Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 4 czerwca 2015 r.[1]

Sprawa C-650/13

Thierry Delvigne
przeciwko
Commune de Lesparre Médoc
i
Préfet de la Gironde

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal d'instance de Bordeaux (Francja)]

Artykuł 10 i art. 14 ust. 3 TUE — Artykuł 20 ust. 2 lit. b) TFUE — Artykuł 223 ust. 1 TFUE — Artykuły 39 i 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego — Zakres stosowania prawa Unii — Demokracja przedstawicielska — Reprezentacja bezpośrednia — Uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii — Parlament Europejski — Prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego — Ograniczenie prawa podstawowego — Ustawodawstwo krajowe przewidujące dożywotnie pozbawienie praw obywatelskich i politycznych — Łagodniejsze ustawodawstwo karne niemające zastosowania do skazanych w ostatniej instancji przed jego wejściem w życie — Równe traktowanie obywateli państw członkowskich — Niedopuszczalność

1. W kontekście postępowania sądowego, którego przedmiotem jest – jako uboczna konsekwencja skazania za zabójstwo – wykreślenie z listy wyborców obywatela pozbawionego prawa głosowania i kandydowania na czas nieokreślony, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przedłożone dwa pytania dotyczące zgodności umożliwiającego tę sytuację krajowego ustawodawstwa z prawem Unii, w szczególności w odniesieniu do kilku artykułów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") dotyczących dwóch innych praw podstawowych: prawa działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej (art. 49 ust. 1 tiret trzecie) i prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39 ust. 2)[2].

2. Jak często ma to miejsce za każdym razem, gdy rozważana jest możliwość stosowania postanowień karty do aktu krajowego organu administracji publicznej (art. 51 ust. 1), także tym razem należy, na podstawie głównie orzecznictwa w sprawie Åkerberg Fransson[3], zbadać wstępną kwestię dotyczącą tego, czy chodzi o przepisy prawa krajowego przyjęte na podstawie prawa Unii.

3. Na kwestię wstępną zaproponuję odrębną odpowiedź, która umożliwi mi następnie zajęcie się w sposób wyłączny kwestią przedstawioną w drugim z pytań, to jest poszanowania w prawie krajowym prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, tym razem z istotną pomocą orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC").

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dla większej wygody odniosę się do niego jako do „prawa głosowania".

3 — Wyrok C-617/10, EU:C:2013:105.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo międzynarodowe*

4. Artykuł 3 protokołu dodatkowego nr 1do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC"), stanowi:

„Wysokie układające się strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego".

B – *Prawo Unii*

1. Traktat o Unii Europejskiej

5. Artykuł 10 TUE stanowi:

„1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska.

2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim.

[…]

3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

[…]".

6. Zgodnie z art. 14 ust. 3 TUE „[c]złonkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym".

2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

7. Artykuł 20 TFUE ma następujące brzmienie:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.

2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach. Mają między innymi prawo do:

[…]

b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;

[…]

Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”.

8. Zgodnie z art. 22 ust. 2 TFUE „[b]ez uszczerbku dla postanowień artykułu 223 ustęp 1 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego”.

3. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

9. Artykuł 39 karty stanowi, co następuje:

„1. Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

2. Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”.

10. Artykuł 49 ust. 1 karty stanowi, że „[n]ikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie”.

11. Artykuł 51 karty ma następujące brzmienie:

„1. Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

2. Niniejsza karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach”.

12. Zgodnie z art. 52 karty:

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

2. Prawa uznane w niniejszej karcie, które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

[…]”.

4. Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego [4]

13. Artykuł 1 aktu z 1976 r. stanowi:

„1. W każdym państwie członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu.

[…]

3. Wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych”.

14. Zgodnie z art. 8 aktu z 1976 r. „[z] zastrzeżeniem postanowień niniejszego aktu procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym […]”.

C – *Prawo francuskie*

15. Zgodnie z art. 28 kodeksu karnego wprowadzonego ustawą nr 1810-02-12 z dnia 12 lutego 1810 r. (zwanego dalej „dawnym kodeksem karnym”) skazanie w postępowaniu karnym wiąże się z utratą obywatelskich praw honorowych, która na podstawie art. 34 dawnego kodeksu karnego oznacza pozbawienie prawa głosowania, wyboru, kandydowania i ogólnie wszystkich praw obywatelskich i politycznych.

16. Dawny kodeks karny został uchylony ze skutkiem od dnia 1 marca 1994 r. Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l’entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur (ustawą nr 92-1336 z dnia 16 grudnia 1992 r. dotyczącą wejścia w życie nowego kodeksu karnego i zmiany niektórych przepisów prawa karnego i postępowania karnego).

17. Artykuł 370 ustawy z dnia 16 grudnia 1992 r. (zwanej dalej „ustawą z 1992 r.”), zmienionej art. 13 ustawy nr 94-89 z dnia 1 lutego 1994 r., stanowi, że bez uszczerbku dla postanowień art. 702-1 kodeksu postępowania karnego pozbawienie praw publicznych, obywatelskich i rodzinnych lub zakaz bycia sędzią przysięgłym wynikający z mocy prawa ze skazania w trybie karnym orzeczonego w ostatniej instancji przed wejściem w życie wspomnianej ustawy zostaną utrzymane.

18. Artykuł 702-1 kodeksu postępowania karnego, zmieniony loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (ustawą nr 2009-1436 z dnia 24 listopada 2009 r. o więziennictwie), stanowi, że każda osoba podlegająca pozbawieniu prawa, zakazowi korzystania z niego lub ubezwłasnowolnieniu wynikających ze skazania w trybie karnym na karę zasadniczą lub dodatkową może wnieść do sądu o całkowite lub częściowe zniesienie tego pozbawienia, zakazu lub ubezwłasnowolnienia.

4 — Dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. L 278, s. 1), zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. (Dz.U. L 283, s. 1) (zwany dalej „aktem z 1976 r.”).

19. Loi nº 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen (ustawa nr 77-729 z dnia 7 lipca 1977 r. dotycząca wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego) stanowi w art. 2, że wybory te regulowane są ordynacją wyborczą.

20. Księga I tytuł I rozdział I ordynacji wyborczej, w którym ustanowiono wymogi, jakie należy spełnić, by być wyborcą, przewiduje w art. L2, że wyborcami są obywatele francuscy, którzy ukończyli 18 lat, korzystają z praw publicznych i politycznych i nie są objęci żadnym z przewidzianych przez ustawę przypadków ubezwłasnowolnienia.

21. Zgodnie z art. L6 ordynacji wyborczej osoby, które zostały pozbawione orzeczeniem sądu prawa głosowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami nie powinny zostać wpisane na listę wyborczą w okresie ustalonym w wyroku.

II – **Okoliczności faktyczne**

22. Pytanie prejudycjalne zostało zadane w ramach postępowania sądowego wszczętego przez T. Delvigne'a w zakresie decyzji administracyjnej dotyczącej wykreślenie go z listy wyborców w następstwie wymierzenia kary pozbawienia prawa wyborczego dodatkowej względem skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności na 12 lat za zabójstwo.

23. W momencie skazania T. Delvigne'a prawomocnym wyrokiem – w dniu 30 marca 1988 r. – dawny francuski kodeks karny przewidywał stałe pozbawienie prawa głosowania i kandydowania w wyborach osób skazanych w postępowaniu karnym. Ustawa z 1992 r. zniosła automatyczny i nieokreślony charakter tej kary dodatkowej, ale jedynie w odniesieniu do wyroków skazujących wydanych po wejściu w życie nowego kodeksu.

24. Thierry Delvigne zaskarżył do Tribunal d'instance de Bordeaux (sąd rejonowy w Bordeaux) wykreślenie go z listy wyborczej, wnosząc o zwrócenie się przez sąd odsyłający z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z tego względu, że zastosowane uregulowanie krajowe wiąże się z niezgodnym z kartą dyskryminującym traktowaniem. Tribunal d'instance uwzględnił to leżące u podstaw niniejszego postępowania żądanie.

III – **Pytanie**

25. Pytania prejudycjalne Tribunal d'instance de Bordeaux przedstawione Trybunałowi Sprawiedliwości w dniu 9 grudnia 2013 r. zostały sformułowane w następujący sposób:

„1) Czy art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on sytuacji, w której artykuł ustawy krajowej utrzymuje zakaz, który jest ponadto nieokreślony i nieproporcjonalny, korzystania z łagodniejszej kary przez osoby skazane przed wejściem w życie łagodniejszych przepisów ustawy karnej nr 94-89 z dnia 1 lutego 1994 r.?

2) Czy art. 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, znajdujący zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on, aby państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadziły ogólny, nieokreślony i automatyczny zakaz korzystania z praw obywatelskich i politycznych, tak aby nie doprowadzić do nierównego traktowania między obywatelami państw członkowskich?".

