie waarin het in artikel 223, lid 1, VWEU bepaalde niet is verwezenlijkt. Daaruit volgt dat de lidstaten een marge hebben om andere maatstaven voor de bescherming toe te passen dan die waarin het Handvest voorziet – en die, met verwijzing naar het arrest Melloni [30], ruimer zijn – uiteraard onder de in het vorige punt in fine genoemde voorwaarde.

107. Ik kom op grond hiervan tot de tussenconclusie dat een nationale wetgeving als de hier betwiste, waarbij rechtstreeks of via verwijzing de verkiezingen voor het Europees Parlement zijn geregeld, wetgeving is die is vastgesteld om het recht van de Unie „ten uitvoer [te] brengen", ook al is deze niet „volledig bepaald" door dat Unierecht in de zin van en met de gevolgen die in punt 29 van het arrest Åkerberg Fransson zijn genoemd.

C – *Ten gronde*

1. Opmerking vooraf

108. In de formulering van de verwijzende rechter lijkt de vraag betrekking te hebben op lid 1 van artikel 39 van het Handvest, omdat alleen dat lid verwijst naar het gelijkheidsbeginsel, zij het enkel om te verzekeren dat de burgers van de Unie die verblijf houden in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit, aan de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen deelnemen onder dezelfde

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

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

voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat van verblijf. Het is echter duidelijk dat de gelijke behandeling waarop Delvigne zich beroept en waarnaar het Tribunal d'instance in zijn verwijzingsbeslissing verwijst, niet die van lid 1 van artikel 39 van het Handvest is, maar die van lid 2 van dat artikel.

109. De verwijzende rechter vraagt namelijk letterlijk: „Moet het op de verkiezingen voor het Europees Parlement toepasselijke artikel 39 van het Handvest [...] aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten van de Europese Unie de verplichting oplegt geen algemeen, onbepaald en automatisch verbod op de uitoefening van de burgerlijke en politieke rechten te stellen, zodat geen ongelijke behandeling van de burgers van de lidstaten ontstaat?" De verwijzing naar een „algemeen, onbepaald en automatisch verbod" herinnert rechtstreeks, zoals ik hierna zal uiteenzetten, aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot de ontneming van het kiesrecht in een zuiver interne context [31], dat wil zeggen, met betrekking tot de definitie zelf van het stemrecht als politiek recht. Wanneer dus het Tribunal d'instance spreekt van „ongelijke behandeling van de burgers van de lidstaten", doelt het daarmee volgens mij uitsluitend op Franse onderdanen, en niet op Franse onderdanen ten opzichte van onderdanen van andere lidstaten.

110. De aandacht moet daarom worden verlegd naar lid 2 van artikel 39 van het Handvest, dat wil zeggen, naar de uitoefening van het kiesrecht in strikte zin, aangezien het bij de kwestie van de grondrechten in het geval van Delvigne als zodanig niet gaat om de vraag of, in dezelfde omstandigheden, de onderdanen van andere lidstaten aan de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen deelnemen, hetzij in Frankrijk, hetzij in andere lidstaten. De vraag is of de toegepaste nationale regeling voor hen, als burgers van de Unie, verenigbaar is met een in het Handvest aan alle Europese burgers toegekend grondrecht, ook in het geval dat zij dit moeten uitoefenen in de lidstaat van hun nationaliteit.

111. Nu de vraag aldus is afgebakend, moet eraan worden herinnerd dat deze haar oorsprong vindt in een procedure betreffende de schrapping van Delvigne uit het kiezersregister wegens zijn veroordeling in 1988 tot een gevangenisstraf van 12 jaar als hoofdstraf, en de blijvende ontneming van het kiesrecht als bijkomende straf. Delvigne verzoekt in het hoofdgeding om de toepassing met terugwerkende kracht van de strafwetgeving van 1992 waarbij het automatische en onbepaalde karakter van die bijkomende straf is komen te vervallen, zij het uitsluitend voor veroordelingen die ná de inwerkingtreding van die wetgeving zijn uitgesproken.

2. Eerbiediging door de nationale wetgeving van het kiesrecht voor het Europees Parlement (artikel 39, lid 2, van het Handvest)

112. Het gaat in dit geval om een definitieve onverkiesbaarheid die is gekoppeld aan de omstandigheid dat de betrokkene tot een bepaalde straf is veroordeeld. Het betreft met name een situatie die valt te kwalificeren als een „beperking" op de uitoefening van een grondrecht in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest. Volgens deze bepaling zijn dergelijke beperkingen alleen toelaatbaar indien zij „bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van [het betreffende recht] eerbiedigen", waarbij het in ieder geval moet gaan om een beperking die het „evenredigheidbeginsel" in acht neemt en „noodzakelijk" is, en die bovendien „daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoord[t]".

