Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 4 juni 2015[1]

Mål C-650/13

Thierry Delvigne
mot
Commune de Lesparre Médoc
och
Préfet de la Gironde

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal d'instance de Bordeaux (Frankrike))

”Artiklarna 10 och 14.3 FEU — Artikel 20.2 b FEUF — Artikel 223.1 FEUF — Artiklarna 39 och 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Akt om val av ledamöter av Europaparlamentet — Unionsrättens tillämpningsområde — Representativ demokrati — Direkt representation — Deltagande i unionens demokratiska liv — Europaparlamentet — Rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet — Begränsning av grundläggande rättighet — Fråntagande av medborgerliga och politiska rättigheter på obestämd tid — Lindrigare strafflagstiftning som inte kan tillämpas på den som har dömts i sista instans innan lagstiftningen trädde i kraft — Likabehandling av medborgare i medlemsstaterna — Rättegångshinder”

1. I samband med ett domstolsförfarande rörande strykning ur röstlängden av en medborgare som fråntagits sin rösträtt och valbarhet på obestämd tid som en tilläggspåföljd vid en fällande dom för mord, hänskjuts till domstolen två tolkningsfrågor om huruvida den nationella lagstiftning som gör denna situation möjlig är förenlig med unionsrätten, med särskild hänvisning till två artiklar i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) rörande lika många grundläggande rättigheter: rätt till retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (artikel 49.1 tredje meningen) och rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet (artikel 39.2).[2]

2. Som så ofta är fallet vid frågor om en eventuell tillämpning av bestämmelserna i stadgan (artikel 51.1) på en rättsakt från en nationell myndighet, är det även här nödvändigt att, i första hand med stöd av den praxis som följer av domen i målet Åkerberg Fransson,[3] först pröva huruvida det rör sig om nationella bestämmelser genom vilka unionsrätten genomförs.

3. Jag kommer att föreslå ett särskilt svar på denna föregående fråga och därefter kan jag koncentrera mig uteslutande på den andra tolkningsfrågan, det vill säga huruvida den nationella lagstiftningen iakttar rösträtten och valbarheten vid val till Europaparlamentet, och då med betydande hjälp av Europadomstolens praxis.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Av praktiska skäl kommer jag nedan att tala om ”rösträtt”.

3 — Mål C-617/10, EU:C:2013:105.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Folkrätt*

4. I artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), föreskrivs följande:

”De höga fördragsslutande parterna förbinder sig att anordna fria och hemliga val med skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen.”

B – *Unionsrätt*

1. Fördraget om Europeiska unionen

5. Artikel 10 FEU har följande lydelse:

”1. Unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati.

2. Medborgarna ska företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet.

…

3. Varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

…”

6. I artikel 14.3 FEU föreskrivs att ”Europaparlamentets medlemmar ska väljas genom allmänna, direkta, fria och hemliga val för en period av fem år”.

2. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

7. Artikel 20 FEUF har följande lydelse:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

…

b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

…

Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa.”

8. I artikel 22.2 FEUF föreskrivs följande: ”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 223.1 och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna, ska varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet antar genom enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.”

3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

9. I artikel 39 i stadgan föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.

2. Ledamöterna i Europaparlamentet ska väljas genom allmänna, direkta, fria och hemliga val.”

10. I artikel 49.1 i stadgan föreskrivs att ”[i]ngen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.”

11. Artikel 51 i stadgan har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.

2. Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen.”

12. I artikel 52 i stadgan föreskrivs följande:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

2. De rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

…”

4. Akten om allmänna direkta val av ledamöter av Europaparlamentet [4]

13. I artikel 1 i 1976 års akt föreskrivs följande:

”1. I varje medlemsstat skall Europaparlamentets ledamöter väljas genom listval (valsedlar) eller ett förfarande med single transferable vote (STV), och valsättet skall vara proportionellt.

…

3. Valen skall vara allmänna, direkta, fria och hemliga.”

14. I artikel 8 i 1976 års akt föreskrivs det att ”[o]m inte annat följer av bestämmelserna i denna akt skall valförfarandet i varje medlemsstat genomföras enligt de nationella bestämmelserna …”.

C – *Fransk rätt*

15. Enligt artikel 28 i strafflagen som antogs genom lag nr 1810-02-12 av den 12 februari 1810 (nedan kallad den gamla strafflagen), ska den som döms för brott förlora sina medborgerliga rättigheter. Härmed avses enligt artikel 34 i den gamla strafflagen förlust av rösträtt, valrätt, valbarhet och alla övriga medborgerliga och politiska rättigheter.

16. Den gamla strafflagen upphävdes med verkan från och med den 1 mars 1994 genom lag nr 92-1336 av den 16 december 1992 om ikraftträdande av den nya strafflagen och om ändring av vissa straffrättsliga och straffprocessrättsliga bestämmelser.

17. I artikel 370 i lagen av den 16 december 1992 (nedan kallad 1992 års lag), i dess lydelse enligt artikel 13 i lag nr 94-89 av den 1 februari 1994, föreskrivs det att om något annat inte följer av artikel 702-1 i straffprocesslagen, kvarstår påföljderna förlust av medborgerliga, civilrättsliga och familjerättsliga rättigheter, samt förbud mot att ingå i en jury, för den som dömts för brott i sista instans innan lagen trädde i kraft.

18. I artikel 702-1 i straffprocesslagen, i dess lydelse enligt lag nr 2009-1436 av den 24 november 2009 om straffverkställighet, föreskrivs att den som i ett brottmål som huvudpåföljd eller tilläggspåföljd dömts till rättighetsförlust, förbud eller inskränkt rättshandlingsförmåga, får ansöka hos domstolen om att helt eller delvis få påföljden upphävd.

19. I artikel 2 i lag nr 77-729 av den 7 juli 1977 om val av representanter till Europaparlamentet, föreskrivs att detta ska regleras av vallagen (Code électoral).

4 — Som utgör en bilaga till rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet (EGT L 278, s. 1), ändrad genom rådets beslut 2002/772/EG, Euratom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002 (EGT L 283, s. 1). Nedan kallad 1976 års akt.

20. I kapitel 1 i avdelning I i bok I i vallagen, som handlar om villkor för att få rösta i val, föreskrivs i artikel L 2 att den som är fransk medborgare och över 18 år och som åtnjuter medborgerliga och politiska rättigheter och inte har fått sin rättshandlingsförmåga inskränkt på grund av lag, får rösta i val.

21. Enligt artikel L 6 i vallagen får den som fråntagits rösträtten av domstol i enlighet med lag inte inskrivas i röstlängden under den tid som anges i domen.

II – **Faktiska omständigheter**

22. Den aktuella begäran om förhandsavgörande har föranletts av ett domstolsförfarande i vilket Delvigne har väckt talan mot ett myndighetsbeslut som innebär att han ska strykas från röstlängden till följd av att han som en tilläggspåföljd till sitt tolvåriga fängelsestraff för mord hade dömts att fråntas rösträtten.

23. Vid tidpunkten då domen mot Delvigne vann laga kraft, den 30 mars 1988, föreskrevs i den franska strafflagen att den som dömts för brott skulle fråntas rösträtten på obestämd tid. I 1992 års lag upphävdes den automatiska och tidsobestämda karaktären hos denna tilläggspåföljd, men det avsåg bara sådana påföljder som hade utdömts efter den nya lagens ikraftträdande.

24. Delvigne väckte talan vid Tribunal d'instance de Bordeaux mot beslutet att stryka honom från röstlängden. Han yrkade att ett förhandsavgörande skulle begäras från EU-domstolen, eftersom han anser att de nationella bestämmelser som tillämpats innebär en diskriminerande behandling som strider mot stadgan. Tribunal d'instance biföll detta yrkande, vilket har föranlett det aktuella förfarandet.

III – **Tolkningsfrågor**

25. De tolkningsfrågor som Tribunal d'instance de Bordeaux hänsköt den 9 december 2013 har följande lydelse:

”Ska artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den artikeln utgör hinder för att en bestämmelse i nationell lagstiftning upprätthåller ett förbud, vilket för övrigt är obegränsat och oproportionerligt, mot att de personer som dömts före ikraftträdandet av den lindrigare strafflagstiftningen nr 94-89 av den 1 februari 1994 kan få en lindrigare påföljd?

Ska artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som är tillämplig på val till Europaparlamentet tolkas så, att den hindrar Europeiska unionens medlemsstater från att införa ett allmänt, obestämt och automatiskt förbud mot att medborgerliga och politiska rättigheter utövas, för att inte medborgare i medlemsstaterna ska behandlas olika?”