IV – **Postępowanie przed Trybunałem**

26. W postępowaniu wzięli udział, przedstawiając uwagi na piśmie, T. Delvigne, commune de Lesparre-Médoc (gmina Lesparre–Médoc), rządy niemiecki, hiszpański, francuski i Zjednoczonego Królestwa oraz Parlament Europejski i Komisja. Wszyscy wymienieni stawili się na rozprawie, która odbyła się w dniu 20 stycznia 2015 r. Na rozprawie, zgodnie z art. 61 §§ 1 i 2 regulaminu postępowania, strony zostały wezwane do udzielenia odpowiedzi na różne pytania: (1) Czy art. 370 ustawy z 1992 r. stanowi przypadek zastosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty? (2) Jakie są, w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty, „cele interesu ogólnego", jakim odpowiadają ograniczenia prawa głosowania i kandydowania wynikające ze skazania w trybie karnym? (3) Jako pytanie skierowane w szczególności do rządu francuskiego: jakie osoby objęte są zakresem stosowania art. 370 ustawy z 1992 r. i na jakich warunkach mogą one uzyskać całkowite lub częściowe zniesienie pozbawienia prawa? (4) Jako pytanie skierowane w szczególności do T. Delvigne'a: czy złożył on wniosek o całkowite lub częściowe zniesienie pozbawienia prawa głosowania i kandydowania, i jeśli tak, to z jakim wynikiem?

V – **Argumenty**

A – *W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego i właściwości Trybunału*

27. Rząd francuski podnosi na wstępie, że postanowienie odsyłające jest oczywiście niedopuszczalne, ponieważ nie zawiera żadnej informacji na temat względów, z jakich zadane pytania są konieczne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, ani też nie określono w nim wystarczająco kontekstu faktycznego i prawnego, w jaki wpisują się wspomniane pytania.

28. Rządy hiszpański i francuski uważają, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. Zdaniem rządu francuskiego dane prawo krajowe nie wchodzi w zakres stosowania prawa Unii ze względu na to, że odnośny przepis ma charakter przepisu prawa karnego przejściowego i zmierzającego do celów nieobjętych uregulowaniem Unii. Rząd hiszpański wskazuje na kompetencje państw członkowskich w odniesieniu do zdefiniowania podmiotów prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

29. Rząd niemiecki z kolei utrzymuje, że Trybunał jest niewłaściwy do orzekania w przedmiocie pytania pierwszego w zakresie, w jakim sąd odsyłający nie przedstawia żadnego argumentu, który pozwalałby uznać, że przedmiot sporu głównego dotyczy wykładni lub stosowania normy prawa Unii odmiennej od norm zawartych w karcie.

30. Zarówno T. Delvigne, jak i Komisja oraz – tylko w odniesieniu do pytania drugiego – Parlament Europejski opowiadają się za właściwością Trybunału. Zdaniem Komisji państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, gdy przyjmują przepisy o charakterze generalnym lub indywidualnym celem ustalenia, kim są osoby korzystające z prawa głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego. Komisja uważa, że prawo Unii, a w szczególności art. 8 aktu z 1976 r., zobowiązuje państwa członkowskie do skorzystania z przysługujących im w tym celu kompetencji i w tym znaczeniu są one zobowiązane do poszanowania praw uznanych w karcie.

31. Parlament Europejski uważa, że karta znajduje zastosowanie i że należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie drugie. Jego zdaniem w świetle art. 14 ust. 3 TUE, art. 223 ust. 1 TFUE oraz art. 1 ust. 3 i art. 8 aktu z 1976 r. Francja zastosowała prawo Unii w rozumieniu karty, przyjmując przepisy krajowe w przedmiocie prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przepisy takie stanowią przepisy prawa Unii odmienne od karty i na ich podstawie Francja spełnia konkretne zobowiązanie wynikające z prawa Unii, a mianowicie – zapewnienie powszechnych wyborów członków Parlamentu

Europejskiego. Z drugiej strony z uwagi na art. 8 aktu z 1976 r., choć procedura wyborcza regulowana jest przepisami krajowymi, przepisy te wchodzą w zakres prawa Unii. Okoliczność, że prawo francuskie reguluje procedurę wyborczą do Parlamentu Europejskiego, odsyłając do przepisów ordynacji wyborczej mającej zastosowanie do pozostałych wyborów odbywających się we Francji, nie oznacza, że przebieg wyborów europejskich odpowiada kompetencjom nieprzyznanym Unii.

B – *W przedmiocie pytania pierwszego*

32. Thierry Delvigne uważa, że art. 49 karty stoi na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak zawarte w art. 370 ustawy z 1992 r., które uniemożliwia wywarcie określonego skutku wstecznego łagodniejszemu przepisowi karnemu, prowadząc w ten sposób do nierówności pomiędzy osobami skazanymi przed 1994 r. a osobami skazanymi później.

33. Commune de Lesparre-Médoc, rządy francuski i Zjednoczonego Królestwa – tytułem ewentualnym – oraz Komisja twierdzą, że art. 49 ust. 1 karty nie stoi na przeszkodzie stosowaniu ustawodawstwa rozpatrywanego w postępowaniu głównym, ponieważ w momencie, w którym T. Delvigne był skazany prawomocnym wyrokiem, nie obowiązywało łagodniejsze ustawodawstwo. Wynika to zarówno z brzmienia art. 49 ust. 1 karty, jak i z orzecznictwa ETPC.

C – *W przedmiocie pytania drugiego*

34. Thierry Delvigne opowiada się za tym, że art. 39 karty sprzeciwia się także postanowieniu art. 370 ustawy z 1992 r., bowiem prowadzi do nierówności ze względu na przynależność państwową, powołując się na naruszenie art. 3 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC.

35. Zdaniem commune de Lesparre-Médoc nierówne traktowanie nie występowało od momentu, w którym kara przewidziana ordynacją wyborczą przed ustawą z 1992 r. miała zastosowanie na takich samych warunkach w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy zamierzali głosować we Francji.

36. Rząd francuski proponuje, tytułem pomocniczym, by udzielić odpowiedzi w ten sposób, że art. 39 karty nie zakazuje, aby państwa członkowskie przewidywały zakaz korzystania z prawa głosowania i kandydowania na czas nieokreślony w wypadku skazania w trybie karnym za zbrodnię, pod warunkiem że przewidziana jest możliwość odwołania tego zakazu. Po pierwsze, rząd francuski wyjaśnia, że w prawie krajowym nie przewidziano ogólnego i nieokreślonego pozbawienia prawa do głosowania. Z jednej strony pozbawienie prawa do głosowania dotyczy osób, które, tak jak T. Delvigne, zostały skazane na karę pozbawienia wolności od lat pięciu do kary dożywotniego pozbawienia wolności; nie chodzi o karę automatyczną i niezależną od okresu kary lub wagi przestępstwa. Z drugiej strony osoba, której dotyczy pozbawienie prawa, może wnieść o jego zniesienie, czego, jak się wydaje, T. Delvigne nie uczynił.

37. Po drugie, rząd francuski twierdzi, że art. 52 ust. 1 karty umożliwia państwom członkowskim nakładanie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności uznanych w samej karcie, pod warunkiem spełnienia warunków, które zdaniem tego rządu są spełnione w przypadku rozpatrywanego uregulowania krajowego.

38. Rząd niemiecki proponuje udzielić odpowiedzi, że art. 39 ust. 2 karty należy interpretować w ten sposób, iż zasada powszechnych wyborów pozwala na pozbawienie prawa głosowania i kandydowania z nadrzędnych względów, takich jak zapewnienie, by reprezentacja elektoratu nie została powierzona osobom, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem. Powód tego rodzaju uzasadnia pozbawienie

prawa głosowania i kandydowania w wypadku skazania prawomocnym wyrokiem w trybie karnym, pod warunkiem że przepis różni się w sposób wystarczający w zależności od wagi kary i czasu trwania pozbawienia prawa, przy czym do sądów krajowych należy określenie, czy stosowane uregulowanie spełnia te wymogi.

39. Rząd Zjednoczonego Królestwa uważa, że art. 39 karty nie stanowi dla państw członkowskich przeszkody w przyjęciu środka, takiego jak zastosowany w postępowaniu głównym, który nie dokonuje żadnego dyskryminującego rozróżnienia pomiędzy obywatelami państw członkowskich. Zdaniem tego rządu nie ulega wątpliwości, że prawo Unii nie przyznaje prawa głosowania, na które można się powoływać w odniesieniu do tego środka na podstawie innej niż dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że ustalanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach europejskich należy do kompetencji państw członkowskich i art. 39 karty nie może być interpretowany w inny sposób, bez ryzyka rozszerzenia kompetencji Unii z naruszeniem art. 6 akapit pierwszy TUE. W drugiej kolejności rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi, że T. Delvigne nie może powoływać się na art. 39 ust. 1 karty, jako że jest obywatelem francuskim i nie skorzystał ze swobody przemieszczania się jako obywatel europejski. Artykuł 39 odzwierciedla prawa przyznane w art. 20 TFUE i 22 TFUE i stosuje się w granicach i na warunkach przewidzianych w tych przepisach. Prawo uznane w art. 39 karty jest zatem zastrzeżone dla obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami. Fakt, że w wyjątkowych przypadkach obywatele Unii mogą powoływać się na swe obywatelstwo Unii przed państwem członkowskim, którego są obywatelami, nie ma wpływu na zakaz dyskryminacji w zakresie prawa głosowania i kandydowania.

40. Parlament Europejski twierdzi, że art. 39 karty obejmuje prawa podmiotowe ustanowione na korzyść jednostek. Zdaniem Parlamentu prawo głosowania uznane w tym artykule jest zapewnione nie tylko obywatelom Unii, którzy głosują w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, lecz także obywatelom państwa członkowskiego głosowania.

41. W tym względzie Parlament Europejski utrzymuje w pierwszej kolejności, że jak wynika z brzmienia art. 39 karty i z wyjaśnień karty, art. 39 obejmuje dwa odrębne prawa podstawowe, a mianowicie prawo obywateli Unii, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, głosowania w tym państwie w wyborach do Parlamentu (ust. 1), i ponadto prawo wyboru posłów do Parlamentu w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym (ust. 2).

