

Etusivu>Sinun oikeutesi>Perusoikeudet>Perusoikeuskirjan käyttöohjeet>Osa III – Perusoikeuskirjan soveltamisala, tulkinta ja oikeusvaikutukset

Del III – Chartrets anvendelsesområde, fortolkning af chartret og chartrets effekt

EU's charter om grundlæggende rettigheder: anvendelsesområde, fortolkning og virkninger

1. Chartrets anvendelsesområde: tidsmæssige spørgsmål

Der er ingen bestemmelse i chartret, som angiver dets tidsmæssige anvendelsesområde. Visse regler kan udledes af Domstolens praksis. Med hensyn til krænkelse af grundlæggende rettigheder, der udspringer af retsakter vedtaget af Unionen, kan chartret bruges som benchmark, selv om den omhandlede retsakt blev vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttræden (se f.eks. [sag C-92/09 Volker und Markus Schecke](#), [sag C-236/09 ASBL Test-Achats](#), [sag C-293/12 Digital Rights Ireland](#) og [sag C-362/14 Schrems](#)).

Det forholder sig anderledes, når der er tale om nationale foranstaltninger, som falder ind under chartrets anvendelsesområde (se [del II](#), [afsnit 3](#) og [del III](#), [afsnit 2](#)), men som ikke kan gøres til genstand for chartrets direkte virkninger (se [afsnit 7](#) vedrørende dette forhold), hvis de specifikke omstændigheder i sagen fandt sted inden Lissabontraktatens ikrafttræden (1. december 2009). Dette fremgår af [sag C-316/13 Fenoll](#). Det skal imidlertid bemærkes, at Domstolen allerede inden Lissabontraktatens ikrafttræden havde sikret beskyttelsen af visse grundlæggende rettigheder gennem de generelle principper i EU-retten (se [afsnit 2.3](#)). Det kan derfor være relevant at fastslå, om den pågældende bestemmelse i chartret beskytter en grundlæggende ret, som tidligere var beskyttet som et generelt princip (og i så fald, ved brug af den test, der er fastlagt for chartret – jf. [afsnit 7](#) – om den opfylder kriterierne for direkte virkning).

2. Klassificering af nationale retsakter, som er underlagt chartret

Som forklaret i [del II](#), [afsnit 2](#), yder chartrets artikel 51, stk. 1, beskyttelse mod overtrædelser, som udspringer af nationale foranstaltninger, der gennemfører EU-retten. Dette betyder, at den beskyttelse, der sikres ved chartret, ikke kan aktiveres ved blot at påstå, at den specifikke sag vedrører krænkelsen af en grundlæggende ret.

Chartret kan kun påberåbes, **hvis en bestemmelse i den primære eller afledte EU-ret, bortset fra bestemmelserne i selve chartret, finder anvendelse på sagen**. Der skal med andre ord være en forbindelse mellem den EU-retlige bestemmelse og de nationale retsakter eller bestemmelser, der påstås at tilsidesætte chartret.

Forbindelsen skal være tilstrækkelig, eftersom det ikke er tilstrækkeligt, at EU-bestemmelserne og de nationale bestemmelser vedrører det samme spørgsmål: Ved EU-bestemmelsen skal der fastlægges en regel, der fungerer som referencestandard på nationalt plan inden for det berørte område. Ud over bestemmelserne i selve chartret findes der følgelig andre bestemmelser i EU-retten, som ikke kan udløse den beskyttelse, som chartret garanterer. Dette gælder for bestemmelser i traktaterne (TEU og TEUF), som tillægger EU-lovgiverne beføjelsen til at vedtage foranstaltninger inden for et bestemt område. Bestemmelser i EU-retten (dvs. EU-direktiver eller -forordninger), som er vedtaget af EU's lovgivere under udøvelsen af denne beføjelse, kan derimod bevirke, at chartret finder anvendelse i forbindelse med de nationale foranstaltninger, som gennemfører disse bestemmelser.

I henhold til artikel 19 i TEUF "kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter Europa-Parlamentets godkendelse, træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering". På grundlag af denne bestemmelse (eller mere nøjagtigt dens forgænger artikel 13 i EF) vedtog EU's lovgivere en række vigtige retsakter, herunder navnlig: direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Chartret kan påberåbes over for en national bestemmelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for disse direktiver. Chartrets beskyttelse kan derimod ikke aktiveres ved blot at påstå, at Den Europæiske Union har kompetence til at bekæmpe visse former for forskelsbehandling, hvis den omhandlede nationale bestemmelse vedrører et område, der ikke er omfattet af de ovennævnte direktiver.