IV – **Förfarandet vid domstolen**

26. Delvigne, commune de Lesparre-Médoc, den tyska regeringen, Förenade kungarikets regering, den spanska regeringen och den franska regeringen samt Europaparlamentet och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden i målet. Samtliga dessa närvarade vid förhandlingen den 20 januari 2015. Vid denna uppmanades parterna i enlighet med artikel 61.1 och 61.2 i rättegångsreglerna att svara på ett antal frågor: 1) Utgör artikel 370 i 1992 års lag ett fall där unionsrätten tillämpas i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan? 2) Vilka är de ”mål av samhällsintresse”, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, som inskränkningarna i rösträtten till följd av en brottmålsdom svarar mot? 3) På vilken personkrets tillämpas artikel 370 i 1992 års lag

och på vilka villkor kan dessa personer, helt eller delvis, få till stånd ett upphävande av beslutet att frånta dem deras rättigheter (en fråga särskilt riktad till den franska regeringen)? 4) Har Delvigne ansökt om att få beslutet att frånta honom rösträtten helt eller delvis upphävt och om så är fallet, med vilket resultat (en fråga särskilt riktad till Delvigne)?

V – **Argument**

A – *Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning samt EU-domstolens behörighet*

27. Den franska regeringen har till att börja med gjort gällande att det är uppenbart att den aktuella begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det i beslutet inte anges några skäl för varför de hänskjutna tolkningsfrågorna måste besvaras för att det nationella målet ska kunna avgöras. I beslutet redovisas inte heller i tillräcklig mån den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna.

28. Den spanska regeringen och den franska regeringen anser att EU-domstolen saknar behörighet att besvara tolkningsfrågorna. Enligt den franska regeringen omfattas den berörda franska lagstiftningen inte av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom den aktuella bestämmelsen har karaktären av en straffrättslig övergångsbestämmelse, vars syften inte omfattas av unionsrätten. Den spanska regeringen har påpekat att det är medlemsstaterna som är behöriga att fastställa vilka som har rösträtt vid val till Europaparlamentet.

29. Den tyska regeringen har å sin sida gjort gällande att EU-domstolen saknar behörighet att besvara den första tolkningsfrågan, eftersom den hänskjutande domstolen inte har lämnat några uppgifter som gör att tvisteföremålet i det nationella målet kan anses röra tolkningen eller tillämpningen av någon annan unionsrättslig bestämmelse än de som återfinns i stadgan.

30. Såväl Delvigne som kommissionen och, enbart beträffande den andra tolkningsfrågan, Europaparlamentet, anser att EU-domstolen är behörig. Enligt kommissionen tillämpar medlemsstaterna unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, när de antar allmänt eller individuellt tillämpliga bestämmelser för att fastställa vilka som har rösträtt vid val till Europaparlamentet. Unionsrätten, och i synnerhet artikel 8 i 1976 års akt, tvingar dem enligt kommissionen att använda sin behörighet för detta ändamål, och i det hänseendet är de bundna av de rättigheter som erkänts i stadgan.

31. Europaparlamentet anser att stadgan är tillämplig och att den andra tolkningsfrågan därför ska besvaras. Mot bakgrund av artikel 14.3 FEU, artikel 223.1 FEUF och artiklarna 1.3 och 8 i 1976 års akt, har Frankrike enligt Europaparlamentet tillämpat unionsrätten, i den mening som avses i stadgan, då man antagit nationella bestämmelser om rösträtt vid val till Europaparlamentet. Dessa bestämmelser utgör enligt Europaparlamentet andra unionsrättsliga bestämmelser än de som återfinns i stadgan och därför har Frankrike en konkret skyldighet som följer av unionsrätten, nämligen att säkerställa att ledamöter av Europaparlamentet väljs i allmänna val. Även om valförfarandet regleras av nationella bestämmelser, ingår dessa i unionsrätten mot bakgrund av artikel 8 i 1976 års akt. Den omständigheten att fransk rätt reglerar förfarandet för val till Europaparlamentet genom att hänvisa till bestämmelserna i vallagen, vilken är tillämplig på övriga val i Frankrike, innebär inte att regleringen av valen till Europaparlamentet är en befogenhet som inte har tilldelats unionen.

B – *Den första tolkningsfrågan*

32. Delvigne har gjort gällande att artikel 49 i stadgan utgör hinder för en nationell bestämmelse som den som finns i artikel 370 i 1992 års lag, vilken förhindrar en viss retroaktiv verkan för en lindrigare straffrättslig bestämmelse. Det skapar enligt Delvigne en ojämlik situation med olika villkor för dem som dömts före 1994 och för dem som dömts därefter.

33. Det har av Commune de Lesparre-Médoc, Förenade kungarikets regering och den franska regeringen – i andra hand – och av kommissionen gjorts gällande att artikel 49.1 i stadgan inte utgör hinder för att tillämpa den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, eftersom någon lindrigare lagstiftning inte hade trätt i kraft vid den tidpunkt då domen mot Delvigne vann laga kraft. Detta följer enligt ovannämnda parter av såväl artikel 49.1 i stadgan som Europadomstolens praxis.

C – *Den andra tolkningsfrågan*

34. Delvigne har gjort gällande att även artikel 39 i stadgan utgör hinder för bestämmelsen i artikel 370 i 1992 års lag, eftersom den skapar en ojämlik situation på grund av nationalitet. Enligt Delvigne innebär det att artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen åsidosätts.

35. Commune de Lesparre-Médoc anser att det inte finns någon skillnad i behandling, eftersom den påföljd som föreskrevs i vallagen före 1992 års lag var tillämplig på samma villkor på alla unionsmedborgare som ville rösta i Frankrike.

36. Den franska regeringen har i andra hand föreslagit att frågan ska besvaras så, att artikel 39 i stadgan inte förbjuder medlemsstaterna att föreskriva att en person som dömts för ett allvarligt brott fråntas rösträtten på obestämd tid, förutsatt att det föreskrivs en möjlighet att få denna påföljd upphävd. För det första har den franska regeringen klargjort att det i den nationella lagstiftningen inte föreskrivs att alla ska fråntas rösträtten på obestämd tid. Dels är det endast personer som liksom Delvigne har dömts till fängelse i mellan fem år och livstid som fråntas rösträtten. Det rör sig således inte om någon automatiskt påföljd som är oberoende av strafftidens längd och brottets svårighetsgrad. Dels kan den som har fråntagits rösträtten ansöka om att få påföljden upphävd, vilket Delvigne inte tycks ha gjort.

37. För det andra har den franska regeringen gjort gällande att medlemsstaterna enligt artikel 52.1 i stadgan får begränsa utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Enligt den franska regeringen är så fallet när det gäller den aktuella franska lagstiftningen.

38. Den tyska regeringen har föreslagit att frågan ska besvaras så, att artikel 39.2 i stadgan ska tolkas så, att principen om allmänna val gör det möjligt att frånta en person rösträtten av tvingande skäl, bland annat för att säkerställa att väljarkåren inte representeras av personer som har fällts till ansvar genom en lagakraftvunnen dom. Ett skäl av det här slaget motiverar enligt den tyska regeringen att en person fråntas rösträtten vid en lagakraftvunnen brottmålsdom, förutsatt att det i bestämmelsen görs tillräcklig åtskillnad beroende på straffets svårighetsgrad och för hur lång tid personen fråntas rösträtten, varvid det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om den tillämpade lagstiftningen uppfyller dessa krav.

39. Förenade kungarikets regering anser att artikel 39 i stadgan inte hindrar att medlemsstaterna vidtar en åtgärd som, liksom den som tillämpats i det nationella målet, inte gör åtskillnad mellan medborgare från olika medlemsstater. Enligt Förenade kungarikets regering är det uppenbart att unionsrätten inte erkänner en rösträtt som kan åberopas mot denna åtgärd på någon annan grund än en diskriminering på grund av nationalitet. För det första har domstolen slagit fast att regleringen av rösträtten vid val till Europaparlamentet omfattas av medlemsstaternas behörighet och att artikel 39 i stadgan inte kan

tolkas på något annat sätt utan att löpa risk för att utöka unionens befogenheter i strid med artikel 6.1 FEU. För det andra kan Delvigne enligt Förenade kungarikets regering inte åberopa artikel 39.1 i stadgan, eftersom han är fransk medborgare och inte har utövat sin rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare. Artikel 39 avspeglar enligt Förenade kungarikets regering de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 20 och 22 FEUF och den ska tillämpas med de begränsningar och på de villkor som föreskrivs där. Den rättighet som erkänns i artikel 39 stadgan är enligt nämnda regering förbehållen unionsmedborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än den där de är medborgare. Den omständigheten att unionsmedborgare i undantagsfall kan göra sitt unionsmedborgarskap gällande gentemot den medlemsstat där de är medborgare, påverkar inte förbudet mot diskriminering när det gäller rösträtten.

40. Europaparlamentet har gjort gällande att artikel 39 i stadgan innehåller subjektiva rättigheter som har införts till fördel för enskilda. Enligt Europaparlamentet tillförsäkras den rösträtt som erkänns där inte bara unionsmedborgare som röstar i en annan medlemsstat än den där de är medborgare, utan även de personer som är medborgare i den stat där röstningen sker.