42. W drugiej kolejności Parlament Europejski twierdzi, że zakres art. 39 ust. 2 nie jest ograniczony wyrażeniem „na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa", ponieważ obywatelstwo Unii, z jakim powiązane jest to prawo, oznacza status, którego skutki prawne obejmują nawet sytuację, w której brak jest elementu transgranicznego.

43. W trzeciej kolejności Parlament Europejski uważa, że w celu nadania skuteczności art. 39 ust. 2 karty postanowienie to należy uważać za obejmujące prawo podmiotowe, które uzupełnia art. 14 ust. 3 TUE. W tym znaczeniu z powszechnych wyborów, które stanowią kluczowe pojęcie w celu określenia istoty tego prawa, wynika co do zasady ogólne prawo ratione personae, oznaczające bezwarunkową ochronę nie tylko obywateli Unii, którzy głosują w państwie członkowskim niebędącym ich państwem pochodzenia, lecz także obywateli państwa członkowskiego miejsca głosowania.

44. Zdaniem Parlamentu Europejskiego wszelkie ograniczenia prawa głosowania w wyborach do Parlamentu stanowią ingerencję w gwarantowane przez kartę prawo obywatela Unii do powszechnych wyborów i zgodnie z art. 52 ust. 1 karty i z orzecznictwem państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo tylko wówczas, gdy spełniają określone warunki. W świetle orzecznictwa ETPC Parlament Europejski uważa, że ograniczenie byłoby nieproporcjonalne, gdyby było kumulatywne, ogólne,

automatyczne i niezróżnicowane w odniesieniu do wagi popełnionego naruszenia. Mogłoby natomiast zostać uznane za proporcjonalne, gdyby miało zastosowanie do określonych i w wystarczającym stopniu rozróżnionych naruszeń i gdyby przewidziano możliwość jego zmiany, przy czym do sądu krajowego należy kontrola tego badania proporcjonalności w świetle wykorzystania tej możliwości.

45. Wreszcie Komisja zauważa w pierwszej kolejności, że wbrew temu, co zdaje się uważać sąd odsyłający, przepisy, na których oparto wykreślenie T. Delvigne'a z listy wyborców, nie wiążą się z odmiennym traktowaniem obywateli różnych państw członkowskich, lecz raczej z odmiennym traktowaniem różnych kategorii wyborców. Różnica ta powinna być przedmiotem oceny w świetle wymogu powszechnych wyborów w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego.

46. W tym kontekście Komisja skłania się ku udzieleniu odpowiedzi na pytanie w ten sam sposób co Parlament Europejski.

VI – **Ocena**

47. Niniejsze pytanie było przedmiotem zastrzeżeń w kwestii dopuszczalności pod dwoma różnymi względami. Z jednej strony, jak z różnym natężeniem wskazali interwenienci, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został sformułowany w tak ubogi sposób, że nie ułatwia to zaaprobowania, iż spełnia on wymogi orzecznictwa w odniesieniu do właściwego przedstawienia ram faktycznych i prawnych, w jakie wpisują się pytania do Trybunału, i zasadności podstaw, ze względu na które udzielenie odpowiedzi przez Trybunał jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

48. Z drugiej strony, i w sposób moim zdaniem znacznie istotniejszy, wskazano także zagadnienie właściwości z tej samej perspektwy dopuszczalności. Jest bowiem sporne, czy Trybunał może udzielić odpowiedzi na skierowane do niego pytania sądu odsyłającego dotyczące poszanowania przez państwo członkowskie szeregu praw podstawowych zawartych w karcie. Sporne jest to też, w zakresie, w jakim – jak zostało to zauważone przez niektóre strony postępowania – nie chodzi o akty wydane na podstawie prawa Unii, z logicznymi skutkami, które z tego wynikają w odniesieniu do właściwości Trybunału. Oba te pytania należy na wstępie przeanalizować osobno.

A – *W przedmiocie dopuszczalności pytania prejudycjalnego*

49. Jak wskazano powyżej, rząd francuski utrzymuje, że niniejsze pytanie prejudycjalne, w postaci, w jakiej zostało przedłożone, jest oczywiście niedopuszczalne". Zdaniem rządu francuskiego niewystarczające wyjaśnienie ram faktycznych i prawnych, w jakie wpisują się pytania sądu odsyłającego, nie pozwala na dokładne zrozumienie, jakie są granice sporu w postępowaniu głównym, co nie tylko uniemożliwia Trybunałowi udzielenie sądowi odpowiedzi użytecznej dla rozstrzygnięcia tego sporu, ale też pozbawia państwa członkowskie i inne podmioty możliwości przedłożenia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału.

50. Oprócz stron w postępowaniu głównym wszyscy interwenienci w niniejszym postępowaniu zgadzają się w większym lub mniejszym zakresie z osądem rządu francuskiego, choć nie na tyle, by w związku z tym wnieść o stwierdzenie niedopuszczalności pytania.

51. W odpowiedzi na te zastrzeżenia należy przede wszystkim wskazać, że rzadko kiedy ma miejsce okoliczność, by Trybunałowi przedłożone zostało pytanie prejudycjalne poparte tak skromną argumentacją, ale jednocześnie tak wymowne w odniesieniu do podniesionego w nim szczególnie problemu wykładni prawa Unii.

52. Sąd odsyłający poprzestał bowiem praktycznie na powtórzeniu Trybunałowi sformułowań, w jakich T. Delvigne zmierza w postępowaniu głównym do uzyskania wyjaśnień w przedmiocie zgodności mającego zastosowanie w niniejszej sprawie uregulowania krajowego z art. 39 i 49 karty w sposób bardzo zwięzły i niemal bez przedstawienia argumentacji. Z tego tylko punktu widzenia należy uznać za zasadne niektóre z krytycznych uwag skierowanych względem postanowienia odsyłającego w niniejszej sprawie.

53. Jednakże jednocześnie obydwa podniesione przed Trybunałem pytania, mimo że zostały wyrażone w ubogi sposób, są ostatecznie tak nieskomplikowane i same w sobie wymowne, że nie potrzeba wielkiej wyobraźni w celu „odtworzenia" w wystarczający sposób – przynajmniej w celu udzielenia odpowiedzi sądowi odsyłającemu – kwestii praw podstawowych, które należy tu mieć na względzie. Wywody rządu Zjednoczonego Królestwa w pkt 2 uwag na piśmie wskazują bowiem na to, że należyte rozważenie wszystkich okoliczności co do przedłożonego Trybunałowi przez Tribunal d'instance problemu stanowiącego istotę sprawy nie jest trudne.

54. Z drugiej strony w niniejszym przypadku okazuje się, że będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym problematyka, którą objęte są prawa podstawowe, została już wyjaśniona z punktu widzenia prawa krajowego i za pomocą dostępnych na jego podstawie instrumentów proceduralnych. Obecnie skarżący powołuje się na dwa postanowienia karty wobec aktów władz publicznych danego państwa członkowskiego w zakresie, w jakim w sposób dorozumiany i przez odniesienie do wyborów do Parlamentu Europejskiego akty te uważane są za przyjęte na podstawie prawa Unii. W tych okolicznościach, i bez zamiaru uzasadnienia uchybień wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, moim zdaniem należy zbadać szczególnie precyzyjnie, czy powyższe uchybienia faktycznie uniemożliwiają Trybunałowi zmierzenie się z przedstawionymi pytaniami. Nie należy bowiem zapominać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, iż wykładnia prawa Unii, której dotyczył wniosek, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub z przedmiotem postępowania głównego lub gdy problem jest natury hipotetycznej, lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [5].

55. Mając to na względzie, uważam, że informacje i ustalenia, które przedstawia nam sąd odsyłający, są wystarczające do zidentyfikowania kwestii zgodności z prawem Unii wskazanej w ramach stosowania danego prawa krajowego, a w szczególności art. 370 ustawy z 1992 r.

56. W odniesieniu do pierwszego z pytań Tribunal d'instance stwierdził, że „[a]rtykuł ten utrzymał stały zakaz w zakresie prawa obywatelskiego wynikający ze skazania za przestępstwo orzeczonego w ostatniej instancji przed dniem 1 marca 1994 r.", podkreślając następnie, iż T. Delvigne – w ocenie, którą podziela sąd odsyłający, twierdząc, że „uwzględnia żądanie [T. Delvigne'a] w zakresie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym" [6] – „twierdzi, że art. 370 ustawy z 1992 r. narusza wiele przepisów karty oraz przepisy art. 3 [protokołu dodatkowego nr 1 do] EKPC".

57. Argument ten nie jest bezprzedmiotowy, ponieważ sąd odsyłający wyjaśnia, że chodzi „w szczególności [o] nierówność[ć] traktowania, która wynika z art. 370 ustawy z 1992 r. względem osób skazanych po dniu 1 marca 1994 r., korzystających z przepisów łagodniejszej ustawy (przy czym T. Delvigne sam został skazany w ostatniej instancji w dniu 30 marca 1988 r.), oraz [wynikającej z tego] niezgodności prawa francuskiego z prawem wspólnotowym".

