Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prednesené 4. júna 2015 [1]

Vec C-650/13

Thierry Delvigne
proti
Commune de Lesparre Médoc
a
Préfet de la Gironde

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal d'instance de Bordeaux (Francúzsko)]

„Článok 10 ZEÚ a článok 14 ods. 3 ZEÚ — Článok 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ — Článok 223 ods. 1 ZFEÚ — Články 39 a 49 Charty základných práv Európskej únie — Článok 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie — Akt o voľbách poslancov Európskeho parlamentu — Pôsobnosť práva Únie — Zastupiteľská demokracia — Priame zastupovanie — Účasť na demokratickom živote Únie — Európsky parlament — Právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu — Obmedzenie základného práva — Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje trvalé odňatie občianskych a politických práv — Miernejší trestný zákon, ktorý sa nevzťahuje na osoby, ktoré boli právoplatne odsúdené pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona — Rovnosť zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi členských štátov — Neprípustnosť“

1. V rámci súdneho konania, ktorého predmetom je vyčiarknutie občana, ktorému bolo na neurčitú dobu odňaté právo voliť a byť volený, a to ako vedľajší dôsledok odsúdenia za trestný čin vraždy, z volebného zoznamu, sa Súdnemu dvoru kladú dve otázky týkajúce sa zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá umožňuje takú situáciu, s právom Únie, pričom sa konkrétne odkazuje na dva články Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) týkajúce sa dvoch ďalších základných práv: práva na spätné uplatnenie miernejšieho trestného zákona (článok 49 ods. 1 tretia veta) a práva voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu (článok 39 ods. 2). [2]

2. Ako sa často stáva v prípadoch, keď sa uvažuje o možnom uplatnení ustanovení Charty (článku 51 ods. 1) na akt vnútroštátneho orgánu verejnej moci, aj v tomto prípade je potrebné najprv preskúmať, či ide o vnútroštátne právne predpisy prijaté v rámci vykonávania práva Únie, pričom pri tomto skúmaní treba vychádzať predovšetkým z judikatúry vyplývajúcej z rozsudku Åkerberg Fransson [3].

3. Na túto prvú otázku odpoviem samostatne, čo mi následne umožní zaoberať sa výlučne druhou prejudiciálnou otázkou, teda otázkou, či vnútroštátna právna úprava zaručuje volebné právo vo voľbách do Európskeho parlamentu, pričom tento raz budem čerpať do veľkej miery z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Z praktických dôvodov budem ďalej používať pojem „volebné právo“.

3 — C-617/10, EU:C:2013:105.

I – **Právny rámec**

A – *Medzinárodné právo*

4. Článok 3 prvého dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísanému v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“) stanovuje:

„Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“

B – *Právo Únie*

1. Zmluva o Európskej únii

5. Článok 10 ZEÚ stanovuje:

„1. Fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii.

2. Občania sú na úrovni Únie priamo zastúpení v Európskom parlamente.

…

3. Každý občan má právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie. Rozhodnutia sa prijímajú podľa možnosti čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi.

…“

6. Podľa článku 14 ods. 3 ZEÚ „poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním na volebné obdobie piatich rokov“.

2. Zmluva o fungovaní Európskej únie

7. Článok 20 ZFEÚ znie takto:

„1. Týmto sa ustanovuje občianstvo Únie. Občanom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho.

2. Občania Únie požívajú práva a podliehajú povinnostiam ustanoveným v zmluvách. Majú okrem iného:

…

b) právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu;

…

Tieto práva sa uplatňujú v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie.“

8. V súlade s článkom 22 ods. 2 ZFEÚ „bez toho, aby bol dotknutý článok 223 ods. 1 a pravidlá prijaté na jeho vykonanie, každý občan Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za tých istých podmienok ako štátny príslušník tohto štátu. Výkon tohto práva podlieha podrobnej úprave, ktorú prijme Rada jednomyseľne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom; táto úprava môže stanoviť odchýlky, ak je to odôvodnené špecifickými problémami niektorého členského štátu“.

3. Charta základných práv Európskej únie

9. Článok 39 Charty stanovuje:

„1. Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.

2. Poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním.“

10. Podľa článku 49 ods. 1 Charty „nikoho nemožno odsúdiť za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, nebolo podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva trestným činom. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu. Ak po spáchaní trestného činu zákon ustanovuje miernejší trest, uloží sa tento trest“.

11. Článok 51 Charty znie takto:

„1. Ustanovenia tejto charty sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. V dôsledku toho rešpektujú práva, dodržiavajú zásady a podporujú ich uplatňovanie v súlade so svojimi príslušnými právomocami a pri zachovaní obmedzení právomocí Únie, ktoré boli na ňu prenesené zmluvami.

2. Táto charta nerozširuje rozsah pôsobnosti práva Únie nad rámec právomocí Únie, ani nezakladá žiadnu novú právomoc ani úlohu pre Úniu, ani nemení právomoci a úlohy vymedzené v zmluvách.“

12. V zmysle článku 52 Charty:

„1. Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

2. Práva uznané v tejto charte, ktoré sú predmetom ustanovení zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených týmito zmluvami.

3. V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

…“

4. Akt o voľbách poslancov Európskeho parlamentu [4]

13. Článok 1 aktu z roku 1976 stanovuje:

„1. V každom členskom štáte sú poslanci Európskeho parlamentu volení systémom pomerného zastúpenia, a to na základe zoznamu alebo jedného prenosného hlasu.

…

3. Voľby sú všeobecné, priame, slobodné, s tajným hlasovaním.“

14. Podľa článku 8 aktu z roku 1976 „s výhradou ustanovení tohto aktu sa volebný postup v každom členskom štáte spravuje jeho vnútroštátnymi predpismi. …“

C – *Francúzske právo*

15. Podľa článku 28 trestného zákonníka prijatého zákonom č. 1810-02-12 z 12. februára 1810 (ďalej len „bývalý trestný zákonník“) má odsúdenie za trestný čin za následok zbavenie občianskeho postavenia, čo podľa článku 34 bývalého trestného zákonníka znamená odňatie volebného práva, práva voliť a byť volený a vo všeobecnosti všetkých občianskych a politických práv.

16. Bývalý trestný zákonník bol s účinnosťou od 1. marca 1994 zrušený zákonom č. 92-1336 zo 16. decembra 1992 o nadobudnutí účinnosti nového trestného zákonníka a o zmene a doplnení určitých predpisov týkajúcich sa trestného práva a trestného konania.

17. Článok 370 zákona zo 16. decembra 1992 (ďalej len „zákon z roku 1992“), v znení zmenenom a doplnenom článkom 13 zákona č. 94-89 z 1. februára 1994, stanovuje, že bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 702-1 trestného poriadku, zostávajú zachované tresty odňatia občianskych, civilných a rodinných práv, ako aj zákaz zložiť prísahu, ktoré vyplývajú z právoplatného odsúdenia za trestný čin, ku ktorému došlo pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona.

18. Článok 702-1 trestného poriadku, v znení zmenenom a doplnenom zákonom č. 2009-1436 z 24. novembra 2009 o ukladaní trestov, stanovuje, že každý, komu boli v dôsledku hlavného alebo vedľajšieho trestu uloženého za trestný čin odňaté práva alebo uložený zákaz činnosti alebo kto bol pozbavený spôsobilosti, môže navrhnúť, aby súd tieto opatrenia úplne alebo čiastočne zrušil.

19. Zákon č. 77-729 zo 7. júla 1977 o voľbách zástupcov do Európskeho parlamentu v článku 2 stanovuje, že tieto voľby sa spravujú volebným zákonníkom.

20. Kapitola 1 hlavy I knihy I volebného zákonníka, v ktorej sú uvedené podmienky práva voliť, v článku L 2 stanovuje, že právo voliť majú francúzski štátni príslušníci starší ako 18 rokov, ktorí požívajú občianske a politické práva a na ktorých sa nevzťahuje žiadny zákonný dôvod nespôsobilosti.

21. Podľa článku L 6 volebného zákonníka do zoznamu voličov nemožno zapísať toho, komu súd na základe zákona odňal volebné právo, a to počas doby určenej v rozsudku.

4 — Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, pripojený k rozhodnutiu Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom z 20. septembra 1976 (Ú. v. ES L 278, s. 1), zmenený a doplnený rozhodnutím Rady 2002/772/ES, Euratom z 25. júna 2002 a z 23. septembra 2002 (Ú. v. ES L 283, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 137) (ďalej len „akt z roku 1976“).

II – **Skutkový stav**

22. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v súdnom konaní o žalobe, ktorú podal pán Delvigne proti správnemu rozhodnutiu, ktorým bol vyčiarknutý z volebného zoznamu v dôsledku trestu odňatia volebného práva uloženého popri treste odňatia slobody na dvanásť rokov za trestný čin vraždy, za ktorý bol právoplatne odsúdený.

23. V čase, keď bol pán Delvigne právoplatne odsúdený, teda 30. marca 1988, bývalý francúzsky trestný zákonník stanovoval, že osoby odsúdené za trestný čin trvale strácajú volebné právo. Zákon z roku 1992 zrušil automatickú a časovo neobmedzenú povahu tohto vedľajšieho trestu, ale len pokiaľ ide o tresty uložené po nadobudnutí účinnosti nového zákonníka.

24. Pán Delvigne napadol svoje vyčiarknutie z volebného zoznamu na Tribunal d'instance de Bordeaux (Súd prvého stupňa v Bordeaux), pričom sa domáhal podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania, lebo sa domnieval, že uplatnená vnútroštátna právna úprava vedie k diskriminačnému zaobchádzaniu, ktoré odporuje Charte. Tribunal d'instance tomuto návrhu vyhovel a podal návrh na začatie tohto konania.