41. Beträffande detta har Europaparlamentet för det första gjort gällande att det av lydelsen av och förklaringarna till stadgan följer att artikel 39 innehåller två olika grundläggande rättigheter. Det rör sig dels om en rätt för unionsmedborgare som inte är medborgare i den medlemsstat där de är bosatta att rösta i den staten vid val till Europaparlamentet (punkt 1), dels en rätt att välja ledamöter av Europaparlamentet genom allmänna, direkta, fria och hemliga val (punkt 2).

42. För det andra har Europaparlamentet anfört att räckvidden av punkt 2 inte ska begränsas av formuleringen ”på samma villkor som medborgarna i den staten”, eftersom unionsmedborgarskapet, till vilket denna rättighet är knuten, innebär en ställning som får rättslig verkan även om det inte finns något gränsöverskridande inslag.

43. För det tredje anser Europaparlamentet att för att artikel 39.2 i stadgan ska få ändamålsenlig verkan, är det lämpligt att tolka denna bestämmelse så, att den omfattar en subjektiv rättighet som utgör komplement till artikel 14.3 FEU. I detta hänseende innebär allmänna val, som är det centrala begreppet för att fastställa innehållet i denna rättighet, en rättighet ratione personae som i princip är allmän och som innebär ett ovillkorligt skydd inte bara för unionsmedborgare som röstar i en annan medlemsstat än den de ursprungligen kommer från, utan även för dem som är medborgare i den medlemsstat där de röstar.

44. Enligt Europaparlamentet utgör alla begränsningar av rätten att rösta vid val till Europaparlamentet ett ingrepp i unionsmedborgarnas rätt till allmänna val som garanteras genom stadgan, och enligt artikel 52.1 i stadgan och gällande rättspraxis får medlemsstaterna endast begränsa en rättighet om de uppfyller vissa villkor. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis, anser Europaparlamentet att begränsningen är oproportionerlig om den är kumulativ, allmän, automatisk och odifferentierad med avseende på det begångna brottets svårighetsgrad. Däremot skulle den kunna anses proportionerlig om den tillämpades på vissa brott som är tillräckligt differentierade och om det fanns möjlighet att få den omprövad. Det ankommer då på den nationella domstolen att göra denna proportionalitetsprövning mot bakgrund av hur denna möjlighet har använts.

45. Avslutningsvis har kommissionen för det första påpekat att till skillnad från vad den hänskjutande domstolen tycks anse, medför de bestämmelser som ligger till grund för strykningen av Delvigne från röstlängden inte en skillnad i behandling mellan medborgare från olika medlemsstater, utan mellan olika kategorier av väljare. Denna skillnad bör bedömas i förhållande till kravet på allmänna val till Europaparlamentet.

46. Det innebär att kommissionen är benägen att besvara frågan på samma sätt som Europaparlamentet.

VI – **Bedömning**

47. De aktuella tolkningsfrågorna har blivit föremål för invändningar om rättegångshinder ur två helt olika synvinklar. För det första är beslutet att begära förhandsavgörande, såsom parterna i målet med olika eftertryck har påpekat, så kortfattat formulerat att det är svårt att se att det uppfyller kraven i rättspraxis på att det ska finnas en korrekt redogörelse för den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna och varför det är nödvändigt att få dem besvarade för att kunna avgöra det nationella målet.

48. Vad som emellertid enligt min uppfattning är betydligt viktigare är att det, för det andra, även har uppkommit ett behörighetsproblem som kan hindra upptagande till sakprövning. Det som diskuteras är nämligen huruvida EU-domstolen kan besvara de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt, och som har att göra med en medlemsstats iakttagande av olika grundläggande rättigheter i stadgan. Frågan är om det möjligen – såsom några parter har påpekat – inte rör sig om rättsakter genom vilka unionsrätten genomförs, med de logiska konsekvenser det får för EU-domstolens behörighet. Jag ska börja med att behandla dessa två frågor var och en för sig.

A – *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning*

49. Som jag har påpekat ovan, har den franska regeringen gjort gällande att det är uppenbart att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning, mot bakgrund av hur beslutet är formulerat. Enligt den franska regeringen innebär den hänskjutande domstolens bristfälliga redogörelse för den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna att det inte går att få reda på vilka omständigheterna är i det nationella målet. Förutom att det hindrar EU-domstolen från att ge ett användbart svar för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra målet, berövar det medlemsstaterna och andra berörda parter möjligheten att yttra sig i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga.

50. Med undantag av parterna i det nationella målet instämmer alla parter i det aktuella förfarandet mer eller mindre med den franska regeringens kritik, även om de inte går så långt att de yrkar att tolkningsfrågorna ska avvisas på denna grund.

51. Som svar på dessa invändningar ska det till att börja med sägas att det är ovanligt att en begäran om förhandsavgörande till domstolen innehåller så bristfälliga argument och samtidigt är så tydlig när det gäller det problem med tolkning av unionsrätten som här är aktuellt.

52. Den hänskjutande domstolen har praktiskt taget begränsat sig till att vidarebefordra Delvignes formuleringar i det nationella målet beträffande frågan huruvida den tillämpliga nationella lagstiftningen är förenlig med artiklarna 39 och 49 i stadgan och detta på ett synnerligen kortfattat sätt och nästan utan att utveckla resonemanget. Ur just denna synvinkel ska det erkännas att det finns grund för en del av den kritik som har riktats mot det aktuella beslutet att begära förhandsavgörande.

53. Trots den bristfälliga framställningen är de två tolkningsfrågor som ställts till domstolen emellertid samtidigt så enkla och åskådliga i sig att det inte krävs någon större fantasi för att ”rekonstruera” de frågor om grundläggande rättigheter som här är aktuella, åtminstone i tillräcklig mån för att kunna svara den hänskjutande domstolen. Det som Förenade kungarikets regering angett i punkt 2 i sitt skriftliga yttrande, visar att det inte är svårt att föreställa sig omständigheterna kring den frågeställning i sak som Tribunal d’instance har hänskjutit.

54. Å andra sidan förefaller den sakfråga som har aktualiserats i det nationella målet, i vilken grundläggande rättigheter berörs, redan ha klarats ut med hjälp av den nationella rätten och de processrättsliga instrument som den erbjuder. Det är nu två bestämmelser i stadgan som man försöker åberopa gentemot rättsakter från myndigheterna i den berörda medlemsstaten, eftersom de,

underförstått och genom hänvisning till val till Europaparlamentet, anses ha antagits för att genomföra unionsrätten. Mot bakgrund av detta, och utan att för den skull urskulda bristerna i beslutet att begära förhandsavgörande, anser jag att man särskilt bör bemöda sig om att pröva huruvida dessa brister verkligen hindrar domstolen från att ta sig an de hänskjutna tolkningsfrågorna. Det bör erinras om att det följer av fast rättspraxis att en begäran från en nationell domstol bara kan avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, eller då frågorna är hypotetiska, eller då EU-domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller om de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt. [5]

55. I enlighet med detta anser jag att de uppgifter och överväganden som den hänskjutande domstolen har tillhandahållit, är tillräckliga för att identifiera det problem rörande förenligheten med unionsrätten som har aktualiserats med anledning av tillämpningen av den nationella lagstiftningen i fråga, närmare bestämt bestämmelserna i artikel 370 i 1992 års lag.

56. Vad beträffar den första tolkningsfrågan har Tribunal d'instance angett att ”artikeln upprätthåller ett obegränsat förbud mot utövandet av medborgerliga rättigheter för personer som blivit dömda i ett brottmål i sista instans före den 1 mars 1994”. Den hänskjutande domstolen påpekar därefter att Delvigne – i en bedömning som domstolen gör till sin då den anger att den ”beviljar begäran” om förhandsavgörande – [6] ”har hävdat att artikeln strider mot flera bestämmelser i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och [bestämmelserna] i artikel 3 i [tilläggsprotokoll nr 1 till] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”.

57. Detta påstående är inte helt omotiverat, eftersom den hänskjutande domstolen har klargjort att [Delvigne] ”huvudsakligen [har] gjort gällande att han, som dömdes i sista instans den 30 mars 1988, behandlats annorlunda i förhållande till de personer som dömts efter den 1 mars 1994 och som omfattas av en lindrigare strafflagstiftning, och [efterföljande] motsättning mellan den franska rätten och gemenskapsrätten”.

58. De ”flera bestämmelser i stadgan” som Delvigne i allmänna ordalag hade åberopat, preciserades av Tribunal d'instance de Bordeaux till att avse artikel 49 då den formulerade den första tolkningsfrågan till domstolen, som handlar om huruvida just den bestämmelsen ”utgör hinder för att en bestämmelse i nationell lagstiftning upprätthåller ett förbud, vilket för övrigt är obegränsat och oproportionerligt, mot att de personer som dömts före ikraftträdandet av den lindrigare strafflagstiftningen i lag nr 94-89 av den 1 februari 1994 kan få en lindrigare påföljd”.