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

6 — Twierdzenie to wydaje mi się wystarczające, by rozwiać wątpliwości wyrażone przez Komisję w pkt 20 uwag na piśmie, w którym wskazuje ona, że sformułowanie podniesionych pytań jest tożsame z zaproponowanym przez T. Delvigne'a sformułowaniem, z którego wynika, iż niektóre oceny dotyczące przepisów francuskich nie odzwierciedlają „ostatecznej opinii sądu odsyłającego" w tym zakresie. Moim zdaniem, ponieważ sąd odsyłający stwierdza, że „uwzględnia" żądanie T. Delvigne'a, należy przyjąć, iż sąd ten przyjął powody przedstawione przez tę stronę na poparcie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i w tym zakresie powody takie stały się powodami sądu odsyłającego.

58. „[W]iele przepisów karty", na które w ogólny sposób powoływał się T. Delvigne, wskazał dokładnie Tribunal d'instance w art. 49, formułując pierwsze z przedstawionych Trybunałowi pytań, za pomocą którego zmierza on do ustalenia, czy ten wskazany przepis „sprzeciwia się […] sytuacji, w której artykuł ustawy krajowej utrzymuje zakaz – który jest ponadto nieokreślony i nieproporcjonalny – skorzystania z łagodniejszej kary przez osoby skazane przed wejściem w życie łagodniejszych przepisów ustawy karnej nr 94-89 z dnia 1 lutego 1994 r.".

59. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do drugiego z pytań nie okazuje się znacznie bardziej wymowny; jest wprost przeciwnie. Jednakże nie oznacza to, że ustalenia wniosku są zupełnie niezdatne do wyrażenia problemu prawnego, który należy rozstrzygnąć w postępowaniu głównym. Na krótko przed sformułowaniem dwóch pytań sąd odsyłający twierdzi zatem, że „należy przedłożyć Trybunałowi dwa […] […] pytania prejudycjalne, z których pierwsze dotyczy kryterium czasowego, a drugie kryterium przynależności państwowej". Co prawda „kryterium przynależności państwowej" staje się dostrzegalne jedynie w sformułowaniu drugiego pytania, w którym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy „art. 39 [k]arty […] znajdujący zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego […] wyklucza […], aby państwa członkowskie Unii wprowadziły ogólny, nieokreślony i automatyczny zakaz korzystania z praw obywatelskich i politycznych, aby nie doprowadzić do nierównego traktowania między obywatelami państw członkowskich".

60. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym umożliwia zatem w wystarczający sposób identyfikację dwóch istotnych problemów prawnych, w których przedmiocie wymagana jest opinia Trybunału, aby Tribunal d'instance mógł stwierdzić, czy uregulowanie krajowe mające zastosowanie w postępowaniu głównym jest zgodne z prawem Unii. Pierwszy z tych problemów dotyczy kwestii, czy zgodnie z art. 49 karty należy wykluczyć, w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, zastosowanie z mocą wsteczną łagodniejszego ustawodawstwa karnego. Drugi z tych problemów dotyczy kwestii, czy zgodnie z art. 39 karty możliwe jest – jako kara dodatkowa – nieokreślone pozbawienie prawa głosowania i kandydowania.

61. W związku z powyższym uważam, że Trybunał jest w stanie w podstawowym stopniu dostatecznie pojąć problem, który ma rozstrzygnąć sąd odsyłający co do zgodności uregulowania krajowego, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym, z prawem Unii, oraz że w tym samym zakresie Trybunał może ułatwić sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie tego sporu, udzielając mu odnośnej wykładni tego prawa.

62. Moim zdaniem odesłanie prejudycjalne spełnia zatem konieczne warunki dopuszczalności z punktu widzenia zarzucanego niewystarczającego charakteru postanowienia odsyłającego w odniesieniu do wymogów formalnych. Zaproponuję zatem Trybunałowi, by oddalił zastrzeżenia w przedmiocie dopuszczalności.

B – *W przedmiocie właściwości Trybunału: zakres stosowania karty w okolicznościach niniejszej sprawy*

63. Strony także przedstawiły różne i niejednakowe względy dotyczące kwestii, czy działania władz krajowych miały miejsce „na podstawie prawa Unii" w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, z dalszym skutkiem oddziaływania na właściwość Trybunału w celu udzielenia odpowiedzi sądowi odsyłającemu. W niektórych przypadkach, jak w przypadku rządu niemieckiego, odpowiedź na to pytanie wprowadza rozróżnienie pomiędzy przywołanymi prawami podstawowymi: prawem głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39 karty) i prawem do późniejszej łagodniejszej kary(art. 49 ust. 1 zdanie trzecie karty). Moim zdaniem – z powodów, które wyjaśnię – wymagana jest odrębna analiza kwestii podniesionej w okolicznościach niniejszej sprawy. Jednakże w pierwszej kolejności należy jak najzwięźlej przypomnieć dokonaną przez Trybunał wykładnię danej klauzuli.

1. W przedmiocie zakresu klauzuli, zgodnie z którą karta ma zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii" (art. 51 ust. 1 karty). Uzasadnienie

64. Wyrażenie, które przytoczyłem powyżej, już na początku spowodowało problemy interpretacyjne, prowadząc do szeroko zakrojonej dyskusji doktrynalnej [7], podsycanej w części próbą podkreślenia pewnego *napięcia* pomiędzy wcześniejszym orzecznictwem a brzmieniem tego postanowienia [8].

65. W wyroku Åkerberg Fransson [9] Trybunał, potwierdzając wcześniejsze utrwalone orzecznictwo, uznał, że „co do zasady […] prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Z tego względu Trybunał przypomniał już, że nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Natomiast jeżeli przepisy [krajowe] wchodzą w zakres zastosowania […] prawa [Unii], Trybunał, rozpatrując pytanie prejudycjalne, powinien udzielić wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych koniecznych do oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewni" [10].

66. Jako rozstrzygnięcie co do zasady Trybunał stwierdził w pkt 21 tego wyroku, że ponieważ „[p]oszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty jest […] konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii[,] [n]ie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty".

67. Wreszcie, również jako rozstrzygnięcie co do zasady, pkt 29 odnosi się do przypadku sytuacji podlegających prawu krajowemu, które „nie [są] w pełni określone przepisami prawa Unii". W takim wypadku krajowe władze publiczne mogą zgodnie z prawem „stosowa[ć] kraj[owe] standard[y] ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii" [11].

68. W tym znaczeniu należy przypomnieć, że w tej kwestii Trybunał powołuje się na wyrok Melloni, którego pkt 60, opierając się na art. 53 karty, a zatem na możliwości ustanawiania przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych standardów ochrony, stwierdza, iż „[art.] 53 karty potwierdza […], że gdy akt prawa Unii wymaga przyjęcia krajowych aktów stosowania, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału, ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii" [12].

7 — Przykładowo X. Groussot, L. Pech, G.T. Petursson, The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication, *Eric Stein Working Paper* 1/2011; J. Nusser, *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen 2011, s. 54 i nast.; J. Kokott, C. Sobotta, The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nº 6, 2010; R. Alonso García, The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *European Law Journal*, nº 8, 2002; P. Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question, 39 *Common Market Law Review*, 2002; J.P. Jacqué, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux, *REDP*, vol. 14, nº 1, 2002; A. Egger, EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited, *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; A. Rosas, H. Kaila, L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011; J. Weiler, N. Lockhart, „Taking rights seriously" seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I, nº 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — Zobacz z jednej strony wyroki: Wachauf, 5/88, EU:C:1989:321; Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116; z drugiej strony wyroki: ERT, C-260/89, EU:C:1991:254; Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325; w przeciwieństwie do wyroków: Maurin, C-144/95, EU:C:1996:235; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254; Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631.

9 — Wyrok C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Ibidem, pkt 19. Trybunał kontynuuje, powołując się na wyroki: ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 42; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, pkt 15; Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, pkt 13; Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 25; Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, pkt 34; Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 72; Winkow, C-27/11, EU:C:2012:326, pkt 58.

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

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

69. „Zakres stosowania prawa Unii" jest zatem zdefiniowany jako obejmujący „wszystkie sytuacje podlegające prawu Unii". Jednocześnie stosowanie karty nie może prowadzić do rozszerzenia kompetencji powierzonych Unii traktatami, gdyż, jak przypomniano w wyroku Åkerberg Fransson [13], zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE „postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Podobnie zgodnie z art. 51 ust. 2 karty nie rozszerza ona zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii ani też nie zmienia kompetencji i zadań powierzonych jej w traktatach" [14].

70. Należy zatem obecnie ustalić, czy niniejsza sprawa dotyczy „sytuacji podlegającej prawu Unii".

2. W przedmiocie potrzeby dokonania odrębnej oceny tej kwestii

71. Jak wskazałem powyżej, uważam, że na pytanie, czy akt krajowych władz publicznych został przyjęty „na podstawie prawa Unii", należy udzielić odrębnej odpowiedzi pod kątem każdego z dwóch przywołanych praw podstawowych.

72. Moja propozycja w tym zakresie wymaga wyjaśnienia. Może bowiem nie być jasne, że określona powstała w państwie członkowskim sytuacja jest jednocześnie *możliwa do przeanalizowania* i *niemożliwa do przeanalizowania* z punktu widzenia karty, w zależności od przywołanego postanowienia.

73. Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy powstaje osobliwa sytuacja, leżąca u samych podstaw żądania przedstawionego w postępowaniu głównym. Sytuacji opisanej przez T. Delvigne'a można byłoby bowiem zaradzić na dwa odrębne i co do istoty alternatywne sposoby: z jednej strony poprzez ustalenie, że prawo karne, które zostało zastosowane – i jest stosowane nadal – wobec T. Delvigne'a, narusza prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39 karty); lub z drugiej strony poprzez alternatywne ustalenie, że w każdym wypadku późniejsze prawo karne, które *nie* zostało zastosowane wobec T. Delvigne'a, powinno było zostać zastosowane zgodnie z gwarancją zawartą w art. 49 karty (prawo do działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej). Obydwie metody, jak można zauważyć, mogą prowadzić do takiego samego rezultatu.