III – **Prejudiciálne otázky**

25. Tribunal d'instance de Bordeaux položil Súdnemu dvoru 9. decembra 2013 prejudiciálne otázky v tomto znení:

„Má sa článok 49 Charty základných práv Európskej únie vykladať tak, že bráni tomu, aby ustanovenie vnútroštátneho práva ponechalo v platnosti zákaz, ktorý je navyše neurčitý a neproporcionálny, aby sa na osoby odsúdené pred nadobudnutím účinnosti miernejšieho trestného zákona, a to zákona č. 94-89 z 1. februára 1994, vzťahoval miernejší trest?

Má sa článok 39 Charty základných práv Európskej únie uplatniteľný na voľby do Európskeho parlamentu vykladať tak, že zaväzuje členské štáty Európskej únie nestanoviť všeobecný, neurčitý a automatický zákaz vykonávať občianske a politické práva, aby nevzniklo rozdielne zaobchádzanie medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov?“

IV – **Konanie na Súdnom dvore**

26. Na konaní sa zúčastnili a písomné vyjadrenia predložili pán Delvigne, commune de Lesparre-Médoc (obec Lesparre-Médoc), nemecká, britská, španielska a francúzska vláda, ako aj Európsky parlament a Komisia. Všetci z nich sa zúčastnili na pojednávaní konanom 20. januára 2015. Na tomto pojednávaní boli účastníci konania v súlade s článkom 61 ods. 1 a 2 rokovacieho poriadku vyzvaní, aby odpovedali na viaceré otázky: 1. či je článok 370 zákona z roku 1992 vykonaním práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty; 2. aké sú „ciele všeobecného záujmu“ v zmysle článku 52 ods. 1 Charty, ktorým majú zodpovedať obmedzenia volebného práva vyplývajúce z odsúdenia za trestný čin; 3. otázka určená najmä francúzskej vláde: ktoré osoby spadajú do pôsobnosti článku 370 zákona z roku 1992 a za akých podmienok môžu dosiahnuť úplné alebo čiastočné zrušenie odňatia práva, a 4. otázka určená najmä pánovi Delvigneovi: či požiadal o úplné alebo čiastočné zrušenie odňatia volebného práva, a ak áno, s akým výsledkom.

V – **Tvrdenia**

A – *O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania a o právomoci Súdneho dvora*

27. Francúzska vláda v prvom rade tvrdí, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je zjavne neprípustný, lebo v ňom vôbec nie sú uvedené dôvody, pre ktoré by položené otázky mali byť potrebné na vyriešenie sporu vo veci samej, a ani v ňom nie je dostatočne vymedzený skutkový a právny rámec týchto otázok.

28. Španielska a francúzska vláda sa domnievajú, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na položené otázky. Podľa francúzskej vlády dotknutá vnútroštátna právna úprava nespadá do pôsobnosti práva Únie, keďže predmetné ustanovenie má povahu prechodného trestnoprávneho ustanovenia, ktoré sleduje ciele, na ktoré sa právna úprava Únie nevzťahuje. Španielska vláda poukazuje na právomoc členských štátov, pokiaľ ide o určenie nositeľov volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu.

29. Nemecká vláda tvrdí, že Súdny dvor nemá právomoc vyjadriť sa k prvej otázke, lebo vnútroštátny súd neuvádza nijakú okolnosť, na základe ktorej by bolo možné domnievať sa, že predmet sporu vo veci samej sa týka výkladu alebo uplatňovania ustanovenia Únie, ktoré je odlišné od ustanovení Charty.

30. Tak pán Delvigne, ako aj Komisia a – pokiaľ ide výlučne o druhú otázku – aj Európsky parlament obhajujú právomoc Súdneho dvora. Podľa názoru Komisie členské štáty vykonávajú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, keď prijímajú opatrenia so všeobecnou alebo individuálnou pôsobnosťou s cieľom určiť okruh nositeľov volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu. Právo Únie a najmä článok 8 aktu z roku 1976 im ukladá povinnosť využiť na tento účel svoju právomoc a v tomto zmysle sú viazané právami uznanými v Charte.

31. Európsky parlament sa domnieva, že Charta je uplatniteľná a že v dôsledku toho treba odpovedať na druhú otázku. Podľa jeho názoru vzhľadom na článok 14 ods. 3 ZEÚ, článok 223 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 1 ods. 3 a článok 8 aktu z roku 1976 Francúzsko vykonávalo právo Únie v zmysle Charty, keď prijímalo vnútroštátne predpisy týkajúce sa volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu. Také ustanovenia sú ustanoveniami práva Únie odlišnými od Charty a na základe nich Francúzsko plní konkrétnu povinnosť vyplývajúcu z práva Únie, a to zabezpečiť všeobecné voľby členov Európskeho parlamentu. Okrem toho podľa článku 8 aktu z roku 1976 sa volebný postup síce spravuje vnútroštátnymi predpismi, ale tieto predpisy sú súčasťou práva Únie. Skutočnosť, že francúzske právo upravuje volebný postup vo voľbách do Európskeho parlamentu tak, že odkazuje na ustanovenia volebného zákonníka, ktorý sa vzťahuje aj na iné voľby konané vo Francúzsku, neznamená, že priebeh európskych volieb spadá pod právomoc, ktorá nepatrí Únii.

B – *O prvej otázke*

32. Pán Delvigne sa domnieva, že článok 49 Charty bráni ustanoveniu, aké sa nachádza v článku 370 zákona z roku 1992, ktoré vylučuje určitý spätný účinok miernejšieho trestného zákona, čím vzniká stav nerovnosti medzi osobami odsúdenými pred rokom 1994 a osobami, ktoré boli odsúdené neskôr.

33. Obec Lesparre-Médoc, britská vláda a – subsidiárne – francúzska vláda, ako aj Komisia tvrdia, že článok 49 ods. 1 Charty nebráni uplatneniu právnej úpravy, o ktorú ide v konaní vo veci samej, keďže v čase, keď bol pán Delvigne právoplatne odsúdený, neplatila miernejšia právna úprava. To vyplýva tak z článku 49 ods. 1 Charty, ako aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.

C – O druhej otázke

34. Pán Delvigne tvrdí, že článok 39 Charty bráni aj článku 370 zákona z roku 1992, keďže tento článok vytvára nerovnosť na základe štátnej príslušnosti, pričom v tejto súvislosti namieta porušenie článku 3 prvého dodatkového protokolu k EDĽP.

35. Obec Lesparre-Médoc sa domnieva, že nedochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu, keďže sankcia stanovená vo volebnom zákonníku pred nadobudnutím účinnosti zákona z roku 1992 sa vzťahovala za rovnakých podmienok na každého občana Únie, ktorých chcel voliť vo Francúzsku.

36. Francúzska vláda subsidiárne navrhuje odpovedať v tom zmysle, že článok 39 Charty nezakazuje, aby členské štáty v prípade odsúdenia za závažný trestný čin stanovili časovo neobmedzený zákaz výkonu volebného práva, pokiaľ sa stanoví možnosť zrušenia tohto zákazu. V prvom rade francúzska vláda uvádza, že vnútroštátna právna úprava nestanovuje všeobecný a neobmedzený zákaz. Po prvé tento zákaz sa týka osôb, ktoré – tak ako pán Delvigne – boli odsúdené na trest odňatia slobody na päť rokov až doživotie; tento trest nie je automatický a nezávislý od dĺžky odňatia slobody alebo závažnosti trestného činu. Po druhé osoba, ktorej bol uložený zákaz, môže požiadať o jeho zrušenie, čo pán Delvigne podľa všetkého neurobil.

37. V druhom rade francúzska vláda tvrdí, že článok 52 ods. 1 Charty dovoľuje členským štátom obmedziť výkon práv a slobôd uznaných v tejto charte, pokiaľ sú dodržané podmienky, ktoré sú podľa názoru tejto vlády v prípade spornej vnútroštátnej právnej úpravy splnené.

38. Nemecká vláda navrhuje odpovedať tak, že článok 39 ods. 2 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že zásada všeobecného volebného práva pripúšťa odňatie volebného práva z takých naliehavých dôvodov, ako je napríklad potreba zabezpečiť, aby sa medzi zástupcami voličov nenachádzali právoplatne odsúdené osoby. Takýto dôvod pripúšťa odňatie volebného práva v prípade právoplatného odsúdenia za trestný čin, pokiaľ dané ustanovenie v dostatočnej miere zohľadňuje závažnosť trestu a dĺžku trvania zákazu, pričom vnútroštátny súd musí určiť, či uplatnená právna úprava spĺňa tieto požiadavky.

39. Vláda Spojeného kráľovstva sa domnieva, že článok 39 Charty nebráni členským štátom v tom, aby prijali opatrenie, ktoré – tak ako opatrenie, ktoré bolo uplatnené v prejednávanom prípade – nie je diskriminačné voči štátnym príslušníkom členských štátov. Podľa jej názoru je jasné, že právo Únie nepriznáva volebné právo, na základe ktorého by bolo možné namietať proti tomuto opatreniu z iného dôvodu, než je diskriminácia na základe štátnej príslušnosti. V prvom rade Súdny dvor rozhodol, že právna úprava volebného práva v európskych voľbách spadá do pôsobnosti členských štátov a článok 39 Charty nemožno vykladať iným spôsobom, lebo by to mohlo viesť k rozšíreniu právomocí Únie v rozpore s článkom 6 ods. 1 ZEÚ. V druhom rade sa pán Delvigne nemôže odvolávať na článok 39 ods. 1 Charty, keďže je francúzskym občanom a nevyužil svoje právo na voľný pohyb ako občan Únie. Článok 39 odzrkadľuje práva priznané v článkoch 20 ZFEÚ a 22 ZFEÚ a uplatňuje sa v medziach a za podmienok uvedených v týchto ustanoveniach. Právo priznané v článku 39 Charty je teda vyhradené pre občanov Únie s bydliskom v inom členskom štáte, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Skutočnosť, že vo výnimočných prípadoch sa občania Únie môžu odvolávať na svoje občianstvo Únie voči členskému štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, nemá vplyv na zákaz diskriminácie v oblasti volebného práva.