59. Mycket mer uttrycksfull är inte den andra tolkningsfrågan som har hänskjutits, snarare tvärtom. Det innebär emellertid inte att dess överväganden helt saknar förmåga att uttrycka det rättsliga problem som ska prövas i det nationella målet. Strax före tolkningsfrågorna har den hänskjutande domstolen angett att ”de två tolkningsfrågorna … [bör] hänskjutas till Europeiska unionens domstol, den ena rör ett tidsmässigt kriterium och den andra rör ett nationalitetskriterium”. Detta ”nationalitetskriterium” syns visserligen bara i lydelsen av den andra frågan, som handlar om huruvida ”artikel 39 i … [stadgan] som är tillämplig på val till Europaparlamentet … hindrar … [medlemsstaterna] från att införa ett allmänt, obestämt och automatiskt förbud mot att medborgerliga och politiska rättigheter utövas, för att inte medborgare i medlemsstaterna ska behandlas olika”.

5 — Se dom Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, punkt 38), dom Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 29) och dom Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punkt 25).

6 — Denna formulering anser jag är tillräcklig för att skingra de tvivel som kommissionen har gett uttryck för i punkt 20 i sitt skriftliga yttrande, där den har påpekat att tolkningsfrågorna är formulerade på samma sätt som i Delvignes förslag, vilket enligt kommissionen innebär att vissa bedömningar rörande den franska lagstiftningen inte avspeglar ”den hänskjutande domstolens slutgiltiga ståndpunkt” rörande detta. Jag anser att när den hänskjutande domstolen anger att den ”beviljar” Delvignes begäran, bör det uppfattas så, att den godtar de skäl som han har anfört till stöd för sin begäran om ett förhandsavgörande och att domstolen har tagit till sig dessa skäl.

60. Beslutet att begära förhandsavgörande gör det således i tillräcklig mån möjligt att identifiera de två relevanta rättsliga problem som Tribunal d'instance vill att EU-domstolen ska uttala sig om för att kunna avgöra huruvida de nationella bestämmelser som är tillämpliga i det nationella målet är förenliga med unionsrätten. Dels handlar det om huruvida artikel 49 i stadgan medger att man, under sådana omständigheter som de nu aktuella, utesluter en retroaktiv tillämpning av en lindrigare strafflagstiftning, dels handlar det om huruvida artikel 39 i stadgan medger att en person på obestämd tid fråntas sin rösträtt som en tilläggspåföljd.

61. Följaktligen anser jag att domstolen i tillräcklig mån kan bilda sig en uppfattning om det problem som den hänskjutande domstolen har att lösa vad beträffar frågan huruvida den nationella lagstiftning som berörs i det nationella målet är förenlig med unionsrätten och genom att svara på den frågan göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra målet genom att uttala sig om hur unionsrätten ska tolkas.

62. Begäran om förhandsavgörande uppfyller således villkoren för att tas upp till prövning i sak, med avseende på de påstådda bristerna i beslutet att begära förhandsavgörande när det gäller de formella kraven. Således föreslår jag att domstolen ska underkänna invändningarna om rättegångshinder.

B – *Domstolens behörighet: Tillämpningsområdet för stadgan med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet*

63. Parterna har även framfört en rad olika synpunkter om huruvida de nationella myndigheterna i sitt handlande har ”tillämpat unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, med de konsekvenser detta får för domstolens behörighet att svara den hänskjutande domstolen. Vissa parter, som den tyska regeringen, har då de besvarat denna fråga gjort åtskillnad mellan de åberopade grundläggande rättigheterna, det vill säga rösträtt till Europaparlamentet (artikel 39 i stadgan) och rätt till ett senare infört mer gynnsamt straff (artikel 49.1 tredje meningen i stadgan). Jag anser av skäl som jag ska redogöra för nedan att en sådan åtskillnad då frågan prövas är nödvändig i förevarande fall. Dessförinnan ska jag emellertid kort erinra om domstolens tolkning av det aktuella villkoret.

1. Resonemang kring räckvidden av villkoret att stadgan riktar sig till medlemsstaterna ”endast när dessa tillämpar unionsrätten” (artikel 51.1 i stadgan)

64. Den ovannämnda formuleringen har ända sedan tillkomsten orsakat tolkningsproblem och gett upphov till omfattande diskussioner i doktrinen,[7] vilken delvis har spätts på av att man tyckt sig iaktta en viss *spänning* mellan tidigare rättspraxis och bestämmelsens ordalydelse.[8]

7 — Se exempelvis Groussot, X., Pech, L. och Petursson, G.T., ”The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication”, *Eric Stein Working Paper* 1/2011; Nusser, J., *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2011, s. 54 och följande sidor; Kokott, J., och Sobotta, C., ”The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon”, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nr 6, 2010; Alonso García, R., ”The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Law Journal*, nr 8, 2002; Eeckhout, P., ”The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question”, 39 *Common Market Law Review*, 2002; Jacqué, J.P., ”La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux”, REDP, vol. 14, nr 1, 2002; Egger, A., ”EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited”, *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; Rosas, A., och Kaila, H., ”L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan”, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011, samt Weiler, J., och Lockhart, N., ”'Taking rights seriously' seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I” nr 32, *Common Market Law Review*, 1995.

8 — Se dels dom Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321) och dom Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116), dels dom ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) och dom Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325), jämförda med dom Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235), dom Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254), och dom Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

65. I domen i målet Åkerberg Fransson [9] slog domstolen fast att det framgår av dess fasta praxis att ”de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall. Domstolen har därför redan påpekat att den inte kan pröva en nationell lagstiftning mot stadgan när lagstiftningen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Om nämnda lagstiftning däremot omfattas av unionsrättens tillämpningsområde ska EU-domstolen, när den tagit emot en begäran om förhandsavgörande, lämna samtliga tolkningsfakta som är nödvändiga för att den nationella domstolen ska kunna avgöra lagstiftningens förenlighet med de grundläggande rättigheterna, vilka EU-domstolen ska säkerställa att de iakttas”. [10]

66. Som principiell utgångspunkt slog domstolen i punkt 21 i samma dom fast att ”[d]e grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan måste således iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, och något fall som sålunda omfattas av unionsrätten, utan att de grundläggande rättigheterna äger tillämplighet, är följaktligen inte möjligt. Är unionsrätten tillämplig innebär detta att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga”.

67. Avslutningsvis gjorde domstolen även i punkt 29 i domen ett principiellt uttalande beträffande fall där de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna inte ”är fullständigt bestämda av unionsrätten”. I sådana fall får de nationella myndigheterna ”tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter förutsatt att tillämpningen av dessa normer varken undergräver den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan, såsom den tolkats av domstolen, eller unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan”. [11]

68. Det bör här erinras om att domstolen på den här punkten hänvisade till domen i målet Melloni, i vilken den i punkt 60, med hänvisning till artikel 53 i stadgan och således med hänvisning till möjligheten för medlemsstaterna att införa en högre skyddsnivå, slog fast att ”[a]rtikel 53 i stadgan bekräftar visserligen att när en unionsrättsakt kräver nationella genomförandeåtgärder förblir nationella myndigheter och domstolar behöriga att tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter förutsatt att tillämpningen av dessa normer inte undergräver den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan, såsom den tolkats av domstolen, eller unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan”. [12]

69. Med ”unionsrättens tillämpningsområde” avses således det som innefattar ”samtliga fall som regleras av unionsrätten”. Samtidigt får stadgan inte tillämpas på ett sådant sätt att unionens befogenheter enligt fördragen utökas. Som domstolen erinrade om i domen i målet Åkerberg Fransson, [13] följer det av artikel 6.1 FEU att ”bestämmelserna i stadgan inte på något sätt ska utöka unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen. Enligt artikel 51.2 i stadgan innebär denna inte heller någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, och medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen”. [14]

70. Det ska således nu avgöras om det här rör sig om ett ”fall som regleras av unionsrätten”.

9 — Mål C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19). Domstolen hänvisar därefter till dom ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 42), dom Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punkt 15), dom Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punkt 13), dom Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punkt 25), dom Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 34), dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 72) och dom Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, punkt 58).

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

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

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

14 — Beträffande den sistnämnda frågan, se även dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 71).

2. Huruvida denna fråga behöver bedömas separat

71. Som jag påpekat ovan anser jag att frågan om huruvida de nationella myndigheternas rättsakt har antagits ”för att genomföra unionsrätten” bör besvaras separat med avseende på var och en av de åberopade grundläggande rättigheterna.

72. Detta förslag kräver en förklaring. Det kanske inte är självklart att en viss situation som uppkommit i en medlemsstat både *kan prövas* och *inte kan prövas* mot bakgrund av stadgan, beroende på vilken bestämmelse som åberopas.

73. Mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet föreligger det emellertid en speciell situation, vilken ligger till grund för den talan som väckts i det nationella målet. Den situation som Delvigne har vänt sig mot skulle kunna åtgärdas på två olika, i grund och botten alternativa, sätt: Dels genom att slå fast att de straffrättsliga bestämmelser som faktiskt har tillämpats – och fortfarande tillämpas – på honom åsidosätter rösträtten till Europaparlamentet (artikel 39 i stadgan). Dels genom att alternativt slå fast att de senare antagna straffrättsliga bestämmelserna, vilka *inte* har tillämpats på honom, borde ha tillämpats i enlighet med den garanti som förts in i artikel 49 i stadgan (rätt till retroaktiv tillämpning av lindrigare straffrättsliga bestämmelser). Dessa båda sätt skulle eventuellt kunna leda fram till samma resultat.

74. De problem som prövningen av huruvida det rör sig om ett fall där unionsrätten tillämpas, ger upphov till, skiljer sig avsevärt åt beroende på vilket yrkande det är fråga om. De är alltså beroende av om han yrkar att domstolen ska slå fast att den lag som har tillämpats på honom – i väsentlig mån – åsidosätter hans rösträtt, eller om han yrkar att en viss retroaktiv tillämpning ska göras av en straffrättslig bestämmelse som *inte* har tillämpats på honom.

75. Jag ska således separat, och i den ordning som den hänskjutande domstolen har ställt den, pröva frågan huruvida det föreligger ett fall där en nationell bestämmelse har antagits för att genomföra unionsrätten.

3. Huruvida rätten till retroaktiv tillämpning av en lindrigare strafflagstiftning som erkänns i artikel 49.1 tredje meningen i stadgan kan åberopas till stöd för en invändning mot en brottmålsdom som meddelats under de omständigheter som är aktuella i förevarande mål

76. Det bör här erinras om att det i förevarande fall har skett en ändring av den nationella strafflagstiftningen och att den nya strafflagstiftningen utan tvekan kan anses vara lindrigare. Det har emellertid föreskrivits att den inte omfattar domar som hade meddelats innan lagen trädde i kraft. Innan jag eventuellt går vidare och prövar räckvidden av den garanti som erkänns i stadgan, och i synnerhet frågan om den även omfattar lagakraftvunna domar som meddelats innan lagändringen trädde i kraft, är det emellertid nödvändigt att, såsom jag tidigare har påpekat, pröva huruvida påföljden i fråga utdömdes ”för att genomföra unionsrätten”. Om det konstateras att så inte är fallet, är det uppenbart att eventuella frågor rörande den materiella räckvidden av denna grundläggande rättighet inte ska prövas.[15]

15 — – Generellt, se Lascuraín Sánchez, J.A., *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

77. Jag vill redan här påpeka att domstolens praxis gör att det utan svårighet kan slås fast att så inte var fallet. Det ska erinras om att domstolen i det ovannämnda målet Åkerberg Fransson, i vilket det förelåg en påtagligt likartad problematik som i förevarande mål och där det prövades huruvida en straffrättslig garanti såsom förbudet mot dubbelbestraffning gällde för en dom rörande en överträdelse avseende mervärdesskatt, slog fast att det förelåg ett fall där unionsrätten tillämpades och att det åtal som väckts ”delvis [avsåg] hans underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att deklarera mervärdesskatt”. [16]

78. Domstolen fann även vid det tillfället att situationen i det nationella målet omfattades av en lagstiftning som har antagits för att införliva unionsrätten, eftersom den föreskriver att varje medlemsstat är ”skyldig att vidta de lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som krävs för att mervärdesskatt inom dess territorium ska kunna uppbäras i sin helhet, samt för att bekämpa skatteundandragande”, [17] vilket framgår av dels artikel 4.3 FEU och dels direktiv 2006/112 om ett gemensamt system för mervärdesskatt samt av sjätte direktivet.

79. Till dessa bestämmelser lades ”artikel 325 FEUF [i vilken det] föreskrivs … en skyldighet för medlemsstaterna att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vara avskräckande och effektiva, och i synnerhet en skyldighet att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som medlemsstaterna vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen”. [18]

80. Domstolen slog fast att ”[u]nionens egna medel utgörs enligt artikel 2.1 i rådets beslut 2007/436/EG … om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel … bland annat av inkomster från tillämpningen av en enhetlig procentsats på de harmoniserade beräkningsunderlagen för mervärdesskatt, beräknade enligt unionens bestämmelser, och det föreligger därmed ett direkt samband mellan uppbörd av inkomster från mervärdesskatt enligt tillämplig unionsrätt och ställandet av motsvarande medel från mervärdesskatt till unionsbudgetens förfogande. Eventuella luckor i uppbörden av förstnämnda inkomster kan nämligen ge upphov till en minskning av sistnämnda medel”. [19]

81. I målet Åkerberg Fransson rörde det sig om ett fall där en medlemsstat var skyldig att vidta de lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som krävs för att uppfylla en skyldighet som följer av unionsrätten.

82. Till skillnad från i den situationen, finns det i förevarande mål inte – och självfallet har det inte åberopats – några unionsrättsliga bestämmelser som på liknande sätt som i det målet skulle kunna ligga till grund för och aktivera medlemsstatens befogenheter att besluta om påföljder. I stället har medlemsstatens befogenheter att utdöma straff utövats inom ett område som ligger helt utanför unionens behörighet, närmare bestämt ett brottmål rörande mord. Det finns således i förevarande fall inte någon unionsrätt som gör att det kan hävdas att den straffrättsliga påföljden har dömts ut för att genomföra unionsrätten.

83. Mot bakgrund av detta återstår bara att tillägga att den omständigheten att en sådan annorlunda tolkning av räckvidden av rätten till retroaktiv tillämpning av lindrigare lagstiftning som Delvigne har förespråkat, hade kunnat resultera i att lagändringen hade tillämpats på honom efter det att han dömts, vilket i sista hand hade fått följder för hans möjlighet att utöva rösträtten, inte är tillräcklig för att rubba ovanstående slutsats.

16 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 24).
17 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 25).
18 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 26).
19 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 26).

84. Domstolen har slagit fast att enbart den omständigheten att ett område som ingår i unionsrättens tillämpningsområde indirekt påverkas, inte räcker för att den situation på vilken den nationella bestämmelse som ger upphov till denna påverkan, tillämpas, ska anses regleras av unionsrätten. [20]

85. På samma sätt har domstolen också slagit fast att ”begreppet ’tillämpning av unionsrätten’, i den mening som avses i artikel 51 i stadgan, innebär att det måste föreligga en anknytning av en viss grad, vilken överskrider närhet till de ämnesområden som avses eller den indirekta inverkan som ett ämnesområde har på ett annat”. [21] Domstolen har vidare påpekat att ”[f]ör att fastställa om en nationell lagstiftning innebär en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan, kommer domstolen att pröva, bland annat, huruvida lagstiftningen syftar till att genomföra en unionsrättslig bestämmelse, lagstiftningens art och huruvida den eftersträvar andra mål än de som omfattas av unionsrätten, även om den kan påverka unionsrätten indirekt, samt huruvida det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några sådana bestämmelser som kan påverka detta”. [22]

86. I enlighet med detta innebär den omständigheten att en retroaktiv verkan av denna lagändring något slumpmässigt hade kunnat få som sidoeffekt att personen återfick rösträtten, inte att det kan göras gällande att artikel 49.1 tredje meningen i stadgan ”omfattar” denna situation eller att de nationella myndigheternas rättsakt har antagits för att genomföra unionsrätten.

87. Jag anser således att en nationell bestämmelse som den som är aktuell i förevarande mål och som utesluter en viss retroaktiv verkan av en straffrättslig lagstiftning som inte har antagits för att genomföra unionsrätten, inte heller är att betrakta som en nationell lagstiftning som antagits för att genomföra unionsrätten.

88. Sammanfattningsvis anser jag att domstolen, mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet, saknar behörighet att uttala sig om huruvida den nationella lagstiftning som Tribunal d’instance har åberopat är förenlig med den rättighet som erkänns i artikel 49.1 tredje meningen i stadgan.

4. Huruvida rösträtten vid val till Europaparlamentet, så som den erkänns i artikel 39.2 i stadgan, kan anföras mot en nationell straffrättslig lagstiftning som föreskriver en slutgiltig förlust av rösträtten vid val till Europaparlamentet

89. I sin andra fråga undrar Tribunal d’instance de Bordeaux om den omständigheten att Delvigne ursprungligen slutgiltigt fråntogs rösträtten – och att han fortsätter att ”avtjäna” detta straff – enligt den straffrättsliga lagstiftning som gällde vid tidpunkten för brottet som han fälldes till ansvar för, är förenlig med stadgan.

90. Även här är frågan huruvida det föreligger en sådan situation att det, i enlighet med artikel 51.1 i stadgan, kan slås fast att det finns en anknytning mellan medlemsstaternas myndigheters rättsakter och bestämmelserna i stadgan. Kortfattat uttryckt aktualiseras här åter frågan huruvida det kan göras gällande att det finns någon unionsrättslig bestämmelse som har omfattat eller styrt tillämpningen av den straffrättsliga lagstiftningen i fråga.