74. Trudności związane z badaniem, czy mamy do czynienia z przypadkiem zastosowania prawa Unii, są bardzo rozbieżne w zależności od formy żądania, to jest w zależności od tego, czy żądanie ma na celu stwierdzenie, że ustawa, którą zastosowano wobec T. Delvigne'a, narusza co do istoty prawo głosowania i kandydowania, lub od tego, czy żądanie zmierza do określonego zastosowania z mocą wsteczną ustawy karnej, która *nie* została zastosowana wobec T. Delvigne'a.

75. Kwestię, czy niniejsza sprawa wiąże się z prawem krajowym przyjętym na podstawie prawa Unii, rozważę zatem oddzielnie i w kolejności, w jakiej przedstawia ją sąd odsyłający.

3. W przedmiocie kwestii, czy wobec orzeczonego w okolicznościach niniejszej sprawy skazania za przestępstwo można skutecznie powołać się na uznane w art. 49 ust. 1 zdanie trzecie karty prawo do zastosowania z mocą wsteczną łagodniejszej ustawy karnej

76. Należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie miała miejsce zmiana legislacyjna w krajowym prawie karnym, którą można zakwalifikować jako przypadek reformatio in mitius, ale wykluczono, by zmiana ta mogła dotyczyć wyroków skazujących wydanych przed wejściem w życie ustawy. Jednakże przed ewentualnym zbadaniem zakresu uznanej w karcie gwarancji, a w szczególności przed zbadaniem kwestii, czy gwarancja ta obejmuje także przypadki skazania prawomocnym wyrokiem już wydanym

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

14 — W tym ostatnim względzie i w tym samym rozumieniu zob. wyrok Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 71.

w momencie wejścia w życie odnośnej zmiany, konieczne jest zbadanie, jak właśnie zostało wyjaśnione, czy przedmiotowe skazanie w trybie karnym miało miejsce „na podstawie prawa Unii". Nie ulega wątpliwości, że gdyby wyciągnięto inny wniosek, nie byłoby potrzeby zagłębiania się w szereg możliwych kwestii dotyczących zakresu przedmiotowego tego prawa podstawowego [15].

77. Mogę już stwierdzić, że orzecznictwo Trybunału pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż powyższa sytuacja nie miała miejsca. Przypomnę, że w przytoczonym już wyroku Åkerberg Fransson, zgodnie z problematyką, która odznacza się niezaprzeczalnym podobieństwem do problematyki niniejszej sprawy, Trybunał – zbadawszy w szczególności, czy gwarancja prawa karnego, jaką jest zasada ne bis in idem, miała zastosowanie do wyroku skazującego orzeczonego w przypadku naruszenia dotyczącego podatku VAT – wskazał istnienie przypadku aktu stosowania prawa Unii w sytuacji, w której przedmiotowe postępowanie karne było związane z „niedopełnieniem […] obowiązku przekazania prawidłowych informacji dotyczących podatku VAT" [16].

78. Podobnie Trybunał stwierdził wówczas, że okoliczności w postępowaniu głównym były regulowane prawem przyjętym na podstawie prawa Unii, ponieważ w prawie tym nałożono na państwa członkowskie „zobowiązan[ie] podj[ęcia] wszelki[ch] działa[ń] ustawodawcz[ych] i administracyjn[ych] niezbędn[ych] do zapewnienia na [ich] terytorium poboru w pełnej wysokości należnego podatku VAT i zwalczania przestępczości podatkowej" [17], jak wynika z jednej strony z art. 4 ust. 3 TUE, a z drugiej strony z dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz z szóstej dyrektywy.

79. Oprócz powyższych przepisów Trybunał powołał się na „art. 325 TFUE [który] zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków, a w szczególności do stosowania takich samych środków w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie interesów finansowych Unii, jakie stosują one w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie ich własnych interesów" [18].

80. Trybunał orzekł, że „[z]asobami własnymi Unii są […], zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 2007/436 […] w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich […], dochody wynikające z zastosowania jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy opodatkowania podatkiem VAT określonej zgodnie z normami Unii. Istnieje zatem bezpośredni związek między poborem zgodnie z obowiązującym prawem Unii należności z tytułu podatku VAT a wpłatą do budżetu Unii odpowiednich środków pochodzących z tego podatku, ponieważ wszelkie braki w poborze owych należności mogą powodować uszczuplenie wskazanych środków budżetowych" [19].

81. Wreszcie wyrok Åkerberg Fransson dotyczył przypadku, w którym państwo członkowskie było zobowiązane do podjęcia działań ustawodawczych i administracyjnych niezbędnych do wypełnienia obowiązku nałożonego w prawie Unii.

82. W odróżnieniu do powyższej sytuacji w niniejszej sprawie nie istnieją – i oczywiście nie powołano się na nie – przepisy prawa Unii, które w sposób podobny do przepisów przywołanych w sprawie Åkerberg Fransson mogą uzasadniać i uruchomić uprawnienia państwa członkowskiego w zakresie stosowania sankcji. Skorzystanie z ius puniendi państwa członkowskiego miało natomiast miejsce w dziedzinie zupełnie niezwiązanej z kompetencjami Unii, a mianowicie z powodu ścigania przestępstwa zabójstwa. W niniejszym przypadku nie istnieje bowiem przepis prawa Unii, który umożliwia twierdzenie, że sankcja karna została wydana na jego podstawie.

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

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

17 — Ibidem, pkt 25.

18 — Ibidem, pkt 26.

19 — Ibidem.

83. Z tego punktu widzenia mogę jedynie dodać, że okoliczność, iż odmienna interpretacja zakresu prawa reformatio in mitius, w brzmieniu, za którym opowiada się T. Delvigne, mogłaby prowadzić do zastosowania wobec niego zmiany ustawodawczej, która weszła w życie po jego skazaniu, powodując ostatecznie skutki w odniesieniu do korzystania przez niego z prawa głosowania i kandydowania, nie jest wystarczająca do podważenia wcześniejszego wniosku.

84. Trybunał orzekł, że samo pośrednie oddziaływanie na dziedzinę objętą zakresem stosowania prawa Unii nie jest wystarczające do uznania za regulowaną tym prawem okoliczność, do której ma zastosowanie przepis krajowy powodujący takie oddziaływanie [20].

85. Podobnie Trybunał orzekł także, że „pojęcie »stosowania prawa Unii« w rozumieniu art. 51 karty wymaga istnienia powiązania określonego stopnia, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą” [21]. Trybunał zauważył także, iż „[a]by określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, należy między innymi zbadać, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie” [22].

86. Ostatecznie i podobnie, okoliczność, że skutek wsteczny wspomnianej nowelizacji mógł mieć uboczny i poniekąd przypadkowy skutek w postaci odzyskania prawa głosowania i kandydowania, nie pozwala na wykazanie, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie karty „reguluje” tę sytuację, a ostatecznie – że akt władz krajowych został wydany na podstawie prawa Unii.

87. Uważam zatem, że przepis krajowy taki jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, który wyklucza określony skutek wsteczny w odniesieniu do ustawodawstwa karnego nieprzyjętego na podstawie prawa Unii, nie jest także ustawodawstwem krajowym przyjętym na podstawie prawa Unii.

88. Podsumowując, uważam, że w okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał nie jest właściwy w zakresie orzekania co do zgodności uregulowania krajowego powołanego przez Tribunal d’instance z prawem uznanym w art. 49 ust. 1 zdanie trzecie karty.

4. W przedmiocie kwestii, czy na prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, uznane w art. 39 ust. 2 karty, można powołać się wobec krajowego ustawodawstwa karnego nakładającego ostateczną utratę prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

89. W drugim z pytań Tribunal d’instance zmierza do ustalenia zgodności z kartą nałożonego pierwotnie na T. Delvigne’a ostatecznego pozbawienia prawa głosowania i kandydowania – którą to karę T. Delvigne nadal „odbywa” – zgodnie z ustawodawstwem karnym obowiązującym w chwili popełnienia przestępstwa, za którego sprawcę został on uznany.

90. Ponownie należy rozpatrzyć, czy spełniony jest ustanowiony w art. 51 ust. 1 karty wymóg powiązania aktów władz publicznych państw członkowskich z postanowieniami karty. Ponownie należy co do istoty zadać pytanie dotyczące tego, czy należy uznać, że mamy do czynienia z prawem Unii, które regulowało lub określiło stosowanie przedmiotowego ustawodawstwa karnego.

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

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

22 — Ibidem, pkt 25, z odesłaniem do wyroku Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, pkt 21–23; wyroki: Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 79; Ymeraga i in., C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 41.

91. Wniosek, jaki należy wyciągnąć w niniejszym przypadku, jest wyraźnie odmienny. Utrata prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, z jaką ma do czynienia T. Delvigne w następstwie ustawodawstwa francuskiego, które, jak zostanie wskazane poniżej, na podstawie prawa Unii reguluje wybory do Parlamentu Europejskiego – poprzez odesłanie do krajowej ustawy o powszechnym prawie wyborczym (art. 2 ustawy nr 77-729 z dnia 7 lipca 1977 r.), która z kolei odsyła do ustawodawstwa karnego (art. L2 ordynacji wyborczej) – jest skutkiem ustawodawstwa przyjętego na podstawie prawa Unii.