40. Európsky parlament tvrdí, že článok 39 Charty obsahuje subjektívne práva stanovené v prospech jednotlivcov. Podľa jeho názoru volebné právo uznané v tomto článku nie je zaručené len pre občanov Únie, ktorí volia v inom členskom štáte, než je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, ale aj pre štátnych príslušníkov členského štátu, v ktorom sa konajú voľby.

41. V tejto súvislosti Európsky parlament v prvom rade tvrdí, že – ako vyplýva z jeho znenia a z vysvetliviek Charty – článok 39 zahŕňa dve rôzne základné práva, a to právo občanov Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, v ktorom majú bydlisko, voliť v tomto členskom štáte v európskych voľbách (odsek 1), ako aj právo na voľbu európskych poslancov vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním (odsek 2).

42. Európsky parlament v druhom rade tvrdí, že pôsobnosť odseku 2 uvedeného článku nie je obmedzená slovným spojením „za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu“, lebo občianstvo Únie, ku ktorému sa toto právo viaže, predstavuje status, ktorého právne účinky pôsobia aj v prípade neexistencie cezhraničného prvku.

43. Európsky parlament sa v treťom rade domnieva, že s cieľom priznať potrebný účinok článku 39 ods. 2 Charty treba toto ustanovenie chápať tak, že zahŕňa subjektívne právo, ktoré dopĺňa článok 14 ods. 3 ZEÚ. V tomto zmysle zo všeobecnosti volebného práva, ktorá je ústredným pojmom na vymedzenie podstaty tohto práva, vyplýva právo *ratione personae*, ktoré je v zásade všeobecné a ktoré poskytuje bezpodmienečnú ochranu nielen občanom Únie, ktorí volia v inom členskom štáte, než je členský štát ich pôvodu, ale aj štátnym príslušníkom členského štátu, v ktorom sa konajú voľby.

44. Podľa Európskeho parlamentu akékoľvek obmedzenie volebného práva v európskych voľbách predstavuje zásah do práva občanov Únie na všeobecné voľby zaručeného Chartou a podľa článku 52 ods. 1 tejto charty a podľa judikatúry môžu členské štáty obmedziť určité právo len vtedy, ak dodržia určité podmienky. Vzhľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva sa Európsky parlament domnieva, že toto obmedzenie by bolo neprimerané, ak by bolo kumulatívne, všeobecné, automatické a nezávislé od závažnosti spáchaného trestného činu. Naopak by mohlo byť primerané, ak by sa vzťahovalo na určité dostatočne vymedzené trestné činy a ak by bolo možné preskúmať ho, pričom je úlohou vnútroštátneho súdu, aby vykonal toto preskúmanie proporcionality s ohľadom na spôsob využitia uvedenej možnosti.

45. Komisia napokon najmä zdôrazňuje, že v rozpore s názorom ktorý zrejme zastáva vnútroštátny súd, ustanovenia, o ktoré sa opiera vyčiarknutie pána Delvignea z volebného zoznamu, nemajú za následok rozdielne zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi rôznych členských štátov, ale s rôznymi kategóriami voličov. Tento rozdiel treba posúdiť v súvislosti s požiadavkou všeobecného volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu.

46. V tomto zmysle sa Komisia prikláňa k rovnakej odpovedi na otázku, akú navrhuje Európsky parlament.

VI – **Posúdenie**

47. Proti prejednávanému návrhu na začatie prejudiciálneho konania boli vznesené dve veľmi odlišné námietky neprípustnosti. Na jednej strane, ako v rôznej miere uvádzajú účastníci konania, uznesenie vnútroštátneho súdu je sformulované tak stručne, že nie je ľahké uznať, že spĺňa požiadavky stanovené judikatúrou, pokiaľ ide o správny opis skutkového a právneho rámca otázok položených Súdnemu dvoru a uvedenie dôvodov, pre ktoré je odpoveď Súdneho dvora potrebná na vyriešenie sporu vo veci samej.

48. Na druhej strane – a to považujem za oveľa dôležitejšie – v súvislosti s prípustnosťou vznikol aj problém týkajúci sa právomoci. Je totiž sporné, či Súdny dvor môže odpovedať na otázky, ktoré mu kladie vnútroštátny súd a ktoré súvisia s rešpektovaním viacerých základných práv obsiahnutých v Charte zo strany členského štátu. Táto okolnosť je sporná, keďže – ako poznamenávajú niektorí účastníci konania – nejde o akty prijaté v rámci vykonávania práva Únie, z čoho vyplývajú logické dôsledky pre právomoc Súdneho dvora. Najprv treba samostatne preskúmať tieto dve otázky.

A – *O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania*

49. Ako som uviedol vyššie, francúzska vláda tvrdí, že prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania je v podobe, v akej bol podaný, zjavne neprípustný. Podľa jej názoru nedostatočný opis skutkového a právneho rámca otázok vnútroštátneho súdu nedovoľuje presne pochopiť okolnosti sporu vo veci samej, čo nielenže bráni tomu, aby Súdny dvor mohol poskytnúť užitočnú odpoveď na vyriešenie tohto sporu, ale tiež zbavuje členské štáty a iných účastníkov konania možnosti predložiť pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora.

50. S výnimkou účastníkov konania vo veci samej všetci účastníci tohto konania vo väčšej či menšej miere súhlasia s výhradami francúzskej vlády, aj keď nenavrhujú, aby Súdny dvor z tohto dôvodu vyhlásil prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania za neprípustný.

51. V reakcii na tieto námietky treba predovšetkým uviesť, že je málo prípadov, v ktorých bol Súdnemu dvoru doručený návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý je tak stručne odôvodnený a ktorý zároveň kladie taký dôraz na problém výkladu práva Únie, na ktorý výslovne poukazuje.

52. Vnútroštátny súd totiž v podstate len informoval Súdny dvor o tom, ako pán Delvigne v konaní vo veci samej vyjadril svoje pochybnosti o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy uplatniteľnej v danom prípade s článkami 39 a 49 Charty, a to mimoriadne stručne a takmer bez akéhokoľvek odôvodnenia. Už z tohto hľadiska treba uznať za dôvodné niektoré z výhrad, ktoré boli vznesené voči uzneseniu, ktorým bol podaný prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania.

53. Obe otázky, ktoré sa kladú Súdnemu dvoru, sú však zároveň aj napriek svojej stručnej formulácii v konečnom dôsledku také jednoduché a samy osebe také výstižné, že netreba veľa predstavivosti na to, aby sme dostatočne „zrekonštruovali“ – aspoň na účely odpovede vnútroštátnemu súdu – otázky týkajúce sa základných práv, o ktoré tu ide. Tvrdenia, ktoré vláda Spojeného kráľovstva uviedla v bode 2 svojich písomných pripomienok, totiž svedčia o tom, že nie je ťažké vytvoriť si správnu predstavu o vecnom probléme, na ktorý poukazuje tribunal d’instance.

54. Okrem toho v prejednávanom prípade bol vecný problém, ktorý vznikol v konaní vo veci samej a ktorý sa týka základných práv, už podľa všetkého objasnený z pohľadu a s pomocou procesných nástrojov, ktoré poskytuje vnútroštátne právo. Teraz ide o to, či sa možno voči aktom orgánov verejnej moci dotknutého členského štátu odvolávať na Chartu, konkrétne na dve z jej ustanovení, keďže tieto akty sa implicitne a vzhľadom na odkaz na voľby do Európskeho parlamentu chápu tak, že boli prijaté v rámci vykonávania práva Únie. Za týchto okolností – bez toho, aby som tým ospravedlňoval nedostatky uznesenia vnútroštátneho súdu – zastávam názor, že treba s osobitnou pozornosťou preskúmať, či uvedené nedostatky skutočne bránia Súdnemu dvoru v tom, aby sa zaoberal položenými otázkami. Netreba totiž zabúdať na to, že podľa ustálenej judikatúry možno odmietnuť odpovedať na návrh na začatie prejudiciálneho konania len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na poskytnutie užitočnej odpovede na otázky, ktoré sa mu položili. [5]

55. V tomto zmysle sa domnievam, že údaje a úvahy, ktoré Súdnemu dvoru poskytol vnútroštátny súd, postačujú na vymedzenie problému súladu s právom Únie, ktorý vznikol v súvislosti s uplatnením predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy, konkrétne s článkom 370 zákona z roku 1992.

5 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, bod 38), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 29) a Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, bod 25).

56. Čo sa týka prvej z otázok, tribunal d'instance konštatoval, že uvedený „článok ponechal v platnosti doživotné odňatie občianskych práv z dôvodu právoplatného odsúdenia v trestnom konaní pred 1. marcom 1994“, pričom ďalej spomenul, že pán Delvigne – podľa názoru, ktorý si vnútroštátny súd osvojil tým, že konštatoval, že „vyhovel [jeho] žiadosti“ o podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania – [6] „uvádza, že tento článok porušuje viaceré ustanovenia Charty základných práv Európskej únie a [ustanovenia] článku 3 [prvého dodatkového protokolu k] Európske[mu] dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“.

57. Toto konštatovanie nie je úplne nepodložené, keďže vnútroštátny súd vysvetlil, že ide „najmä [o] nerovnosť zaobchádzania, ktorá z toho vyplýva v porovnaní s osobami odsúdenými po 1. marci 1994, na ktoré sa vzťahuje miernejší zákon, pričom on sám bol právoplatne odsúdený 30. marca 1988, a [o] rozpor [ktorý z toho vyplýva]… medzi francúzskou právnou normou a právnou normou Spoločenstva“.

58. Tribunal d'instance de Bordeaux konkretizoval „viaceré ustanovenia Charty“, na ktoré sa pán Delvigne všeobecne odvolával, na článok 49 v znení prvej z otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru, ktorou sa pýta, či toto ustanovenie „bráni tomu, aby ustanovenie vnútroštátneho práva ponechalo v platnosti zákaz, ktorý je navyše neurčitý a neproporcionálny, aby sa na osoby odsúdené pred nadobudnutím účinnosti miernejšieho trestného zákona, a to zákona č. 94-89 z 1. februára 1994, vzťahoval miernejší trest“.