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

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

22 — Dom Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 25), med hänvisning till dom Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punkterna 21–23), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 79) och dom Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 41).

91. I det här fallet är det uppenbart att en annan slutsats bör dras. Den situation som innebär att Delvigne har fråntagits rösträtten vid val till Europaparlamentet till följd av den franska lagstiftning som (såsom framgår nedan) i enlighet med unionsrätten reglerar val till Europaparlamentet, – med hänvisning till den nationella allmänna vallagstiftningen (artikel 2 i lag 77-729 av den 7 juli 1977), i vilken det i sin tur hänvisas till dess strafflagstiftning (artikel L 2 i vallagen) –, är en konsekvens av en lagstiftning som har antagits för att genomföra unionsrätten.

92. Jag anser att det i det här fallet finns en uppenbar anknytning mellan den omtvistade nationella lagstiftningen och unionsrätten. Denna anknytning är framför allt en följd av att primärrätten har påtagit sig en behörighet att fastställa nödvändiga bestämmelser för val av Europaparlamentets ledamöter ”enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater”. Enligt vad som föreskrivs i artikel 223.1 FEUF, och i likhet med vad som – med vissa nyanser – föreskrevs i dess omedelbara föregångare, det vill säga artikel 190 EG, ska Europaparlamentet utarbeta ”ett utkast till nödvändiga bestämmelser” för att kunna uppnå detta mål, och rådet ska fastställa dessa bestämmelser ”med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter godkännande av Europaparlamentet”, även om dessa bestämmelser ”träder i kraft [först] efter det att de har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser”. [23]

93. Denna bestämmelse i artikel 223.1 FEUF innebär att unionslagstiftaren ska ta på sig att reglera valet av Europaparlamentets ledamöter på två alternativa sätt: antingen genom att införa en enhetlig ordning eller genom att fastställa vissa gemensamma principer. Oberoende av skillnaderna mellan de olika alternativen, är det viktiga i förevarande fall att båda rör ett område som har innefattats i unionens behörighet och att unionslagstiftaren åtminstone kan sägas vara ”medlagstiftare” inom detta område.

94. Det är uppenbart att unionslagstiftaren, antingen genom att införa *en ordning* för val av ledamöter av Europaparlamentet eller genom att fastställa de *gemensamma principer* som ska ligga till grund för valet, deltar i utövandet av en särskild behörighet som möjligtvis skulle kunna betecknas som ”gemensam”, men som under alla förhållanden direkt involverar denne. Behörigheten i fråga framstår som ”gemensam” i två avseenden: Dels på så sätt att medan initiativet och utarbetandet av de bestämmelser som ska reglera denna ordning eller, i förekommande fall, avgränsningen av de gemensamma principer som ska ligga till grund för den, enbart faller på unionslagstiftaren, är det förbehållet medlemsstaterna att besluta om att dessa bestämmelser ska ”träda i kraft”. Dels på så sätt att när det har införts en enhetlig ordning eller när gemensamma principer har fastställts som ska ligga till grund för val till Europaparlamentet, återstår det alltid ett utrymme för medlemsstaterna att utöva sina befogenheter vad gäller regleringen av val till Europaparlamentet.

95. Den första slutsatsen som kan dras av ovanstående övervägande är att det enligt FEUF redan finns en viss behörighet för unionslagstiftaren, vilket gör det möjligt att tillbakavisa invändningen att tillämpningen av stadgan kan påverka unionens befogenheter i den mening som avses i artikel 6.1 FEU andra stycket. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att det som föreskrivs i artikel 223.1 som bekant inte har kommit att förverkligas.

23 — Generellt beträffande artikel 190 EG och artikel 223.1 FEUF, se González Alonso, L.N., ”El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa”, *Revista Unión Europea Aranzadi*, maj 2009, s. 7–13.

96. Den ordning som eftersträvas i artikel 223.1 FEUF har i själva verket inte kommit till stånd än.[24] Även om det som föreskrivs i den bestämmelsen ännu inte har genomförts, är det ett uttryck för unionslagstiftarens vilja att valet av Europaparlamentets ledamöter ska vara ett ”område som regleras av unionsrätten”, i den mening som avses i domen i målet Åkerberg Fransson – om än inte uteslutande, utan med medverkan från medlemsstaternas rättsordningar inom ramen för en enhetlig ordning som införts av unionen eller i enlighet med de gemensamma principer som unionen har fastställt.

97. Unionens intresse för ordningen för att utse Europaparlamentets ledamöter genomgick en kvalitativ förändring när dessa ledamöter började väljas i direkta allmänna val av medlemsstaternas medborgare.[25] Man antog då först 1976 års akt om val av ledamöter av Europaparlamentet, i vilken det i artikel 1.3 föreskrevs att valet skulle ske ”genom allmänna, direkta, fria och hemliga val”.

98. Föga mer angavs visserligen i 1976 års akt, i vilken det i artikel 8 föreskrevs att ”[o]m inte annat följer av bestämmelserna i denna akt skall valförfarandet i varje medlemsstat genomföras enligt de nationella bestämmelserna”. Att Europaparlamentets ledamöter skulle väljas genom allmänna och direkta val, innebar emellertid under alla förhållanden att detta parlament utformades enligt samma modell som medlemsstaternas parlament. Man får inte glömma bort att EU-domstolen genom sin dom i målet Les Verts mot parlamentet[26] biföll den talan som fördes av Les Verts på grundval av nämnda akt, varvid domstolen för första gången betecknade fördraget som konstitutionell urkund.

99. Den successiva ökningen av Europaparlamentets befogenheter och dess allt mer likartade institutionella och politiska ställning i förhållande till de nationella parlamenten i medlemsstaternas rättsordningar, har gett upphov till ett allt starkare behov av att se till att valförfarandet svarar upp mot dess ställning som organ som representerar ”unionsmedborgarnas” vilja. Som jag uttryckte det i mitt förslag till avgörande i målet Åkerberg Fransson, kan det knappast ifrågasättas att det i det här fallet rör sig om ”unionens *särskilda intresse* av att … [medlemsstaternas] maktutövning [när de tillämpar unionens rättsordning] anpassas till unionens uppfattning om de grundläggande rättigheterna”.[27]

24 — Europaparlamentet har dock gjort försök att genomföra det som föreskrivs där. Här bör framhållas ett första betänkande om ett förslag till ändring av 1976 års akt, vilket lades fram av ledamoten Andrew Duff den 28 april 2011 (PE 440.210v04-00). Där föreslogs att det skulle skapas EU-gemensamma listor, att en enda valkrets skulle inrättas som omfattar hela unionen samt att representationen av kvinnliga kandidater på listorna skulle säkras och att platserna skulle fördelas enligt d’Hondts metod med ett korrigerat proportionellt system. Eftersom detta förslag inte fick tillräcklig majoritet i utskottet för konstitutionella frågor, lade samma ledamot fram ett andra betänkande den 2 februari 2012, vilket inte heller fick tillräcklig majoritet i utskottet för konstitutionella frågor och därför inte behandlades vid plenarsession. Efter dessa misslyckade försök antogs en resolution den 22 november 2012 om valet till Europaparlamentet 2014 (P7_TA(2012)0462, betänkande av parlamentsledamoten Carlo Casini). Genom denna resolution godkänner parlamentet rådets direktiv 2013/1/EU av den 20 december 2012 om ändring av direktiv 93/109/EG med avseende på vissa närmare bestämmelser för valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EUT L 26, s. 27). Denna ändring är inriktad på att förbättra åtgärderna för utbyte av information mellan medlemsstaterna och för att föra upp unionsmedborgare som inte är medborgare i bosättningsstaten i röstlängden. Vidare antog Europaparlamentet den 10 juni 2013 en rekommendation där utkastet till rådets beslut om Europaparlamentets sammansättning godkändes (PE 513.240v01-00), ett utkast som i sin tur byggde på en annan resolution från parlamentet som antogs vid plenum den 13 mars 2013 (P7_TA(2013)0082). Senare, i juli 2013, antog parlamentet också en resolution om förbättring av organisationen i samband med 2014 års val (P7_TA(2013)0323), enligt vilken parlamentets inflytande över valet av kommissionens ordförande förväntas öka.

25 — Beträffande betydelsen som den tidens doktrin tillmätte denna nyordning, se exempelvis Lodge, J., ”The significance of direct elections for the European Parliament’s role in the European Community and the drafting of a common electoral law”, *Common Market Law Review* 16, 1979, s. 195–208; Paulin, B. och Forman, J., ”L’élection du Parlement Européen au suffrage universel direct», Cahiers de Droit Européen 5-6, 1976, s. 506–536; Charpentier, J., m.fl., *La signification politique de l’élection du parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Mål 294/83, EU:C:1986:166, punkt 23.

27 — Förslag till avgörande Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2012:340, punkt 40. Min kursivering.