92. Moim zdaniem w niniejszym przypadku istnieje wyraźny związek między spornym uregulowaniem krajowym a prawem Unii. *Związek* ten wynika przede wszystkim z przejęcia przez prawo pierwotne kompetencji do ustanowienia przepisów koniecznych do umożliwienia wyborów członków Parlamentu Europejskiego „zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich". Artykuł 223 ust. 1 TFUE stanowi – oczywiście z pewnymi różnicami – podobnie jak jego bezpośredni poprzednik, to jest art. 190 WE, że podczas gdy do Parlamentu Europejskiego należy opracowanie „projekt[u] w celu ustanowienia przepisów niezbędnych" służącego do realizacji tego celu, do Rady, „stanowiąc[ej] jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu", należy ustanowienie takich przepisów, choć przedmiotowe przepisy „wchodzą w życie [dopiero] po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi" [23].

93. Ten wymóg art. 223 ust. 1 TFUE oznacza, że prawodawca Unii powinien przejąć odpowiedzialność za uregulowanie wyborów posłów do Parlamentu wybierając pomiędzy dwoma wariantami: wprowadzając jednolitą procedurę lub ustanawiając wspólne zasady. Niezależnie od różnic między jednym lub drugim wariantem, w okolicznościach niniejszej sprawy najistotniejsze jest, że oba te warianty dotyczą dziedziny, która podlega kompetencjom Unii, a prawodawca Unii ma w tym zakresie co najmniej status „współprawodawcy".

94. Nie ulega wątpliwości, że czy to wprowadzając *procedurę* wyboru członków Parlamentu Europejskiego, czy też ustanawiając *wspólne zasady*, na podstawie których powinny odbywać się te wybory, prawodawca Unii uczestniczy w wykonywaniu szczególnej kompetencji, którą ewentualnie można by zakwalifikować jako „dzieloną", ale która w każdym wypadku angażuje prawodawcę Unii w sposób bezpośredni. Przedmiotowa kompetencja jest „dzielona" w dwojakim znaczeniu. W pierwszym znaczeniu, ponieważ podczas gdy inicjatywa i opracowanie przepisów regulujących wspomnianej procedury lub, w stosownym przypadku, ustalenie wspólnych zasad, które powinny leżeć u podstaw tej procedury, są wyłącznie zadaniem prawodawcy Unii, decyzja o „wejściu w życie" tych przepisów jest zastrzeżona dla państw członkowskich. W drugim znaczeniu, ponieważ kiedy wprowadzono jednolitą procedurę lub ewentualnie ustanowiono wspólne zasady, na których powinny opierać się europejskie procesy wyborcze, zawsze pozostanie pewien zakres wykonywania kompetencji własnych państw członkowskich w odniesieniu do uregulowań wyborów do Parlamentu Europejskiego.

95. Pierwszy wniosek, jaki należy wywieść z powyższej uwagi, jest taki, że na podstawie traktatu FUE prawodawcy Unii przysługuje już określona kompetencja, która umożliwia oddalenie zarzutu, że stosowanie karty może skutkować zmianą kompetencji Unii z naruszeniem art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE. Wniosku tego nie zmienia fakt, że, jak wiadomo, cel art. 223 ust. 1 TFUE nie został zrealizowany.

23 — Ogólnie w przedmiocie art. 190 WE i art. 223 ust. 1 TFUE zob. L.N. González Alonso, El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa, *Revista Unión Europea Aranzadi*, mayo 2009, s. 7–13.

96. Procedura, o której mowa w art. 223 ust. 1 TFUE, nie została bowiem jeszcze ustanowiona [24]. Jednakże chociaż wymóg wprowadzony tym postanowieniem pozostaje jeszcze do spełnienia, to wyraża on zamiar pierwotnego prawodawcy, by uczynić z wyboru członków Parlamentu Europejskiego „sytuację podlegającą prawu Unii" w rozumieniu wyroku Åkerberg Fransson, choć nie tyle w sposób wyłączny, ile raczej z udziałem praw państw członkowskich w kontekście jednolitej procedury wprowadzonej przez Unię lub ewentualnie wspólnych zasad ustalonych przez Unię.

97. W zainteresowaniu Unii procedurą wyznaczania członków Parlamentu Europejskiego zaszła zmiana jakościowa, gdy tylko posłowie do Parlamentu zaczęli być wybierani w powszechnych i bezpośrednich wyborach przez obywateli państw członkowskich [25]. Na tę okoliczność należało przyjąć początkowo dotyczący wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego akt z 1976 r., którego art. 1 ust. 3 wprowadzał wymóg wyboru „w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych".

98. Wprawdzie akt z 1976 r., którego art. 8 stanowił, że „[z] zastrzeżeniem postanowień niniejszego aktu procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym", przewidywał niewiele więcej, jednak w każdym wypadku wybór Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich wyborach powszechnych zakładał ukształtowanie tej izby na podobieństwo parlamentów państw członkowskich. Nie należy zapominać, że Trybunał uwzględnił żądanie partii Zielonych w wyroku Les Verts/Parlament [26] na podstawie tego aktu, kwalifikując wówczas po raz pierwszy traktaty jak kartę konstytucyjną.

99. Stopniowe zwiększanie kompetencji Parlamentu Europejskiego i rosnące zbliżenie jego pozycji instytucjonalnej i politycznej do pozycji zajmowanej przez parlamenty krajowe w porządku prawnym państw członkowskich stworzyło jedynie bardziej naglącą potrzebę, by procedura wyboru Parlamentu odzwierciedlała jego status organu reprezentującego wolę obywateli „Unii". Innymi słowy, jak stwierdziłem w opinii w sprawie Åkerberg Fransson, jest bezsporne, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze „*szczególn[ym] interes[em*] Unii, by […] wykonywanie uprawnień władczych [przez państwa członkowskie, w sytuacji gdy stosują one prawo Unii] było dostosowane do takiego rozmienienia praw podstawowych, jakie przyjmuje Unia" [27].

24 — Parlament Europejski zamierzał już spełnić ten wymóg. Należy zwrócić uwagę na pierwsze sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego zmiany aktu z 1976 r., sporządzone przez posła Andrew Duffa w dniu 28 kwietnia 2011 r. (PE 440.210v04-00), w którym zaproponowano wprowadzenie ogólnoeuropejskich list wyborczych, wprowadzenie jednolitego okręgu wyborczego na całym obszarze Unii, zobowiązanie do zapewnienia reprezentacji kobiet na listach oraz przydział mandatów zgodnie z proporcjonalną korygującą metodą d'Hondta. Ponieważ wniosek ten nie zdobył zadowalającej większości w Komisji Spraw Konstytucyjnych, dał on podstawę do drugiego sprawozdania sporządzonego przez tego samego posła w dniu 2 lutego 2012 r., które to sprawozdanie także nie zdobyło zadowalającej większości Komisji Spraw Konstytucyjnych, a w konsekwencji nie było rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym. Po tych nieudanych próbach przyjęto rezolucję z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. [P7_TA(2012)0462, sprawozdanie posła Carla Casiniego]. Rezolucją tą Parlament Europejski zatwierdził dyrektywę Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r. zmieniającą dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 26, s. 27). Zmiana ta dotyczyła usprawnienia wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz wpisu na listę wyborców obywateli europejskich niebędących obywatelami danego państwa. W dniu 10 czerwca 2013 r. Parlament Europejski przyjął zatem zalecenie w sprawie projektu decyzji Rady określającej skład Parlamentu Europejskiego (PE 513.240v01-00), który to projekt był z kolei oparty na innej rezolucji Parlamentu, przyjętej na posiedzeniu plenarnym w dniu 13 marca 2013 r. [P7_TA(2013)0082]. Następnie w lipcu 2013 r. Parlament także przyjął rezolucję w sprawie poprawy organizacji wyborów w 2014 r. [P7_TA(2013)0323], w której przewidziano zwiększenie uprawnień Parlamentu w odniesieniu do wyboru przewodniczącego Komisji.

25 — W przedmiocie wagi, jaką w ówczesnym piśmiennictwie przywiązywano do tej innowacji, zob. na przykład J. Lodge, The significance of direct elections for the European Parliament's role in the European Community and the drafting of a common electoral law, *Common Market Law Review* 16, 1979, s. 195–208; B. Paulin, J. Forman, L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct, *Cahiers de Droit Européen* 5-6, 1976, s. 506–536; J. Charpentier i in., *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy 1978.

26 — Wyrok 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23.

27 — Opinia w sprawie C-617/10, EU:C:2012:340, pkt 40. Wyróżnienie moje.

100. Podobnie – porzucając poprzednie sformułowanie zawarte w art. 189 WE – art. 14 ust. 2 TUE i, zgodnie z nim, art. 39 ust. 1 karty odnoszą się już do posłów Parlamentu Europejskiego nie jako „przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty", ale, w sposób dużo bardziej bezpośredni, jako „przedstawicieli obywateli Unii" [28].

101. W związku z tym nowym charakterem izby bezpośrednio reprezentującej obywateli Unii nie ulega wątpliwości, że Parlament Europejski z trudem może być zwykłym zespołem posłów wybranych zgodnie z krajowymi procedurami wyborczymi, które mogą być całkowicie odmienne, jeśli chodzi o ich podejścia i podstawy. Jedność reprezentacji obywatelskiej wymaga przyjęcia jednolitej procedury wyborczej lub co najmniej procedury opartej na wspólnych zasadach. Wydaje mi się, że tak należy rozumieć art. 223 ust. 1 TFUE.