59. Čo sa týka druhej z otázok, uznesenie vnútroštátneho súdu nie je oveľa konkrétnejšie, ba práve naopak. To však neznamená, že úvahy, ktoré sú v ňom uvedené, vôbec nemôžu vyjadriť právny problém, ktorý treba vyriešiť v konaní vo veci samej. Vnútroštátny súd totiž krátko pred položením svojich dvoch otázok konštatuje, že „treba predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie dve… prejudiciálne otázky…, pričom jedna sa týka kritéria pôsobnosti v čase, a druhá kritéria štátnej príslušnosti“. Je pravda, že „kritérium štátnej príslušnosti“ je zreteľne vyjadrené až v znení druhej otázky, v ktorej sa vnútroštátny súd pýta, či „článok 39 Charty… uplatniteľný na voľby do Európskeho parlamentu… zaväzuje členské štáty… nestanoviť všeobecný, neurčitý a automatický zákaz vykonávať občianske a politické práva, aby nevzniklo rozdielne zaobchádzanie medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov“.

60. Uznesenie vnútroštátneho súdu teda v dostatočnej miere umožňuje vymedziť obidva právne problémy, ku ktorým sa má Súdny dvor vyjadriť, aby mohol tribunal d'instance určiť, či vnútroštátna právna úprava uplatniteľná v konaní vo veci samej je alebo nie je zlučiteľná s právom Únie. Po prvé treba určiť, či podľa článku 49 Charty možno – za okolností, o aké ide v prejednávanom prípade – vylúčiť spätné uplatnenie miernejšieho trestného zákona. Druhou otázkou je, či článok 39 Charty pripúšťa uloženie vedľajšieho trestu, ktorý spočíva v trvalom odňatí volebného práva.

61. Preto sa domnievam, že Súdny dvor si môže urobiť aspoň minimálnu predstavu o probléme, ktorý má vyriešiť vnútroštátny súd, pokiaľ ide o zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide v konaní vo veci samej, s právom Únie, a teda pomôcť mu vyriešiť tento spor tým, že mu poskytne relevantný výklad práva Únie.

62. Návrh na začatie prejudiciálneho konania preto podľa môjho názoru spĺňa potrebné podmienky prípustnosti so zreteľom na údajné nedostatky uznesenia vnútroštátneho súdu, pokiaľ ide o jeho formálne náležitosti. Navrhnem teda, aby Súdny dvor zamietol námietky týkajúce sa prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

6 — Toto konštatovanie podľa môjho názoru postačuje na rozptýlenie pochybnosti, ktorú Komisia vyjadrila v bode 20 svojich písomných pripomienok, kde poukazuje na to, že znenie položených otázok je totožné s návrhom pána Delvignea, z čoho podľa názoru Komisie vyplýva, že niektoré z úvah týkajúcich sa francúzskej právnej úpravy nevyjadrujú „konečný názor vnútroštátneho súdu“ na danú otázku. Domnievam sa, že vzhľadom na to, že tento súd uvádza, že „vyhovel“ žiadosti pána Delvignea, treba vychádzať z toho, že uvedený súd súhlasí s dôvodmi, ktoré pán Delvigne uviedol na podporu svojej žiadosti o podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a preto sa s týmito dôvodmi stotožnil.

B – *O právomoci Súdneho dvora: rozsah pôsobnosti Charty za okolností prejednávaného prípadu*

63. Účastníci konania tiež uviedli mnoho rôznych úvah týkajúcich sa otázky, či vnútroštátne orgány svojím postupom „vykonávali právo Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, čo by malo vplyv na právomoc Súdneho dvora na zodpovedanie otázok vnútroštátneho súdu. V niektorých prípadoch, napríklad v prípade nemeckej vlády, sa odpoveď na túto otázku líšila v závislosti od uvádzaných základných práv, teda volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu (článok 39 Charty) a práva na následné zmiernenie trestu (článok 49 ods. 1 tretia veta Charty). Z dôvodov, ktoré uvediem ďalej, sa domnievam, že za okolností prejednávanej veci je potrebné vykonať také diferencované posúdenie položenej otázky. Najprv však treba veľmi stručne pripomenúť výklad predmetného ustanovenia, ktorý podal Súdny dvor.

1. O pôsobnosti ustanovenia, podľa ktorého je Charta určená pre členské štáty „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“ (článok 51 ods. 1 Charty). Úvodné poznámky

64. Citované slovné spojenie vyvolávalo už od začiatku výkladové problémy a viedlo k rozsiahlej diskusii v oblasti právnej vedy[7], ktorá bola čiastočne spôsobená určitým *napätím* medzi predchádzajúcou judikatúrou a doslovným znením uvedeného ustanovenia.[8]

65. V rozsudku vo veci Åkerberg Fransson[9] sa – v súlade s predchádzajúcou ustálenou judikatúrou – konštatovalo, že „v podstate… základné práva zaručené v právnom poriadku Únie sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, avšak nie mimo týchto situácií. V rámci toho už Súdny dvor pripomenul, že z hľadiska Charty nemôže posúdiť vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá nespadá do rámca práva Únie. Naopak, pokiaľ takáto právna úprava spadá do pôsobnosti tohto práva, Súdny dvor, ktorý rozhoduje o prejudiciálnej otázke, musí poskytnúť všetky výkladové prvky, ktoré sú nevyhnutné na to, aby vnútroštátny súd posúdil súlad tejto právnej úpravy so základnými právami, ktorých dodržovanie zabezpečuje“[10].

66. V bode 21 tohto rozsudku uviedol Súdny dvor zásadné konštatovanie, že vzhľadom na to, že „základné práva zaručené Chartou musia byť dodržané v prípade, ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti práva Únie, nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa uvedené základné práva. Z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou“.

7 — Pozri najmä GROUSSOT, X., PECH, L., PETURSSON, G. T.: The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication. In: *Eric Stein Working Paper* 1/2011; NUSSER, J.: *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*. Mohr Siebeck: Tübingen, 2011, s. 54 a nasl.; KOKOTT, J., SOBOTTA, C.: The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon. In: *EUI Working Papers, č.* 6, 2010, Academy of European Law; ALONSO GARCÍA, R.: The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In: *European Law Journal*, č. 8, 2002; EECKHOUT, P.: The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question. In: *Common Market Law Review*, roč. 39, 2002; JACQUÉ, J. P.: La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux. In: *REDP*, roč. 14, 2002, č. 1; EGGER, A.: EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited. In: *Yearbook of European Law*, roč. 25, 2006; ROSAS, A., KAILA, H.: L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan. In: *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011, a WEILER, J., LOCKHART, N.: „Taking rights seriously“ seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I. In: *Common Market Law Review*, roč. 32, 1995.

8 — Pozri jednak rozsudky Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321) a Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116) a jednak rozsudky ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) a Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325) v porovnaní s rozsudkami Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254) a Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

9 — C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Tamže, bod 19. Súdny dvor ďalej cituje rozsudky ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, bod 42), Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, bod 15), Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, bod 13), Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, bod 25), Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 34), Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 72) a Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, bod 58).

67. Ďalšie zásadné konštatovanie sa nachádza v bode 29 uvedeného rozsudku, ktorý sa týka situácií upravených vnútroštátnym právom, ktoré nie sú „úplne upraven[é] právom Únie“. V takom prípade môžu vnútroštátne orgány verejnej moci oprávnene „uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, ak toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany stanovenú Chartou, ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie“ [11].

68. V tomto zmysle treba pripomenúť, že Súdny dvor v tejto súvislosti odkázal na rozsudok Melloni, v ktorého bode 60 – ktorý sa týka článku 53 Charty, a teda odkazuje na možnosť, aby členské štáty stanovili vyššie štandardy ochrany – sa uvádza, že „článok 53 Charty potvrdzuje, že ak si akt práva Únie vyžaduje vnútroštátne vykonávacie opatrenia, vnútroštátne orgány môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, pokiaľ toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany vyplývajúcu z Charty, ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie“ [12].

69. „Rozsah pôsobnosti práva Únie“ je preto vymedzený tak, že zahŕňa „všetky situácie, ktoré upravuje právo Únie“. Uplatnenie Charty zároveň nemôže viesť k rozšíreniu právomocí, ktoré Únii priznávajú Zmluvy, lebo – ako sa uvádza v citovanom rozsudku Åkerberg Fransson [13] – podľa článku 6 ods. 1 ZEÚ „ustanovenia Charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie, ktoré sú vymedzené v Zmluvách. Rovnako Charta podľa svojho článku 51 ods. 2 nerozširuje rozsah pôsobnosti práva Únie nad rámec právomocí Únie, ani nezakladá žiadnu novú právomoc, ani úlohu pre Úniu a ani nemení právomoci a úlohy vymedzené v Zmluvách“ [14].

70. Teraz teda treba určiť, či v prejednávanom prípade ide o „situáciu, ktorú upravuje právo Únie“.

2. O potrebe samostatného rozboru každej otázky

71. Ako som práve uviedol, domnievam sa, že na otázku, či bol akt vnútroštátnych orgánov verejnej moci prijatý „v rámci vykonávania práva Únie“, treba odpovedať podľa toho, o ktoré z dvoch uvádzaných základných práv ide.

72. Prístup, ktorý v tejto súvislosti navrhujem, treba vysvetliť. Nemusí byť totiž zrejmé, že určitú situáciu, ktorá vznikla na území určitého členského štátu, *možno* a zároveň *nemožno posúdiť* z hľadiska Charty podľa toho, ktoré ustanovenie sa uplatní.