113. Onderzocht moet worden of, volgens de rechtspraak ter zake, in de onderhavige omstandigheden aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan om de betrokken beperking verenigbaar te kunnen achten met de in het Handvest gestelde eisen.

31 — Uitspraken Hirst/Verenigd Koninkrijk (nr. 2) [GC] nr. 74026/01, 2005-IX; Frodl/Oostenrijk, nr. 20201/04; Scoppola/Italië (nr. 3) [GC], nr. 126/05, en Greens en MT/Verenigd Koninkrijk, nr. 60041/08 en 60054/08.

114. Dat deze beperking bij wet is gesteld, staat vast, aangezien zij voortvloeit uit de toepassing van het strafwetboek, samen met de wet van 1992 en het kieswetboek. De vraag is of zij ook de wezenlijke inhoud van het kiesrecht eerbiedigt. De Duitse regering stelt in dit verband terecht dat een „mechanische en blijvende" ontneming van het actief of passief kiesrecht in het geval van een strafrechtelijke veroordeling in strijd is met de wezenlijke inhoud van het algemeen kiesrecht, omdat de uitoefening van dat recht voor bepaalde burgers van de Unie dan onmogelijk wordt. [32]

115. In de context van het Handvest vormt de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de daarin vastgelegde rechten voor alle beperkingen op de uitoefening van die rechten een uiterste grens die niet mag worden overschreden, een „grens der grenzen". [33] De niet-eerbiediging van die wezenlijke inhoud leidt er immers toe dat het betreffende grondrecht „als zodanig onherkenbaar" wordt, zodat niet meer van een „beperking" van de uitoefening van een recht kan worden gesproken, maar het simpelweg om de „intrekking" ervan gaat.

116. Gelet op het voorgaande en op de aard van de betrokken beperking, moet derhalve worden uitgemaakt of die beperking evenredig is, met dien verstande dat, indien dat niet het geval is, zij de grens miskent die het Handvest aan alle eventuele beperkingen van de grondrechten oplegt, dat wil zeggen de wezenlijke inhoud van die rechten.

117. Bij de beoordeling van het evenredige of onevenredige karakter van de onderzochte beperking moet worden uitgegaan van de grote diversiteit die op dit gebied bestaat tussen de verschillende nationale wetgevingen, en die zo groot is dat vanuit het Unierecht slechts rekening kan worden gehouden met de kleinste gemeenschappelijke noemer die door de lidstaten wordt gedeeld, en bijgevolg met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het EVRM.

118. Rechtsvergelijkend onderzoek bevestigt de grote diversiteit in de wetgevingen van de lidstaten op het punt van de ontneming van het kiesrecht ten gevolge van een strafsanctie [34], en het is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat in de context van artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het EVRM de mogelijkheid van permanente ontneming van het kiesrecht als kleinste gemeenschappelijke noemer toelaatbaar heeft geoordeeld, mits die ontneming niet de resultante is van een systeem dat criteria van algemeenheid, automatisme en ongedifferentieerde toepassing hanteert. Volgens het Europees Hof is in strijd met die bepaling van het EVRM iedere wetgeving die „algemeen", „automatisch" en „ongenuanceerd" het kiesrecht aan een grote groep personen ontneemt „[...] ongeacht de duur van de straf en los van de aard of de ernst van het strafbare feit en hun persoonlijke omstandigheden". Het Europees Hof concludeert dat „[e]een dergelijke algemene, automatische en ongedifferentieerde beperking van een essentieel Verdragsrecht moet worden geacht buiten iedere aanvaardbare beoordelingsmarge te vallen, hoe ruim die marge ook is, en onverenigbaar te zijn met artikel 3 van Protocol nr. 1". [35]

32 — Punt 31 van de schriftelijke opmerkingen van de Duitse regering.

33 — Zie over dit begrip 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 en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, blz. 1471-1513. Zie in de Duitse doctrine, waarin dit begrip is ontwikkeld, Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3e druk, C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, en Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlijn, 1983.

34 — Deze diversiteit werd al vastgesteld in 1993 in het voorstel van de Commissie dat leidde tot richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB L 329, blz. 34). Zie in de literatuur, bijvoorbeeld, Rottinghaus, B., *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC, 2003, en Ewald, A., en Rottinghaus, B., *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Zaken Hirst/Verenigd Koninkrijk (nr. 2) [GC] nr. 74026/01, 2005-IX, punt 82; Frodl/Oostenrijk, nr. 20201/04, punt 25, en Scoppola/Italië (nr. 3) [GC], nr. 126/05, punt 96.

119. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waardeert met name de mogelijkheid dat de ontnemingsmaatregel wordt herzien, en het heeft geoordeeld dat een nationaal systeem dat het herstel van het stemrecht mogelijk maakt door middel van een verzoek gedaan drie jaar nadat de hoofdstraf is vervuld en op voorwaarde dat blijkt van daadwerkelijk en constant goed gedrag, niet een overdreven starheid vertoont die onverenigbaar is met het Verdrag van Rome. [36]

120. In die omstandigheden kunnen de lidstaten naar mijn mening, zonder dat dit tot onverenigbaarheid met het Unierecht leidt, bepalen dat een eventuele strafrechtelijke veroordeling een grond is voor ontneming van het kiesrecht, zij het uitsluitend met de voorwaarden waaronder die ontneming volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toelaatbaar is. Dit blijkt duidelijk uit de rechtspraak van het Hof dat, aansluitend bij die rechtspraak, steeds eraan heeft herinnerd dat „de verdragsluitende staten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om voorwaarden te verbinden aan het kiesrecht. Deze voorwaarden mogen de betrokken rechten echter niet zodanig beknotten dat hun wezen wordt aangetast en dat zij van hun goede werking worden beroofd. Deze voorwaarden moeten een rechtmatig doel hebben en de gebruikte middelen mogen niet onevenredig zijn”. [37]

121. Ik meen dat de in het hoofdgeding bestreden nationale regeling in beginsel niet onverenigbaar is met de rechtspraak van het Europees Hof, omdat het Franse recht – ook al zijn ter terechtzitting bij de doeltreffendheid ervan grote vraagtekens geplaatst – in de mogelijkheid van herziening van de blijvende ontneming van het kiesrecht voorziet. Dit is bepaald in artikel 702-1 van het wetboek van strafvordering, zoals gewijzigd bij penitentiaire wet nr. 2009-1436 van 24 november 2009, volgens hetwelk eenieder aan wie in verband met een veroordeling tot een hoofdstraf of bijkomende straf een ontzetting, verbod of onbekwaamheid is opgelegd, de rechter om de volledige of gedeeltelijke opheffing daarvan kan verzoeken.

122. Die enkele omstandigheid, tezamen met het feit dat niet vaststaat dat de betrokken regeling de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bekritiseerde kenmerken van algemeenheid, automatisme en ongedifferentieerde toepassing heeft, aangezien zij niet wordt toegepast op alle strafbare feiten, maar alleen op die van een bepaalde zwaarte, kan – onder toezicht van de rechter – de onverenigbaarheid van die regeling met het Unierecht uitsluiten.

123. Om kort te gaan, op basis van het voorgaande staat het aan de verwijzende rechter om uiteindelijk te bepalen of de in het nationale recht voorziene mogelijkheden voor herziening in de praktijk voldoende haalbaar zijn om feitelijk uit te sluiten dat de ontneming van het kiesrecht onherroepelijk van blijvende aard is, waardoor deze onevenredig zou zijn en afbreuk zou doen aan de wezenlijke inhoud van het recht. Mogelijk relevante elementen voor de beoordeling in dit verband zijn de vraag in hoeverre de herzieningsprocedure in feite problemen oplevert wat de voorwaarden voor het inleiden ervan betreft, de redelijkheid van de kosten (met bijzondere aandacht voor de mogelijkheid dat kosteloze rechtsbijstand beschikbaar is ingeval juridische bijstand of vertegenwoordiging is vereist), alsook de praktijk die de autoriteiten die over het herzieningsverzoek moeten beslissen volgen ten aanzien van de strikte toepassing van de voor de toekenning vereiste voorwaarden.

124. Concluderend ben ik van mening dat artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zich niet verzet tegen een nationale wetgeving als die in het hoofdgeding, mits die niet in een algemene, onbepaalde en automatische ontneming van het kiesrecht voorziet zonder een voldoende haalbare mogelijkheid van herziening, hetgeen met name door de nationale rechter moet worden beoordeeld.

36 — Zaak Scoppola/Italië (nr. 3) [GC], nr. 126/05, punt 109.

37 — Arrest Spanje/Verenigd Koninkrijk, C-145/04, EU:C:2006:543, punt 94.

VII – **Conclusie**

125. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Het Hof is in de omstandigheden van het geval niet bevoegd om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de door het Tribunal d'instance aangevoerde nationale wetgeving met het recht dat is erkend in artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2) Artikel 39 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verzet zich niet tegen een nationale wetgeving als die in het hoofdgeding, mits die niet in een algemene, onbepaalde en automatische ontneming van het kiesrecht voorziet zonder een voldoende haalbare mogelijkheid van herziening, hetgeen met name door de nationale rechter moet worden beoordeeld."