102. Okoliczność, że upoważnienie obecnie zawarte w tym przepisie nigdy nie zostało zrealizowane w wyżej wskazanym znaczeniu, oznacza konieczność kontynuowania przez Unię korzystania z pomocy krajowych procedur wyborczych, jak wciąż stanowi akt z 1976 r. Co prawda do państw członkowskich obecnie nadal należy określenie wejścia w życie takiej procedury, jednak o ile państwom członkowskim przysługuje w ten sposób, innymi słowy, kompetencja w zakresie określania tego wejścia w życie, o tyle nie przysługuje im już należąca do nich wcześniej bezwarunkowa kompetencja w zakresie uregulowania procedury wyboru posłów do Parlamentu, którzy mogą zostać wybrani w swoich okręgach wyborczych. Prawie całkowite i nadal obecnie konieczne odesłanie do krajowych proceder wyborczych nie jest zatem skutkiem istnienia tak szerokiej kompetencji własnej państw członkowskich w tym zakresie, ale raczej wynikiem potrzeby uzupełnienia luki, jaka w przeciwnym wypadku powstałaby w następstwie niespełnienia wymogu wprowadzonego w art. 223 ust. 1 TFUE.

103. W każdym wypadku w obecnie istotnym zakresie z całości powyższych rozważań wynika, że mamy do czynienia z dziedziną, w której stosowanie prawa Unii jest konieczne.

104. Trybunał jest zatem właściwy do udzielenia odpowiedzi na drugie z zadanych przez sąd odsyłający pytań, ponieważ dotyczy ono zakresu stosowania prawa Unii. Wniosek ten powinien jednakże być przedmiotem istotnego wyjaśnienia związanego z ograniczonym zakresem kompetencji przysługujących prawodawcy Unii w odniesieniu do uregulowania wyborów do Parlamentu Europejskiego.

105. Nie należy bowiem zapominać o tym, co stwierdził Trybunał w przytoczonym powyżej pkt 29 wyroku Åkerberg Fransson: w przypadku podlegających prawu krajowemu sytuacji, które nie „[są] w pełni określone przepisami prawa Unii", krajowe władze publiczne mogą zgodnie z prawem „stosowa[ć] krajow[e] standard[y] ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii" [29].

28 — W tej kwestii status obywatela Unii osiągnął znaczne postępy w odniesieniu do okoliczności, że „ma [on] stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, na korzystanie z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa, bez względu na ich przynależność państwową i bez uszczerbku dla wyraźnie przewidzianych w tym względzie wyjątków", jak Trybunał orzekł w wyroku Hiszpania/Zjednoczone Królestwo, C-145/04, EU:C:2006:543, pkt 74. Ponadto, i jak zauważył rzecznik generalny A. Tizzano w opinii w tej samej sprawie (C-145/04, EU:C:2006:231, pkt 68), nie ma wątpliwości, że żaden przepis wspólnotowy nie stanowił wówczas „jednoznacznie i bezpośrednio, iż [prawo głosowania w wyborach europejskich] znajd[owało] się wśród praw przyznanych obywatelom Unii na mocy art. 17 ust. 2 WE. Można jednak zauważyć, że art. 19 ust. 2 WE, przyznając obywatelom państwa członkowskiego prawo głosowania w wyborach europejskich w innym państwie członkowskim, w którym mają oni miejsce zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa, w pewien sposób przyjmuje za uznany fakt, iż prawo to przysługuje obywatelom Unii. Taką samą argumentację można wywieść z art. 189 WE i 190 WE, które przewidują, że Parlament Europejski złożony jest z przedstawicieli »narodów«, a więc (co najmniej) obywateli »państw należących do Wspólnoty«".

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

106. W tym względzie, zgodnie z przedstawionym przeze mnie rozumowaniem, nie ulega wątpliwości, że prawo wyborcze regulujące wybory do Parlamentu Europejskiego jako całość nie jest „całkowicie określone" ani pod względem prawnym, ani pod względem faktycznym przez prawo Unii. Innymi słowy, nawet w sytuacji, w której spełnione są wymogi art. 223 ust. 1 TFUE, kompetencja prawodawcy Unii nie obejmuje całego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, lecz jedynie wprowadzenie jednolitej procedury lub wspólnych zasad. Sytuacja ta oznacza, że prawo krajowe ustanowione w tym zakresie nie jest „całkowicie określone" przez prawo Unii. Okoliczność ta jest tym bardziej oczywista w sytuacji, w której wymóg art. 223 ust. 1 TFUE nie został spełniony. Tym samym państwa członkowskie mogą stosować standardy ochrony odmienne – a, zgodnie z wyrokiem Melloni [30], wyższe – od tych przewidzianych w karcie, oczywiście pod warunkiem, na który powołałem się na końcu poprzedniego punktu.

107. Tytułem wniosku wstępnego uważam zatem, że ustawodawstwo krajowe takie jak sporne w niniejszym postępowaniu, które reguluje bezpośrednio lub przez odesłanie do innych przepisów wybory do Parlamentu Europejskiego, jest ustawodawstwem przyjętym „na podstawie prawa Unii", niezależnie od tego, że nie jest „całkowicie określone" przez to prawo, w rozumieniu pkt 29 wyroku Åkerberg Fransson i ze skutkami tam określonymi.

C – *Co do istoty*

1. Uwagi wstępne

108. Pytanie zadane przez sąd odsyłający, ze względu na w sposób, w jaki zostało ono przedłożone zdaje się dotyczyć art. 39 ust. 1 karty, gdyż tylko w tym ustępie powołano się na zasadę równego traktowania, aczkolwiek wyłącznie w celu zapewnienia, że obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, mogą uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych warunkach jak obywatele państwa zamieszkania. Jednakże powszechnie wiadomo, że równe traktowanie, na które powołuje się T. Delvigne i do którego odnosi się Tribunal d'instance we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie jest równym traktowaniem, o którym mowa w art. 39 ust. 1 karty, ale raczej tym, o którym mowa w art. 39 ust. 2.

109. Sąd odsyłający zmierza bowiem dokładnie do ustalenia, czy „art. 39 [k]arty […], znajdujący zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on, aby państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadziły ogólny, nieokreślony i automatyczny zakaz korzystania z praw obywatelskich i politycznych, aby nie doprowadzić do nierównego traktowania między obywatelami państw członkowskich". Powołanie się na „ogólny, nieokreślony i automatyczny zakaz" przywołuje natychmiast, orzecznictwo ETPC dotyczące pozbawienia prawa głosowania i kandydowania w całkowicie wewnętrznym kontekście [31]; innymi słowy, dotyczące samej definicji prawa głosowania jako prawa politycznego. Z tego względu, w sytuacji gdy Tribunal d'instance mówi o „nierówn[ym] traktowani[u] między obywatelami państw członkowskich", moim zdaniem odnosi się on wyłącznie do obywateli francuskich, a nie do nierównego traktowania obywateli innych państw członkowskich.

110. Tym samym należy skierować uwagę na art. 39 ust. 2 karty, to jest na korzystanie z prawa głosowania i kandydowania w ścisłym znaczeniu, ponieważ kwestia praw podstawowych podniesiona w przypadku T. Delvigne'a sama w sobie nie dotyczy tego, czy w okolicznościach takich samych jak te, w których znalazł się T. Delvigne, obywatele innych państw członkowskich mogą uczestniczyć

30 — Wyrok C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 60.

31 — Wyroki w sprawach: Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (nr 2) [GC] nr 74026/01, 2005–IX; Frodl przeciwko Austrii, nr 20201/04; Scoppola przeciwko Włochom (nr 3) [GC], nr 126/05; Greens i MT przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 60041/08 i 60054/08.

w wyborach do Parlamentu Europejskiego we Francji lub w innych państwach członkowskich. Chodzi o to, czy zastosowane do T. Delvigne'a, jako obywatela Unii, uregulowanie krajowe jest zgodne z prawem podstawowym przyznanym w karcie wszystkim obywatelom Unii, nawet w przypadku, gdy korzystają oni z tego prawa w państwie członkowskim, którego są obywatelami.

111. Określiwszy w ten sposób pytanie, należy przypomnieć, że wynika ono z postępowania mającego na celu wykreślenie T. Delvigne'a z listy wyborców w następstwie skazania go w 1988 r. na karę zasadniczą 12 lat pozbawienia wolności i na karę dodatkową stałego pozbawienia prawa głosowania i kandydowania. Thierry Delvigne wnosi w postępowaniu głównym o zastosowanie wobec niego z mocą wsteczną ustawodawstwa karnego, które w 1992 r. zniosło automatyczny i nieokreślony charakter tej kary dodatkowej, aczkolwiek wyłącznie w odniesieniu do wyroków skazujących wydanych po wejściu w życie wspomnianego ustawodawstwa.

2. W przedmiocie kwestii poszanowania przez prawo krajowe prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39 ust. 2 karty)

112. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z prawomocnym brakiem biernego prawa wyborczego uzależnionym od okoliczności bycia skazanym na określoną karę. W szczególności chodzi o przypadek, który należy zakwalifikować jako „ograniczenie" wykonywania prawa podstawowego w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty. Zgodnie z tym postanowieniem wspomniane ograniczenie jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której „[jest ono] przewidziane ustawą i szan[uje] istotę" danego prawa, a w każdym wypadku musi być ograniczeniem zapewniającym poszanowanie „zasady proporcjonalności" oraz ponadto musi być „konieczne" i „rzeczywiście odpowiada[ć] celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób".