73. Za okolností prejednávaného prípadu však došlo k zvláštnej situácii, ktorá je samotným východiskom žalobného návrhu v konaní vo veci samej. Situáciu, na ktorú poukazuje pán Delvigne, totiž možno napraviť dvoma rôznymi spôsobmi, ktoré sú z vecného hľadiska alternatívne: po prvé konštatovaním, že trestný zákon, ktorý na neho bol skutočne uplatnený – a naďalej sa na neho skutočne vzťahuje – porušuje volebné právo vo voľbách do Európskeho parlamentu (článok 39 Charty), a po druhé alternatívnym konštatovaním, že neskorší trestný zákon, ktorý na neho *nebol* uplatnený, v každom prípade mal byť na neho uplatnený v súlade so zárukou stanovenou v článku 49 Charty (právo na spätné uplatnenie miernejšieho trestného zákona). Je zrejmé, že oba spôsoby by prípadne mohli viesť k rovnakému výsledku.

74. Problémy, ktoré vyvoláva rozbor otázky, či ide o prípad vykonávania práva Únie, sa však veľmi odlišujú podľa toho, či je predmetom žaloby jeden alebo druhý nárok: teda podľa toho, či sa navrhuje, aby súd určil, že zákon, ktorý bol uplatnený na žalobcu, z vecného hľadiska porušuje volebné právo, alebo či sa navrhuje určité spätné uplatnenie trestného zákona, ktorý na neho *nebol* uplatnený.

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

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

13 — C-617/10, EU:C:2013:105, bod 23.

14 — Pozri v tejto poslednej uvedenej súvislosti v tom istom zmysle rozsudok Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 71).

75. Otázkou, či ide o prípad vnútroštátneho práva prijatého v rámci vykonávania práva Únie, sa preto budem zaoberať samostatne a v poradí, v akom ju kladie vnútroštátny súd.

3. O otázke, či sa možno oprávnene odvolávať na právo na spätné uplatnenie miernejšieho trestného zákona uznané v článku 49 ods. 1 tretej vete Charty proti odsúdeniu za trestný čin, ku ktorému došlo za okolností prejednávaného prípadu

76. Treba pripomenúť, že v prejednávanom prípade došlo k novelizácii vnútroštátneho trestného práva, ktorú možno bezpochyby označiť za prípad *reformatio in mitius*, pričom však bola vylúčená možnosť, aby táto novelizácia ovplyvnila odsudzujúce rozsudky vyhlásené pred nadobudnutím účinnosti novej právnej úpravy. Skôr než prípadne preskúmam dosah záruky stanovenej v Charte a najmä otázku, či sa táto záruka vzťahuje aj na právoplatné odsudzujúce rozsudky vyhlásené pred nadobudnutím účinnosti uvedenej novely, však treba preskúmať – ako som už uviedol – či bol predmetný odsudzujúci rozsudok vyhlásený „v rámci vykonávania práva Únie“. Ak by sa dospelo k opačnému záveru, samozrejme by nebolo potrebné zaoberať sa jednotlivými možnými otázkami týkajúcimi sa vecnej pôsobnosti tohto základného práva. [15]

77. Už teraz uvádzam, že z judikatúry Súdneho dvora možno bez ťažkostí vyvodiť záver, že nešlo o taký prípad. Pripomínam, že v už citovanom rozsudku Åkerberg Fransson Súdny dvor v súvislosti s problematikou, ktorá sa nesporne podobá problematike, o ktorú ide v prejednávanom prípade – pričom konkrétne skúmal, či sa záruka trestného práva, akou je zásada *ne bis in idem*, vzťahuje na odsudzujúci rozsudok vyhlásený v prípade porušenia predpisov o DPH – určil, že ide o prípad vykonávania práva Únie, na základe toho, že predmetné trestné stíhanie súviselo „čiastočne… s nesplnením… povinnosti podať priznanie k DPH“ [16].

78. V tom istom zmysle Súdny dvor v uvedenej veci konštatoval, že situácia v konaní vo veci samej sa spravuje právom prijatým v rámci vykonávania práva Únie, keďže právo Únie ukladá každému členskému štátu povinnosť „prijať všetky legislatívne a správne opatrenia, aby zabezpečil, že splatná DPH bude na jeho území vyberaná v plnej výške a bude bojovať proti podvodom“ [17], ako to vyplýva jednak z článku 4 ods. 3 ZEÚ a jednak zo smernice 2006/112 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty a zo šiestej smernice.

79. Uvedené ustanovenia dopĺňal „článok 325 ZFEÚ[, ktorý] ukladá členským štátom povinnosť bojovať proti protiprávnym konaniam poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom odstrašujúcich a účinných opatrení a osobitne im ukladá povinnosť prijať rovnaké opatrenia na zamedzenie podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, aké prijímajú na zamedzenie podvodov poškodzujúcich ich vlastné finančné záujmy“ [18].

80. Podľa Súdneho dvora „vzhľadom na to, že vlastné zdroje Únie podľa článku 2 ods. 1 rozhodnutia Rady 2007/436… o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev… zahŕňajú okrem iného príjmy pochádzajúce z uplatnenia jednotnej sadzby na harmonizovaný vymeriavací základ DPH stanovený v súlade s pravidlami Únie, existuje… priama súvislosť medzi výberom príjmov z DPH v súlade s uplatniteľným právom Únie na jednej strane a dostupnosťou zodpovedajúceho zdroja založeného na DPH v rozpočte Únie na strane druhej, lebo akýkoľvek výpadok vo výbere týchto príjmov spôsobuje potenciálne zníženie tohto druhu zdroja finančných prostriedkov“ [19].

15 — Pozri všeobecne LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A.: *Sobre la retroactividad penal favorable*. Madrid: Civitas, 2000.

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

17 — Tamže, bod 25.

18 — Tamže, bod 26.

19 — Tamže.

81. V rozsudku Åkerberg Fransson išlo v konečnom dôsledku o prípad, v ktorom mal členský štát prijať legislatívne a správne opatrenia potrebné na splnenie povinnosti uloženej právom Únie.

82. Je zrejmé, že na rozdiel od uvedenej situácie v prejednávanom prípade neexistujú – a samozrejme ani neboli uplatnené – ustanovenia práva Únie, ktoré by podobne ako ustanovenia, o ktoré išlo v uvedenej veci, mohli odôvodniť sankčnú právomoc členského štátu a viesť k jej uplatneniu. Naopak k výkonu *ius puniendi* členského štátu došlo v oblasti, ktorá vôbec nesúvisí s právomocou Únie, konkrétne v súvislosti so sankcionovaním trestného činu vraždy. V prejednávanom prípade teda nemožno tvrdiť, že trestnoprávna sankcia bola uložená v rámci vykonávania práva Únie.

83. Z tohto hľadiska zostáva už len dodať, že na vyššie uvedený záver nemôže mať vplyv skutočnosť, že odlišné chápanie pôsobnosti práva na *reformatio in mitius* v tom zmysle, ako to navrhuje pán Delvigne, by mohlo viesť k tomu, že by sa na neho uplatnila novela, ktorá nadobudla účinnosť po jeho odsúdení, čo by v konečnom dôsledku ovplyvnilo výkon jeho volebného práva.

84. Súdny dvor konštatoval, že samotný nepriamy vplyv na určitú oblasť, ktorá spadá do pôsobnosti práva Únie, ešte neumožňuje konštatovať, že situácia, na ktorú sa vzťahuje vnútroštátny predpis, ktorý vyvoláva taký vplyv, je upravená právom Únie. [20]

85. V tom istom zmysle Súdny dvor tiež určil, že „pojem ‚vykonávanie práva Únie' v zmysle článku 51 Charty vyžaduje existenciu súvisu určitého stupňa, presahujúceho podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej z oblastí na inú" [21]. Súdny dvor tiež zdôraznil, že „na určenie, či vnútroštátna právna úprava predstavuje vykonanie práva Únie v zmysle článku 51 Charty, treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či je jej cieľom vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy, a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či existuje osobitné ustanovenie práva Únie v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť" [22].

86. V tomto zmysle v konečnom dôsledku skutočnosť, že spätný účinok uvedenej novely by mohol mať vedľajší – a do určitej miery náhodný – účinok spočívajúci v opätovnom získaní volebného práva, neumožňuje tvrdiť, že článok 49 ods. 1 tretia veta Charty „upravuje" túto situáciu, teda že akt vnútroštátnych orgánov bol prijatý v rámci vykonávania práva Únie.

87. Preto sa domnievam, že vnútroštátne ustanovenie, o aké ide v prejednávanej veci, ktoré vylučuje určitý spätný účinok týkajúci sa trestnoprávneho predpisu, ktorý nebol prijatý v rámci vykonávania práva Únie, nemá povahu vnútroštátneho predpisu prijatého v rámci vykonávania práva Únie.

88. Na záver konštatujem, že Súdny dvor za okolností prejednávaného prípadu nemá právomoc rozhodnúť o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy, na ktorú poukazuje tribunal d'instance, s právom uznaným v článku 49 ods. 1 tretej vete Charty.

20 — Rozsudok Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, body 21 až 23).

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

22 — Tamže, bod 25, s odkazom na rozsudky Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, body 21 až 23), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 79) a Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 41).

4. O otázke, či sa na volebné právo vo voľbách do Európskeho parlamentu, ktoré je uznané v článku 39 ods. 2 Charty, možno odvolávať proti vnútroštátnemu trestnoprávnemu predpisu, ktorý stanovuje trvalé odňatie volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu

89. Tribunal d'instance de Bordeaux sa svojou druhou otázkou pýta, či je s Chartou zlučiteľné trvalé odňatie volebného práva, ktoré bolo pôvodne uložené pánovi Delvigneovi – a ktoré stále platí – v súlade s trestnoprávnymi predpismi platnými v čase spáchania trestných činov, za ktoré bol pán Delvigne odsúdený.

90. Opäť si treba položiť otázku, či ide o prípad, keď pre akty orgánov verejnej moci členských štátov v súlade s článkom 51 ods. 1 Charty platia požiadavky stanovené Chartou. Opäť vzniká najmä otázka, či možno tvrdiť, že existuje právo Únie, ktorým sa spravovalo uplatnenie predmetných trestnoprávnych predpisov alebo ktoré upravovalo ich uplatnenie.