100. I och med att den gamla lydelsen i artikel 189 EG upphörde att gälla, beskrivs i artikel 14.2 FEU och – i överensstämmelse med denna – i artikel 39.1 i stadgan, Europaparlamentets ledamöter inte längre som ”företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna”, utan betydligt mer direkt som ”företrädare för unionens medborgare”. [28]

101. Med denna nya ställning som församling som direkt företräder unionsmedborgarna, är det uppenbart att Europaparlamentet inte längre enbart kan vara en samling ledamöter som väljs enligt nationella valförfaranden där tillvägagångssätt och utgångspunkter kan skilja sig åt avsevärt. Den sammanhållna medborgarrepresentationen kräver att en enhetlig valordning införs eller åtminstone en ordning som bygger på gemensamma principer. Så uppfattar jag innebörden av artikel 223.1 FEUF.

102. Den omständigheten att det som nu föreskrivs i den bestämmelsen aldrig har förverkligats i den mening som just har beskrivits, gör att unionen måste fortsätta att ta hjälp av de nationella valförfarandena, i enlighet med vad som fortfarande föreskrivs i 1976 års akt. Det ankommer nu visserligen – fortfarande – på medlemsstaterna att besluta om när denna ordning ska träda i kraft. Även om de så att säga är behöriga att avgöra när ordningen ska träda i kraft, har de emellertid mist den ovillkorliga behörighet de tidigare hade att reglera förfarandet för val av Europaparlamentets ledamöter från den egna valkretsen. Att man fortfarande praktiskt taget är helt hänvisad till de nationella valförfarandena är inte en följd av att medlemsstaterna har en så omfattande behörighet rörande detta, utan av behovet att fylla ut det tomrum som annars skulle uppstå på grund av att det som föreskrivs i artikel 223.1 FEUF inte har kommit till stånd.

103. Vad som här är av betydelse är att det under alla förhållanden följer av ovanstående redogörelse att det rör sig om ett område där unionsrätten oundvikligen ska tillämpas.

104. Domstolen är således behörig att besvara den andra tolkningsfrågan från den hänskjutande domstolen, eftersom den faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Avseende denna slutsats bör emellertid en viktig precisering göras på grund av den begränsade räckvidden av den behörighet som unionslagstiftaren har när det gäller att reglera val till Europaparlamentet.

105. Det ska således erinras om det som domstolen slog fast i punkt 29 i domen i målet Åkerberg Fransson, vilken återgetts ovan, nämligen att i situationer som regleras av nationell rätt och som ”inte är fullständigt bestämda av unionsrätten”, får de nationella myndigheterna ”tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter förutsatt att tillämpningen av dessa normer varken undergräver den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan, såsom den tolkats av domstolen, eller unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan”. [29]

106. Som framgår nedan är det uppenbart att den vallagstiftning som helhet som reglerar val till Europaparlamentet, varken rättsligt eller faktiskt är ”fullständigt bestämd” av unionsrätten. Det innebär att även om bestämmelsen i artikel 223.1 FEUF skulle ha uppfyllts, innefattar unionslagstiftarens behörighet inte hela lagstiftningen rörande val till Europaparlamentet, utan bara införandet av en enhetlig ordning eller av vissa gemensamma principer. Det innebär att den nationella lagstiftning som utarbetats rörande detta inte är ”fullständigt bestämd” av unionsrätten. Detta gäller i

28 — På denna punkt har ställningen som unionsmedborgare utvecklats avsevärt genom att den är ”avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, vilket innebär att medborgare som befinner sig i samma situation skall behandlas på samma sätt i rättsligt hänseende, oberoende av nationalitet, med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet”, vilket domstolen påpekade i domen i målet Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543, punkt 74). Vidare påpekade generaladvokat Tizzano i sitt förslag till avgörande i samma mål (C-145/04, EU:C:2006:231, punkt 68) följande: ”Det är riktigt att det inte i någon gemenskapsbestämmelse uttryckligt och direkt anges att [rätten att rösta vid val till Europaparlamentet] ingår bland de som unionsmedborgarna har enligt artikel 17.2 EG. Jag vill emellertid påpeka att det i artikel 19.2, i vilken medborgarna i en medlemsstat ges rätt att rösta vid val till Europaparlamentet i en annan medlemsstat där han är bosatt på samma villkor som medborgarna i den staten, i viss mån förutsätts att unionsmedborgarna har denna rätt. Likaså kan det argumenteras på samma sätt med stöd i artiklarna 189 och 190 EG, i vilka föreskrivs att Europaparlamentet skall bestå av företrädare för ’folken’ och således (åtminstone) för medborgarna ’i de i gemenskapen sammanslutna staterna’.”

29 — Dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 29.

än högre grad i en situation där det som föreskrivs i artikel 223.1 FEUF inte har förverkligats. Det är därför som medlemsstaterna har ett utrymme för att tillämpa vissa normer för skydd som skiljer sig från dem som föreskrivs i stadgan – och som, genom hänvisning till Melloni,[30] är förmånligare – naturligtvis förutsatt att det villkor jag beskrivit i slutet av föregående punkt är uppfyllt.

107. Som slutsats i denna del anser jag att en nationell lagstiftning som den här aktuella, vilken direkt eller genom hänvisning reglerar val till Europaparlamentet, är en lagstiftning som antagits ”för att genomföra” unionsrätten, även om den inte är ”fullständigt bestämd” av den, i den mening och med de konsekvenser som anges i punkt 29 i domen i målet Åkerberg Fransson.

C – *Prövning i sak*

1. Inledande anmärkning

108. Att döma av det sätt på vilket den hänskjutande domstolens fråga är formulerad, är den inriktad på punkt 1 i artikel 39 i stadgan. Det är bara i den punkten som det finns en hänvisning till likabehandlingsprincipen, även om den enbart är avsedd att säkerställa att unionsmedborgare som är bosatta i en annan stat än den där de är medborgare får delta i val till Europaparlamentet på samma villkor som medborgarna i bosättningsstaten. Det är emellertid uppenbart att den likabehandling som Delvigne har åberopat och som Tribunal d’instance syftar på i sitt beslut att begära förhandsavgörande, inte är den som avses i punkt 1 i artikel 39 i stadgan, utan snarare den som avses i punkt 2 i samma artikel.

109. Den hänskjutande domstolen frågar ordagrant om ”artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som är tillämplig på val till Europaparlamentet [ska] tolkas så, att den hindrar Europeiska unionens medlemsstater från att införa ett allmänt, obestämt och automatiskt förbud mot att medborgerliga och politiska rättigheter utövas, för att inte medborgare i medlemsstaterna ska behandlas olika”. Hänvisningen till ”ett allmänt, obestämt och automatiskt förbud” leder, som framgår nedan, omedelbart tankarna till Europadomstolens praxis rörande fråntagande av rösträtt i rent nationella sammanhang,[31] det vill säga i förhållande till själva definitionen av rösträtten som politisk rättighet. När Tribunal d’instance använder formuleringen ”för att inte medborgare i medlemsstaterna ska behandlas olika”, uppfattar jag det så, att den enbart syftar på franska medborgare och inte på dessa i förhållande till medborgare i andra medlemsstater.

110. Uppmärksamheten bör således riktas mot punkt 2 i artikel 39 i stadgan, det vill säga mot utövandet av rösträtten i egentlig mening, eftersom den fråga om grundläggande rättigheter som aktualiserats i Delvignes fall egentligen inte är huruvida medborgare i andra medlemsstater får delta i val till Europaparlamentet, oavsett om det sker i Frankrike eller i andra medlemsstater. Frågan är huruvida den tillämpade nationella lagstiftningen är förenlig med en grundläggande rättighet som erkänns i stadgan för alla unionsmedborgare, även om de skulle utöva den i den medlemsstat där de är medborgare.

111. Avgränsas frågan på det sättet bör det erinras om att den har sitt ursprung i ett förfarande som syftar till att stryka Delvigne från röstlängden på grund av att han år 1988 dömdes till ett tolvårigt fängelsestraff, med tilläggspåföljden att han skulle fråntas sin rösträtt på obestämd tid. Delvigne har i det nationella målet yrkat att det ska göras en retroaktiv tillämpning av den strafflagstiftning som år 1992 upphävde den automatiska och tidsobestämda karaktären hos denna tilläggspåföljd, men bara med avseende på domar som meddelats efter det att den nya lagstiftningen hade trätt i kraft.

30 — Dom Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 60.

31 — Dom i mål Hirst mot Förenade kungariket (nr 2) [GC] nr 74026/01, 2005-IX, mål Frodl mot Österrike, nr 20201/04, mål Scoppola mot Italien (nr 3) [GC], nr 126/05, och mål Greens och MT mot Förenade kungariket, nr 60041/08 och 60054/08.