113. Należy zbadać, czy zgodnie z orzecznictwem na ten temat w okolicznościach niniejszej sprawy spełnione zostały konieczne warunki uznania danego ograniczenia za zgodne z wymogami karty.

114. Bezsporne jest, że wspomniane ograniczenie zostało wprowadzone ustawą, ponieważ wynika ono z łącznego zastosowania kodeksu karnego, ustawy z 1992 r. i ordynacji wyborczej. Należy ponadto ustalić, czy ograniczenie to szanuje istotę prawa głosowania i kandydowania, przy czym należy zgodzić się z uwagami rządu niemieckiego, że „automatyczne i trwałe" pozbawienie prawa głosowania lub kandydowania w wypadku skazania w trybie karnym jest sprzeczne z istotą powszechnych wyborów, ponieważ uniemożliwia wykonywanie tego prawa w odniesieniu do niektórych obywateli Unii [32].

115. W kontekście karty poszanowanie istoty uznanych w niej praw działa bowiem jak ostateczna i nieprzekraczalna granica wszelkich możliwych ograniczeń wykonywania takich praw, jak „granica ograniczeń" [33]. Innymi słowy, nieposzanowanie wspomnianej istoty praw podstawowych wiąże się z tym, że dane prawo podstawowe okazuje się „jako takie nie do poznania", wobec czego nie można już mówić o „ograniczeniu" wykonywania prawa, ale o „zniesieniu" tego prawa.

116. Stosując powyższe rozważania do niniejszego postępowania, jak również z powodu swoistego charakteru danego ograniczenia, należy ostatecznie ustalić, czy ograniczenie to jest proporcjonalne w tym znaczeniu, że gdyby nie było proporcjonalne, to naruszałoby nałożoną kartą granicę wszelkich możliwych ograniczeń praw podstawowych, to znaczy istotę tych praw.

32 — Punkt 31 uwag na piśmie rządu niemieckiego.

33 — W przedmiocie tego pojęcia zob. I. De Otto, La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución, w: *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo 2010, s. 1471–1513. W odpowiedzialnym za przedmiotowe pojęcie niemieckim piśmiennictwie zob. na przykład P Häberle, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3ª ed., C.F. Müller, Karlsruhe 1983; L. Schneider, *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin 1983.

117. Aby dokonać oceny proporcjonalności badanego ograniczenia, na wstępie należy zauważyć widoczne w tym zakresie duże zróżnicowanie pomiędzy szeregiem ustawodawstw krajowych, tak odmiennych, że z punktu widzenia prawa Unii można tylko uwzględnić wspólne dla państw członkowskich minimum, a zatem orzecznictwo ETPC dotyczące art. 3 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC.

118. Studium prawa porównawczego potwierdza bowiem duże zróżnicowanie ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do pozbawienia prawa głosowania i kandydowania w następstwie sankcji karnej [34], podczas gdy ETPC określił jako najniższy wspólny mianownik dopuszczalny w kontekście art. 3 pierwszego protokołu dodatkowego do EKPC możliwość pozbawienia na stałe prawa głosowania i kandydowania, pod warunkiem że takie pozbawienie nie jest wynikiem systemu spełniającego kryteria ogólności, automatyzmu i jednakowego stosowania. ETPC orzekł bowiem, że ustawodawstwo pozbawiające „bez niuansów" prawa głosowania znaczną ilość osób „w niezróżnicowany sposób" i „automatycznie […], niezależnie od długości orzeczonej kary, charakteru popełnionego przestępstwa oraz ich osobistej sytuacji", jest sprzeczne z art. 3 konwencji, i stwierdził, że „[t]akie ogólne, automatyczne i niezróżnicowane ograniczenie tego istotnego, ustanowionego w konwencji prawa wykracza poza dopuszczalny – niezależnie od tego, jak szeroki – zakres uznania, a tym samym jest niezgodne z art. 3 protokołu nr 1" [35].

119. W szczególności ETPC położył zwłaszcza nacisk na możliwość, by środek pozbawiający prawa mógł być zmieniony, i orzekł, że krajowy system umożliwiający przywrócenie prawa głosowania na podstawie wniosku złożonego po upływie trzech lat po odbyciu kary zasadniczej i pod warunkiem wykazania rzeczywistego i stałego dobrego zachowania nie jest nadmiernie surowy i niezgodny z konwencją rzymską [36].

120. W tych okolicznościach moim zdaniem, bez niezgodności z prawem Unii, państwa członkowskie mogą uwzględniać wśród podstaw pozbawienia prawa głosowania i kandydowania możliwość skazania w trybie karnym, aczkolwiek wyłącznie na zasadach, na jakich pozbawienie to jest dopuszczalne zgodnie z orzecznictwem ETPC. Wynika to jasno z orzecznictwa Trybunału, który zauważył w kontekście tego orzecznictwa, że „umawiające się państwa dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania przy ustanawianiu wymogów związanych z prawem głosowania. Wymogi te nie mogą jednak ograniczać rozważanych praw, prowadząc do naruszenia ich istoty, a nawet do pozbawienia ich skuteczności. Ich celem musi być realizacja zgodnego z prawem celu, a użyte środki nie mogą okazać się nieproporcjonalne" [37].

121. Moim zdaniem uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowania głównego nie jest co do zasady niezgodne z orzecznictwem ETPC, ponieważ nawet jeśli skuteczność możliwości zmiany została podważona na rozprawie, to prawo francuskie przewiduje możliwość zmiany pozbawienia prawa głosowania i kandydowania. Możliwość ta jest przewidziana w art. 702-1 kodeksu postępowania karnego, w brzmieniu zmienionym ustawą nr 2009-1436 z dnia 24 listopada 2009 r. o więziennictwie, na którego podstawie każda osoba podlegająca pozbawieniu prawa, zakazowi korzystania z niego lub ubezwłasnowolnieniu wynikających ze skazania w trybie karnym na karę zasadniczą lub dodatkową może wnieść do sądu o całkowite lub częściowe zniesienie tego pozbawienia, zakazu lub ubezwłasnowolnienia.

34 — Zróżnicowanie to zostało stwierdzone w 1993 r. w propozycji Komisji leżącej u podstaw dyrektywy Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 329, s. 34). W piśmiennictwie zob. na przykład: B. Rottinghaus, *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003; A. Ewald, B. Rottinghaus, *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Wyroki: Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (nr 2) [GC], nr 74026/01, 2005–IX, pkt 82; Frodl przeciwko Austrii, nr 20201/04, pkt 25; Scoppola przeciwko Włochom (nr 3) [GC], nr 126/05, pkt 96.

36 — Wyrok w sprawie Scoppola przeciwko Włochom (nr 3) [GC], nr 126/05, pkt 109.

37 — Wyrok Hiszpania/Zjednoczone Królestwo, C-145/04, EU:C:2006:543, pkt 94.

122. Sama ta okoliczność, powiązana z faktem, że nie jest pewne, czy dane uregulowanie charakteryzuje się ogólnością, automatyzmem i jednakowym stosowaniem – cechami negatywnie ocenionymi przez ETPC, ponieważ nie okazuje się, by miała zastosowanie do jakichkolwiek przestępstw, lecz jedynie do przestępstw o określonej wadze – może wykluczyć niezgodność tego uregulowania z prawem Unii, jednakże pod kontrolą sądu.

123. Wreszcie z ogółu powyższych rozważań wynika, że zadaniem sądu odsyłającego będzie ustalenie, czy możliwości zmiany dostępne na podstawie prawa krajowego są w praktyce wystarczająco skuteczne w celu uniemożliwienia, by pozbawienie prawa głosowania i kandydowania stało się faktycznie nieodwracalnie trwałe, skutkując nieproporcjonalnością i ostatecznie naruszeniem istoty prawa. W tym względzie istotne informacje mogą obejmować większą lub mniejszą prawdziwą trudność postępowania w przedmiocie zmiany w odniesieniu do warunków wymaganych w celu jego wszczęcia, racjonalność kosztów, ze szczególnym uwzględnieniem faktu, że jeżeli wymagana jest pomoc lub reprezentacja prawna, możliwe jest skorzystanie z pomocy prawnej, a także praktyka organów, które rozstrzygają w przedmiocie wniosku o zmianę w odniesieniu do surowości warunków wymaganych w celu jego uwzględnienia.

124. Podsumowując, uważam, że art. 39 karty nie sprzeciwia się ustawodawstwu krajowemu takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, pod warunkiem że nie przewiduje on pozbawienia prawa głosowania i kandydowania o charakterze ogólnym, nieokreślonym i automatycznym, bez wystarczająco skutecznej możliwości zmiany, przy czym zbadanie tej ostatniej kwestii jest w szczególności zadaniem sądu krajowego.

VII – **Wnioski**

125. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na zadane pytanie prejudycjalne odpowiedział w sposób następujący:

1) W okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał nie jest właściwy do wydania orzeczenia w przedmiocie zgodności uregulowania krajowego, na które powołuje się Tribunal d'instance, z prawem uznanym w art. 49 ust. 1 zdanie trzecie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2) Artykuł 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które przewiduje pozbawienie prawa wyborczego o charakterze ogólnym, nieokreślonym i automatycznym, bez wystarczająco skutecznej możliwości zmiany, przy czym zbadanie tej ostatniej kwestii jest w szczególności zadaniem sądu krajowego.