91. V tomto prípade treba dospieť k úplne odlišnému záveru. Strata volebného práva vo voľbách do Európskeho parlamentu, ktorá postihla pána Delvignea v dôsledku francúzskej právnej úpravy, ktorá – ako bude uvedené ďalej – na základe práva Únie upravuje voľby do Európskeho parlamentu, a to s odkazom na všeobecné vnútroštátne volebné predpisy (článok 2 zákona 77-729 zo 7. júla 1977), ktoré ďalej odkazujú na trestnoprávne predpisy (článok L 2 volebného zákonníka), je dôsledkom právnej úpravy prijatej v rámci vykonávania práva Únie.

92. Domnievam sa, že tomto prípade existuje medzi spornou vnútroštátnou právnou úpravou a právom Únie jasná súvislosť. Táto *súvislosť* vyplýva predovšetkým z toho, že primárnemu právu bola priznaná právomoc prijať ustanovenia potrebné na to, aby sa voľby členov Európskeho parlamentu mohli konať „jednotným postupom vo všetkých členských štátoch alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty". Ako stanovuje článok 223 ods. 1 ZFEÚ – v nadväznosti na ustanovenie, ktoré mu bezprostredne predchádzalo, teda článok 190 ES, aj keď s určitými rozdielmi –, zatiaľ čo Európsky parlament má vypracovať „návrh s cieľom prijať ustanovenia potrebné" na umožnenie uvedeného cieľa, Rade prináleží prijať také ustanovenia „jednomyseľne", „v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom" a „po udelení súhlasu Európskeho parlamentu", aj keď predmetné ustanovenia „nadobudnú platnosť po ich schválení členskými štátmi v súlade s ich príslušnými vnútroštátnymi ústavnými požiadavkami" [23].

93. Z tohto ustanovenia článku 223 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že normotvorca Únie musí upraviť voľby svojich poslancov dvoma možnými spôsobmi: buď stanoví jednotný postup, alebo stanoví určité spoločné zásady. Bez ohľadu na rozdiely medzi týmito dvoma možnosťami je pre prejednávaný prípad rozhodujúce, že obidve sa týkajú oblasti, ktorá patrí do okruhu právomocí Únie, pričom normotvorcovi Únie patrí v tejto oblasti prinajmenšom postavenie „spoločného normotvorcu".

94. Je jasné, že normotvorca Únie sa – či už stanovením *postupu* volieb členov Európskeho parlamentu, alebo stanovením *spoločných zásad*, na základe ktorých sa tieto voľby majú konať – podieľa na výkone osobitnej právomoci, ktorá by sa možno mohla označiť ako „spoločná", ale ktorá sa ho v každom prípade priamo týka. Predmetná právomoc je „spoločná" v dvojakom zmysle: po prvé preto, lebo – zatiaľ čo iniciatíva a vypracovanie ustanovení upravujúcich tento postup alebo prípadne vymedzenie spoločných zásad, ktorými sa má tento postup riadiť, prislúcha výlučne normotvorcovi Únie – pre členské štáty je vyhradené rozhodovanie o „nadobudnutí platnosti" týchto ustanovení, a po druhé preto, lebo po stanovení jednotného postupu alebo prípadne spoločných zásad, z ktorých majú vychádzať európske volebné postupy, vždy zostane priestor na výkon vlastných právomocí členských štátov, pokiaľ ide o úpravu volieb do Európskeho parlamentu.

23 — Pozri všeobecne o článku 190 ES a článku 223 ods. 1 ZFEÚ GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa. In: *Revista Unión Europea Aranzadi*, máj 2009, s. 7 až 13.

95. Prvý záver, ktorý možno vyvodiť z vyššie uvedenej úvahy, je, že už zo samotnej ZFEÚ vyplýva určitá právomoc normotvorcu Únie, ktorá dovoľuje zamietnuť výhradu, že uplatnenie Charty môže mať za následok zmenu právomocí Únie v rozpore so zákazom stanoveným v článku 6 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ. Na tomto závere nič nemení skutočnosť, že – ako je známe – ustanovenie článku 223 ods. 1 ZFEÚ nebolo vykonané.

96. Postup, ktorý vyžaduje článok 223 ods. 1 ZFEÚ, totiž zatiaľ nebol zavedený.[24] Mandát zakotvený v tomto ustanovení zatiaľ ešte síce nebol naplnený, ale svedčí o zámere pôvodného normotvorcu dosiahnuť, aby voľby členov Európskeho parlamentu boli „situáciou, ktorú upravuje právo Únie“, v zmysle rozsudku Åkerberg Fransson, aj keď nie výlučne, ale za účasti právnych poriadkov členských štátov v rámci jednotného postupu stanoveného Úniou alebo prípadne spoločných zásad prijatých Úniou.

97. Záujem Únie na postupe menovania členov Európskeho parlamentu sa kvalitatívne zmenil už vtedy, keď európskych poslancov začali voliť občania členských štátov v priamych a všeobecných voľbách.[25] Na tento účel musel byť prijatý najprv akt z roku 1976 o voľbách poslancov Európskeho parlamentu, ktorého článok 1 ods. 3 vyžadoval, aby voľby boli „všeobecné, priame, slobodné, s tajným hlasovaním“.

98. Je pravda, že akt z roku 1976, ktorý v článku 8 stanovoval, že „s výhradou ustanovení tohto aktu sa volebný postup v každom členskom štáte spravuje jeho vnútroštátnymi predpismi“, nebol oveľa konkrétnejší. Všeobecné a priame voľby do Európskeho parlamentu však v každom prípade znamenali, že členovia tejto snemovne sa volili podľa vzoru parlamentov členských štátov. Netreba zabúdať na to, že Súdny dvor vo svojom rozsudku Zelení/Parlament[26] vyhovel žiadosti strany „Zelených“ na základe tohto aktu, pričom vtedy po prvý raz označil Zmluvy za ústavnú listinu.

99. Keďže právomoci Európskeho parlamentu sa postupne posilňovali a jeho inštitucionálne a politické postavenie sa stále viac približovalo k postaveniu vnútroštátnych parlamentov v právnych poriadkoch členských štátov, bolo čoraz nevyhnutnejšie, aby postup volieb do Európskeho parlamentu zodpovedal jeho postaveniu ako orgánu vyjadrujúceho vôľu občanov „Únie“. Ak mám použiť slová, ktorými som sa vyjadril v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Åkerberg Fransson, podľa všetkého je nesporné, že v tomto prípade existuje „*osobitn[ý] záuj[em]* Únie, aby… výkon právomoci [zo strany členských štátov, keď vykonávajú právo Únie] zodpovedal chápaniu základných práv zo strany Únie“[27].

24 — Európsky parlament sa však pokúsil o naplnenie tohto mandátu. Treba pripomenúť prvú správu o návrhu na zmenu a doplnenie aktu z roku 1976, ktorú vypracoval poslanec Andrew Duff 28. apríla 2011 (PE 440.210v04-00), v ktorej sa navrhovalo zostavenie celoeurópskych volebných zoznamov, vytvorenie jedného volebného obvodu pre celé územie Únie a povinnosť zabezpečiť zastúpenie žien na týchto zoznamoch, ako aj prideľovanie poslaneckých mandátov podľa upraveného d'Hondtovho pomerného systému, pričom tento návrh nezískal dostatočnú väčšinu vo Výbore pre ústavné záležitosti, a preto uvedený poslanec vypracoval 2. februára 2012 druhú správu, ktorá tiež nezískala dostatočnú väčšinu vo Výbore pre ústavné záležitosti a v dôsledku toho nebola predmetom rokovania na plenárnom zasadnutí. Po týchto neúspešných pokusoch bolo schválené uznesenie z 22. novembra 2012 o voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2014 [P7_TA(2012)0462, správa poslanca Carla Casiniho]. Týmto uznesením Parlament schválil smernicu Rady 2013/1/EÚ z 20. decembra 2012, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 93/109/ES, pokiaľ ide o niektoré podrobnosti uplatňovania práva byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu pre občanov Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi (Ú. v. EÚ L 26, s. 27). Táto novela bola zameraná na zlepšenia v oblasti organizácie výmeny informácií medzi členskými štátmi, ako aj zápisov európskych občanov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, do zoznamov voličov. Európsky parlament navyše prijal 10. júna 2013 odporúčanie, ktorým sa schvaľuje návrh Rady, ktorým sa stanovuje zloženie Európskeho parlamentu (PE 513.240v01-00), pričom tento návrh bol založený na inom uznesení Parlamentu prijatom v pléne 13. marca 2013 [P7_TA(2013)0082]. Neskôr, konkrétne v júli 2013, Parlament tiež prijal uznesenie o zlepšení organizácie volieb v roku 2014 [P7_TA(2013)0323], ktoré upravuje posilnenie právomocí Parlamentu pri voľbe predsedu Komisie.

25 — O význame, ktorý právna náuka v tom čase pripisovala tejto novinke, pozri napríklad 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. In: *Common Market Law Review*, roč. 16, 1979, s. 195 až 208; PAULIN, B., FORMAN, J.: L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct. In: *Cahiers de Droit Européen*, 1976, č. 5 – 6, s. 506 až 536, a CHARPENTIER, J., et al.: *La signification politique de l'élection du parlement européen au suffrage universel direct*. Nancy: Centre Européen Universitaire de Nancy, 1978.

26 — 294/83, EU:C:1986:166, bod 23.

27 — Bod 40 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2012:340). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

100. V tom istom zmysle – na rozdiel od predchádzajúceho znenia článku 189 ES – článok 14 ods. 2 ZEÚ a v súlade s ním článok 39 ods. 1 Charty už neoznačujú poslancov Európskeho parlamentu za „zástupcov ľudu štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“, ale oveľa konkrétnejšie za „zástupcov občanov Únie“ [28].