2. Den nationella lagstiftningens iakttagande av rösträtten vid val till Europaparlamentet (artikel 39.2 i stadgan)

112. Det rör sig här om ett fall med en person som slutgiltigt har fråntagits sin rösträtt på grund av att han dömts till ett visst straff. Det rör sig i synnerhet om ett fall som kan betecknas som en ”begränsning” i utövandet av en grundläggande rättighet i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Enligt denna bestämmelse kan en sådan begränsning bara godtas om den är ”föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet” i den berörda rättigheten. Det ska under alla förhållanden vara en begränsning som beaktar ”proportionalitetsprincipen” och som är ”nödvändig” och ”faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”.

113. Det ska, enligt rättspraxis inom detta område och mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet, prövas huruvida de nödvändiga villkoren är uppfyllda för att begränsningen i fråga ska anses vara förenlig med de krav som följer av stadgan.

114. Begränsningen är otvivelaktigt föreskriven i lag, eftersom den är en följd av en kombinerad tillämpning av strafflagen, 1992 års lag och vallagen. Frågan är om den dessutom iakttar det huvudsakliga innehållet i rösträtten, och jag instämmer här med den tyska regeringens påpekande att ett ”rutinmässigt och varaktigt” fråntagande av rösträtten och valbarheten vid en brottmålsdom skulle strida mot det huvudsakliga innehållet i den allmänna rösträtten, eftersom det skulle göra det omöjligt för vissa unionsmedborgare att utöva denna rättighet. [32]

115. Inom ramen för stadgan fungerar iakttagandet av det huvudsakliga innehållet i de rättigheter som erkänns där som en yttersta oöverskridbar gräns för varje möjlig begränsning av utövandet av dessa rättigheter – en ”begränsningarnas gräns”. [33] Iakttas inte detta huvudsakliga innehåll leder det till att den grundläggande rättigheten i fråga ”i sig blir omöjlig att erkänna”. Det handlar då inte längre om en ”begränsning” av utövandet av en rättighet, utan helt enkelt om ett ”avskaffande” av den.

116. Tillämpas ovanstående resonemang i förevarande fall, handlar det mot bakgrund av den aktuella begränsningens karaktär om att avgöra huruvida den är proportionerlig. Om så inte är fallet innebär det att den gräns som stadgan föreskriver för alla möjliga begränsningar av grundläggande rättigheter, det vill säga deras huvudsakliga innehåll, har överskridits.

117. För att avgöra huruvida den aktuella begränsningen är proportionerlig är det nödvändigt att beakta den stora variation som finns inom detta område mellan de olika nationella lagstiftningarna. Variationen är så stor att man i ett unionsrättsligt perspektiv bara kan beakta medlemsstaternas minsta gemensamma nämnare och följaktligen Europadomstolens praxis rörande artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen.

32 — Punkt 31 i den tyska regeringens skriftliga yttrande.

33 — Beträffande detta begrepp, se De Otto, I., ”La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo och Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, s. 1471–1513. I den tyska doktrinen, som ligger bakom detta begrepp, se exempelvis Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3 uppl., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, och Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983.

118. En rättsjämförande översikt visar att det finns en stor variation i medlemsstaternas lagstiftningar när det gäller fråntagande av rösträtt som en konsekvens av en straffrättslig påföljd.[34] Det är Europadomstolen som har fastställt att den minsta gemensamma nämnaren som är godtagbar inom ramen för artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen är en möjlighet att för alltid frånta en person rösträtten på villkor att detta fråntagande inte är en följd av ett system som bygger på kriterier i form av allmängiltighet, automatik och tillämpning utan åtskillnad. Enligt Europadomstolen är det oförenligt med den bestämmelsen i konventionen att en lagstiftning ”utan förbehåll” fråntar ett stort antal personer deras rösträtt ”utan åtskillnad” och ”automatiskt … utan hänsyn till strafftidens längd och oberoende av det begångna brottets karaktär och svårighetsgrad”. Europadomstolen finner att ”en sådan allmän, automatisk och odifferentierad begränsning av en i konventionen föreskriven rättighet som har en avgörande betydelse, överskrider vad som är ett godtagbart handlingsutrymme, oavsett hur omfattande det är, och är oförenligt med artikel 3 i protokoll nr 1”.[35]

119. Europadomstolen betonar i synnerhet möjligheten att få påföljden omprövad, och den har funnit att ett nationellt system som gör det möjligt att ansöka om att få tillbaka rösträtten när tre år av huvudpåföljden har avtjänats, förutsatt att man under hela tiden har fört en god vandel, inte är alltför stelbent och oförenligt med Romkonventionen.[36]

120. Mot bakgrund av detta anser jag att medlemsstaterna får föreskriva att en dom i brottmål kan utgöra grund för fråntagande av rösträtt, utan att det är oförenligt med unionsrätten, förutsatt att detta fråntagande är godtagbart enligt Europadomstolens praxis. Detta framgår tydligt av praxis vid EU-domstolen, vilken alltid i överensstämmelse med Europadomstolens praxis har erinrat om att ”de fördragsslutande staterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att omgärda rösträtten med villkor. Dessa villkor får emellertid inte begränsa rättigheterna i fråga så att deras innehåll påverkas eller så att de förlorar sin effektivitet. De måste ha ett legitimt syfte och de medel som används får inte vara oproportionerliga.”[37]

121. Enligt min uppfattning är den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet i princip inte oförenlig med Europadomstolens praxis, eftersom det i fransk lag föreskrivs en möjlighet att få beslutet att frånta en person rösträtten på obestämd tid omprövat, även om det i samband med förhandlingen allvarligt ifrågasattes hur effektiv denna möjlighet till omprövning verkligen är. Detta tycks föreskrivas i artikel 702-1 i straffprocesslagen, i dess lydelse enligt lag nr 2009-1436 av den 24 november 2009 om straffverkställighet, enligt vilken den som i ett brottmål som huvudpåföljd eller tilläggspåföljd dömts till rättighetsförlust, förbud eller inskränkt rättshandlingsförmåga, får ansöka hos domstolen om att helt eller delvis få påföljden upphävd.

122. Enbart denna omständighet, samt det förhållandet att det inte är säkert att den aktuella lagstiftningen karaktäriseras av sådan allmängiltighet, automatik och tillämpning utan åtskillnad som Europadomstolen har klandrat, eftersom den inte förefaller tillämpas på alla slags brott utan bara på brott av en viss svårighetsgrad, skulle kunna utesluta att denna lagstiftning är oförenlig med unionsrätten, vilket det ankommer på domstolen att pröva.

34 — Denna variation konstaterades redan år 1993 i kommissionens förslag som kom att ge upphov till rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, s. 34; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 76). I doktrinen, se exempelvis Rottinghaus, B., *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003; Ewald, A. och Rottinghaus, B., *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Dom i mål Hirst mot Förenade kungariket (nr 2) [GC] nr 74026/01, 2005-IX, punkt 82, mål Frodl mot Österrike, nr 20201/04, punkt 25, och mål Scoppola mot Italien (nr 3) [GC], nr 126/05, punkt 96.

36 — Dom i mål Scoppola mot Italien (nr 3) [GC], nr 126/05, punkt 109.

37 — Dom Spanien/Förenade kungariket (C-105/04, EU:C:2006:543, punkt 94).

123. Mot bakgrund av vad som ovan anförts, ankommer det på den nationella domstolen att slutgiltigt avgöra huruvida den möjlighet till omprövning som den nationella lagstiftningen erbjuder, är tillräckligt genomförbar i praktiken för att det i själva verket ska kunna uteslutas att fråntagandet av rösträtten oåterkalleligen är bestående, vilket skulle innebära en avsaknad av proportion och ett åsidosättande av rättighetens huvudsakliga innehåll. Ett relevant bedömningsunderlag i detta sammanhang kan vara hur svårt det i själva verket är att uppfylla villkoren för att kunna inleda ett förfarande om omprövning, hur rimliga kostnaderna är, i synnerhet med beaktande av möjligheterna att beviljas rättshjälp om man behöver rättsligt bistånd eller ombud, samt vilken praxis som tillämpas av de myndigheter som ska pröva ansökan om omprövning vad beträffar strängheten hos de villkor som ska vara uppfyllda för att den ska beviljas.

124. Sammanfattningsvis anser jag att artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den i målet vid den hänskjutande domstolen, förutsatt att den inte föreskriver ett allmänt, tidsobestämt och automatiskt fråntagande av rösträtten, utan någon tillräckligt genomförbar möjlighet till omprövning, en fråga som det särskilt ankommer på den nationella domstolen att pröva.

VII – **Förslag till avgörande**

125. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts enligt följande:

1) Mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet, saknar domstolen behörighet att uttala sig om huruvida den nationella lagstiftning som Tribunal d'instance har åberopat är förenlig med den rättighet som erkänns i artikel 49.1 tredje meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2) Artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör inte hinder för en sådan nationell lagstiftning som den i målet vid den hänskjutande domstolen, förutsatt att den inte föreskriver ett allmänt, tidsobestämt och automatiskt fråntagande av rösträtten, utan någon tillräckligt genomförbar möjlighet till omprövning, en fråga som det särskilt ankommer på den nationella domstolen att pröva.