101. Je jasné, že Európsky parlament v tomto novom postavení snemovne, ktorá priamo zastupuje občanov Únie, už sotva môže byť len zoskupením poslancov zvolených podľa vnútroštátnych volebných postupov, ktorých prístupy a východiská môžu byť úplne odlišné. Jednotnosť zastupovania občanov si vyžaduje prijatie volebného postupu, ktorý je jednotný alebo aspoň vychádza zo spoločných zásad. To je podľa môjho názoru zmyslom článku 223 ods. 1 ZFEÚ.

102. Keďže mandát, ktorý je v súčasnosti zakotvený v uvedenom ustanovení, sa nikdy nepodarilo naplniť v tom zmysle, ako som práve uviedol, Únia sa musí naďalej opierať o vnútroštátne volebné postupy, ako to akt z roku 1976 stále stanovuje. Je pravda, že úlohou členských štátov je v súčasnosti – ešte stále – rozhodnúť o vstupe takého postupu do platnosti. Hoci však členské štáty majú takpovediac právomoc rozhodnúť o tomto vstupe do platnosti, už nemajú bezpodmienečnú právomoc, ktorá im predtým patrila, na účely úpravy volieb európskych poslancov voliteľných v ich volebnom obvode. Prakticky úplné využitie vnútroštátnych volebných postupov, ktoré je v súčasnosti ešte stále nevyhnutné, teda nie je dôsledkom existencie takej širokej vlastnej právomoci členských štátov v tejto oblasti, ale vyplýva z potreby vyplniť vákuum, ktoré by inak vzniklo v dôsledku toho, že nebol naplnený mandát zakotvený v článku 223 ods. 1 ZFEÚ.

103. Na účely prejednávanej veci z vyššie uvedeného v každom prípade vyplýva, že tu ide o oblasť, v ktorej sa musí uplatniť právo Únie.

104. Súdny dvor má preto právomoc odpovedať na druhú z otázok položených vnútroštátnym súdom, keďže prejednávaný prípad spadá do pôsobnosti práva Únie. Tento záver však treba doplniť o dôležité spresnenie vyplývajúce z obmedzeného rozsahu právomoci, ktorá prislúcha normotvorcovi Únie, pokiaľ ide o úpravu volieb do Európskeho parlamentu.

105. Netreba totiž zabúdať na to, čo Súdny dvor uviedol v bode 29 rozsudku Åkerberg Fransson, ktorý bol citovaný vyššie: v prípade, ak ide o situácie, ktoré sa spravujú vnútroštátnym právom a ktoré nie sú „úplne upraven[é] právom Únie“, vnútroštátne orgány verejnej moci môžu oprávnene „uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, ak toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany stanovenú Chartou, ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie“ [29].

106. V tomto zmysle z vyššie uvedeného jasne vyplýva, že všetky volebné predpisy, ktorými sa majú riadiť voľby do Európskeho parlamentu, nie sú „úplne upravené“ právom Únie, a to z faktického ani právneho hľadiska. To znamená, že aj v prípade, ak by došlo k vykonaniu ustanovenia článku 223 ods. 1 ZFEÚ, právomoc normotvorcu Únie by sa nevzťahovala na všetky volebné predpisy týkajúce sa volieb do Európskeho parlamentu, ale len na stanovenie jednotného postupu alebo niekoľkých spoločných zásad. Vnútroštátne predpisy prijaté v tejto súvislosti by teda ani v takom prípade neboli

28 — V tomto smere sa v značnej miere podarilo podporiť cieľ, aby štatút občana Únie bol „základným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov, ktorý umožňuje tým, ktorí sa nachádzajú v rovnakej situácii, aby sa s nimi bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť a bez toho, aby boli dotknuté výnimky výslovne stanovené v tejto súvislosti, z právneho hľadiska zaobchádzalo rovnako“, na ktorý Súdny dvor už poukázal v rozsudku Španielsko/Spojené kráľovstvo (C-145/04, EU:C:2006:543, bod 74). Ako navyše generálny advokát Tizzano uviedol v návrhoch, ktoré predniesol v tej istej veci (C-145/04, EU:C:2006:231, bod 68), hoci bola pravda, že v tom čase žiadne ustanovenie práva Spoločenstva „otvorene a priamo neuvádz[alo], že [volebné právo v európskych voľbách] patrí medzi práva občanov Únie, ktoré používajú podľa článku 17 ods. 2 ES[,] [bolo možné] poznamenať, že článok 19 ods. 2 ES umožňuje štátnym príslušníkom jedného členského štátu voliť v európskych voľbách v inom členskom štáte, v ktorom m[ajú] bydlisko za tých istých podmienok ako štátn[i] príslušní[ci] tohto štátu, z čoho možno určitým spôsobom predpokladať priznanie dotknutého práva občanom Únie. Rovnako by som mohol v tom istom zmysle argumentovať na základe článkov 189 ES a 190 ES, ktoré stanovujú, že Európsky parlament je zložený zo zástupcov ‚ľudu‘, a teda (aspoň) štátnych príslušníkov ‚štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva‘“.

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

„úplne upravené“ právom Únie. Tým skôr to platí v prípade, keď ustanovenie článku 223 ods. 1 ZFEÚ nebolo vykonané. Preto majú členské štáty priestor na uplatňovanie iných štandardov ochrany, než aké sú stanovené v Charte – a na základe rozsudku Melloni [30] aj vyšších štandardov –, samozrejme pod podmienkou, ktorú som spomenul na konci predchádzajúceho bodu.

107. V rámci predbežného záveru teda uvádzam, že vnútroštátna právna úprava, o akú ide v prejednávanej veci, ktorá priamo alebo prostredníctvom odkazu upravuje voľby do Európskeho parlamentu, je právnou úpravou prijatou „v rámci vykonávania“ práva Únie, aj keď nie je „úplne upravená“ právom Únie v zmysle a s dôsledkami uvedenými v bode 29 rozsudku Åkerberg Fransson.

C – *O veci samej*

1. Úvodná poznámka

108. Z formulácie otázky položenej vnútroštátnym súdom vyplýva, že táto otázka sa zameriava na odsek 1 článku 39 Charty, lebo zásada rovnosti je spomenutá iba v tomto odseku, aj keď len s cieľom zabezpečiť, aby sa občania Únie s bydliskom v inom členskom štáte, než je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, mohli zúčastniť na voľbách do Európskeho parlamentu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci štátu bydliska. Je však všeobecne známe, že rovnosť, ktorej sa dovoláva pán Delvigne a na ktorú poukazuje tribunal d'instance vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nie je rovnosťou podľa odseku 1 článku 39 Charty, ale skôr rovnosťou podľa odseku 2 tohto článku.

109. Vnútroštátny súd sa totiž konkrétne pýta, či sa má „článok 39 Charty… uplatniteľný na voľby do Európskeho parlamentu vykladať v tom zmysle, že zaväzuje členské štáty Európskej únie nestanoviť všeobecný, neurčitý a automatický zákaz výkonu občianskych a politických práv, aby nevznikla nerovnosť zaobchádzania medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov“. Ako bude uvedené ďalej, odkaz na „všeobecný, neurčitý a automatický zákaz“ vedie priamo k judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa odňatia volebného práva v čisto vnútroštátnych súvislostiach, [31] teda vo vzťahu k samotnému vymedzeniu volebného práva ako politického práva. Domnievam sa teda, že keď tribunal d'instance hovorí o „nerovnos[ti] zaobchádzania medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov“, má na mysli výlučne francúzskych štátnych príslušníkov a nie francúzskych štátnych príslušníkov v porovnaní so štátnymi príslušníkmi iných členských štátov.

110. Preto sa treba zamerať na odsek 2 článku 39 Charty, teda na výkon volebného práva v pravom zmysle slova, lebo otázka základných práv, ktorá vzniká v prípade pána Delvignea, nespočíva v tom, či sa štátni príslušníci iných členských štátov môžu za takých istých okolností zúčastniť na voľbách do Európskeho parlamentu, a to či už vo Francúzsku, alebo v iných členských štátoch. Otázka spočíva v tom, či je vnútroštátna právna úprava, ktorá sa vzťahuje na občanov Únie, zlučiteľná so základným právom, ktoré Charta priznáva všetkým občanom Únie, a to aj v prípade, ak vykonávajú toto právo v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi.

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

31 — Rozsudky ESĽP Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2) [GC], sťažnosť č. 74026/01, 2005-IX; Frodl v. Rakúsko, sťažnosť č. 20201/04; Scoppola v. Taliansko (č. 3) [GC], sťažnosť č. 126/05, a Greens a MT v. Spojené kráľovstvo, sťažnosti č. 60041/08 a 60054/08.

111. Po tomto vymedzení otázky treba pripomenúť, že táto otázka bola položená v konaní, ktorého predmetom je vyčiarknutie pána Delvignea z volebného zoznamu v dôsledku toho, že v roku 1988 mu bol uložený hlavný trest odňatia slobody na 12 rokov spolu s vedľajším trestom trvalého odňatia volebného práva. Pán Delvigne sa v konaní vo veci samej domáha, aby sa na neho spätne uplatnili trestnoprávne predpisy, ktoré v roku 1992 zrušili automatickú a časovo neobmedzenú povahu tohto vedľajšieho trestu, aj keď len vo vzťahu k trestom uloženým po nadobudnutí účinnosti týchto predpisov.

2. O súlade vnútroštátnej právnej úpravy s volebným právom vo voľbách do Európskeho parlamentu (článok 39 ods. 2 Charty)

112. V prejednávanej veci ide o prípad trvalej nespôsobilosti, ktorá vyplýva z uloženia určitého trestu. Konkrétne ide o prípad, ktorý možno označiť za „obmedzenie“ výkonu základného práva v zmysle článku 52 ods. 1 Charty. Podľa tohto ustanovenia je také obmedzenie prípustné len v prípade, ak je „ustanovené zákonom a rešpekt[uje] podstatu“ predmetného práva, pričom v každom prípade musí ísť o obmedzenie, ktoré dodržiava „zásadu proporcionality“ a ktoré je navyše „nevyhnutné“ a „skutočne… zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo… je… potrebné na ochranu práv a slobôd iných“.

113. Treba preskúmať, či sú podľa judikatúry týkajúcej sa tejto oblasti za okolností prejednávaného prípadu splnené potrebné podmienky na to, aby sa predmetné obmedzenie považovalo za zlučiteľné s požiadavkami Charty.

114. Je nesporné, že uvedené obmedzenie bolo ustanovené zákonom, keďže vyplýva z uplatnenia trestného zákonníka v spojení so zákonom z roku 1992 a s volebným zákonníkom. Otázkou je, či tiež rešpektuje podstatu volebného práva, pričom musím súhlasiť s konštatovaním nemeckej vlády, že „mechanické a trvalé“ odňatie práva voliť alebo byť volený v prípade odsúdenia za trestný čin by odporovalo podstate všeobecných volieb, lebo by určitým občanom Únie znemožňovalo výkon tohto práva. [32]

115. V kontexte Charty totiž rešpektovanie podstaty práv, ktoré sú v nej uznané, pôsobí ako posledná a neprekročiteľná hranica každého prípadného obmedzenia výkonu takých práv, teda ako „hranica hraníc“ [33]. Nerešpektovanie tejto podstaty vedie v konečnom dôsledku k tomu, že predmetné základné právo je „ako také nerozpoznateľné“, takže vtedy nemožno hovoriť o „obmedzení“ výkonu práva, ale jedine o jeho „zrušení“.

116. Ak prenesieme uvedenú úvahu na prejednávaný prípad, vzhľadom na samotnú povahu predmetného obmedzenia treba v konečnom dôsledku určiť, či je toto obmedzenie primerané, pričom v opačnom prípade treba vychádzať z toho, že došlo k narušeniu hranice, ktorú Charta stanovila pre každé prípadné obmedzenie základných práv, teda podstaty týchto práv.

117. Pri posudzovaní primeranosti skúmaného obmedzenia treba vychádzať zo skutočnosti, že v tejto oblasti existuje v jednotlivých vnútroštátnych právnych úpravách veľká rozmanitosť, pričom tieto právne úpravy sú také rozmanité, že z hľadiska práva Únie možno zohľadniť len minimum spoločné pre všetky členské štáty, a teda judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa článku 3 prvého dodatkového protokolu k EDĽP.

32 — Bod 31 písomných pripomienok nemeckej vlády.

33 — Pozri o tomto pojme 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. In: *Obras Completas*. Oviedo: Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, s. 1471 až 1513. Pokiaľ ide o nemeckú právnu náuku, z ktorej predmetný pojem pochádza, pozri napríklad HÄBERLE, P.: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*. 3. vyd. Karlsruhe: C. F. Müller, 1983, a SCHNEIDER, L.: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*. Berlin: Duncker & Humblot, 1983.

118. Preskúmanie z hľadiska porovnávacieho práva totiž svedčí o veľkej rozmanitosti v právnych úpravách členských štátov, pokiaľ ide o odňatie volebného práva v dôsledku trestnoprávnej sankcie [34], pričom Európsky súd pre ľudské práva stanovil ako najmenšieho prípustného spoločného menovateľa v kontexte článku 3 prvého dodatkového protokolu k EDĽP možnosť trvalého odňatia volebného práva, pokiaľ také odňatie nie je výsledkom systému, ktorý zodpovedá kritériám všeobecnosti, automatickosti a nediferencovaného uplatňovania. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva totiž uvedenému ustanoveniu EDĽP odporuje taká právna úprava, ktorá odníma volebné právo veľkému počtu jednotlivcov „bez rozlišovania“, „nediferencovane“ a „automaticky…, bez ohľadu na dĺžku trestu a nezávisle od povahy alebo závažnosti trestného činu, ktorý spáchali, a od ich osobných pomerov“, a dospel k záveru, že „také všeobecné, automatické a nediferencované obmedzenie práva zakotveného v [EDĽP], ktoré má zásadný význam, prekračuje aj najširšiu prípustnú mieru voľnej úvahy a je nezlučiteľné s článkom 3 prvého protokolu“ [35].

119. Európsky súd pre ľudské práva osobitne oceňuje možnosť preskúmať opatrenie spočívajúce v odňatí práva, pričom konštatoval, že vnútroštátny systém, ktorý umožňuje opätovné získanie volebného práva na základe žiadosti podanej po uplynutí troch rokov od vykonania hlavného trestu pod podmienkou, že sa preukáže skutočné a sústavné dobré správanie, nie je príliš prísny, a preto nie je nezlučiteľný s EDĽP. [36]

120. Za týchto okolností sa domnievam, že členské štáty môžu – bez toho, aby to bolo nezlučiteľné s právom Únie – stanoviť v rámci dôvodov odňatia volebného práva odsúdenie za trestný čin, aj keď len za podmienok, za ktorých je toto odňatie prípustné v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Jasne to vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, ktorý v súlade s uvedenou judikatúrou opakovane pripomenul, že „zmluvné štáty majú, pokiaľ ide o stanovenie podmienok výkonu volebného práva, rozsiahlu mieru voľnej úvahy. Tieto podmienky však nemôžu obmedzovať práva, o ktoré ide, tak, že by ovplyvňovali ich samotnú podstatu a zbavovali ich účinnosti[,] [m]usia sledovať legitímny cieľ a použité prostriedky nemôžu byť neproporcionálne“ [37].

121. Podľa môjho názoru vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide v konaní vo veci samej, v zásade nie je nezlučiteľná s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, lebo – hoci na pojednávaní bola vážne spochybnená efektivita možnosti preskúmania – francúzske právo stanovuje možnosť preskúmania trvalého odňatia volebného práva. Podľa všetkého to stanovuje článok 702-1 trestného poriadku v znení zmenenom a doplnenom zákonom č. 2009-1436 z 24. novembra 2009 o ukladaní trestov, podľa ktorého každý, komu boli v dôsledku hlavného alebo vedľajšieho trestu uloženého za trestný čin odňaté práva alebo uložený zákaz činnosti alebo kto bol pozbavený spôsobilosti, môže navrhnúť, aby súd tieto opatrenia úplne alebo čiastočne zrušil.

122. Už táto okolnosť – v spojení s tým, že nie je isté, že predmetná právna úprava vykazuje znaky všeobecnosti, automatickosti a nediferencovaného uplatňovania, ktoré Európsky súd pre ľudské práva kritizuje, keďže sa nezdá, že by sa vzťahovala na akékoľvek trestné činy, ale len na trestné činy s určitou mierou závažnosti – by mohla vylúčiť nezlučiteľnosť tejto právnej úpravy s právom Únie, čo však musí preskúmať vnútroštátny súd.

34 — Táto rozmanitosť bola konštatovaná už v roku 1993 v návrhu Komisie, na základe ktorého bola prijatá smernica Rady 93/109/ES zo 6. decembra 1993, ktorou sa stanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva a práva byť volený do Európskeho parlamentu pre občanov únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi (Ú. v. ES L 329, s. 34; Mim. vyd. 20/001, s. 7). V právnej náuke pozri napríklad ROTTINGHAUS, B.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*. Washington DC: International Foundation for Election Systems, 2003, a EWALD, A., ROTTINGHAUS, B.: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*. Cambridge University Press, 2009.

35 — Rozsudky ESĽP Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2) [GC], sťažnosť č. 74026/01, 2005-IX, § 82; Frodl v. Rakúsko, sťažnosť č. 20201/04, § 25, a Scoppola v. Taliansko (č. 3) [GC], sťažnosť č. 126/05, § 96.

36 — Rozsudok ESĽP Scoppola v. Taliansko (č. 3) [GC], sťažnosť č. 126/05, § 109.

37 — Rozsudok Španielsko/Spojené kráľovstvo (C-145/04, EU:C:2006:543, bod 94).

123. Vzhľadom na vyššie uvedené musí v konečnom dôsledku vnútroštátny súd konečnou platnosťou určiť, či sú možnosti preskúmania, ktoré poskytuje vnútroštátne právo, v praxi dostatočne účinné na to, aby vylúčili, že odňatie volebného práva bude napokon *de facto* neodvratne trvalé a v dôsledku toho bude neprimerané a v konečnom dôsledku naruší podstatu tohto práva. V tomto smere môžu byť relevantnými okolnosťami, ktoré treba vziať do úvahy, väčšia alebo menšia reálna náročnosť prieskumného konania, pokiaľ ide o stanovené podmienky jeho začatia, primeranosť nákladov s osobitným dôrazom na možnosť, aby v prípade podania žiadosti o právnu pomoc alebo zastupovanie bola dostupná bezplatná právna pomoc, ako aj prax orgánov, ktoré majú rozhodovať o návrhu na preskúmanie, pokiaľ ide o prísnosť podmienok stanovených na vyhovenie tomuto návrhu.

124. Zastávam teda názor, že článok 39 Charty základných práv Európskej únie nebráni vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, pokiaľ táto právna úprava nestanovuje všeobecné, neurčité a automatické odňatie volebného práva bez dostatočne účinnej možnosti preskúmania, pričom najmä túto poslednú uvedenú otázku musí posúdiť vnútroštátny súd.

VII – **Návrh**

125. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na položené otázky takto:

1. Súdny dvor za okolností prejednávaného prípadu nemá právomoc rozhodnúť o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy, na ktorú odkazuje Tribunal d'instance de Bordeaux, s právom uznaným v článku 49 ods. 1 tretej vete Charty základných práv Európskej únie.

2. Článok 39 Charty základných práv Európskej únie nebráni vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej, pokiaľ táto právna úprava nestanovuje všeobecné, neurčité a automatické odňatie volebného práva bez dostatočne účinnej možnosti preskúmania, pričom najmä túto poslednú uvedenú otázku musí posúdiť vnútroštátny súd.