En liste over situationer, hvori nationale foranstaltninger kan anses for at gennemføre EU-lovgivning, vises nedenfor. I de beskrevne situationer findes der en forbindelse mellem den nationale foranstaltning eller bestemmelse, som påstås at tilsidesætte chartret og EU-retten, som er tilstrækkelig til at aktivere den beskyttelse, der garanteres ved chartret. Klik på en kategori for at få vist en kort forklaring og et praktisk eksempel.

Bemærk, at listen ikke er udtømmende. Den er baseret på Domstolens praksis, som kan udvikle sig med tiden.

2.1 Nationale bestemmelser, der er vedtaget for at gennemføre EU-retten

Chartret finder anvendelse på nationale foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på at opfylde forpligtelser, der udspringer af EU-retten, f.eks. EU-direktiver eller -forordninger (se henholdsvis [eksempel 1](#) og [eksempel 2](#) nedenfor).

Direktiver er kun bindende for de medlemsstater, hvortil de er rettet, med hensyn til det resultat, der skal opnås, men overlader det til de nationale myndigheder at vælge, hvordan og med hvilke midler de vil opnå dette. Et direktiv kræver således, at der inden den frist, der er fastsat i direktivet, vedtages national gennemførelseslovgivning, medmindre de eksisterende nationale regler kan sikre opfyldelsen af det fastsatte mål.

De forpligtelser, der er fastlagt ved EU-direktiver, kan være meget specifikke, men de kan også være formuleret meget generelt. Dette gælder f.eks. for nationale foranstaltninger, der gennemfører forpligtelsen til at fastsætte sanktioner for overtrædelsen af de nationale bestemmelser om gennemførelsen af et direktiv, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning (se [punkt 4](#) i denne klassificering).

Det skøn, der gives medlemsstaterne, påvirker imidlertid ikke pligten til at respektere EU's grundlæggende rettigheder, når gennemførelsesforanstaltninger vedtages. Medlemsstaterne har pligt til at gennemføre den relevante bestemmelse i EU-retten på en måde, som både opfylder det formål, der er fastsat i direktivet, og er i overensstemmelse med EU's grundlæggende rettigheder. Hvis medlemsstaterne ikke gives et skøn, og bestemmelsen i EU-retten i sig selv forekommer uforenelig med EU's grundlæggende rettigheder, bør en national ret indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen for at få prøvet bestemmelsens gyldighed.

I modsætning til direktiver har forordninger generelt direkte virkning i de nationale retssystemer, uden at de nationale myndigheder skal vedtage gennemførelsesforanstaltninger. Nogle bestemmelser i forordninger kan dog kræve nationale gennemførelsesforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger må ikke være til hinder for forordningens direkte anvendelse eller tilsløre forordningens karakter. Foranstaltningerne til gennemførelse af en EU-forordning skal desuden være forenelige med reglerne om beskyttelse af EU's grundlæggende rettigheder.

Bestemmelser i den primære EU-ret kan også give anledning til forpligtelser for medlemsstaterne, og deres gennemførelse kan kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger, som er i overensstemmelse med chartret (se [eksempel 3](#)).

Eksempler

1) Følgende eksempel, som vedrører nationale bestemmelser, der er vedtaget for at gennemføre et EU-direktiv, er baseret på: Domstolens dom af 15. januar 2014 i [sag C-176/12 Association de médiation sociale](#).

Hichem Loboudi var udnævnt til personalerepræsentant på sin arbejdsplads. Hans arbejdsgiver forsøgte at annullere denne udnævnelse med det argument, at antallet af ansatte ikke nåede op på det minimumsantal, der ifølge loven gav anledning til et krav om udnævnelse af en repræsentant. Hichem Loboudi understregede det forhold, at de fleste medarbejdere var ansat under en type kontrakt, som ifølge den nationale lovgivning ikke skulle tages i betragtning ved beregningen af ovennævnte minimumsantal.

Eftersom den nationale ret var i tvivl om foreneligheden af den nationale lovgivning vedrørende artikel 27 i chartret om retten til information og høring af arbejdstagerne i virksomheden, besluttede den at forelægge spørgsmålet for EU-Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.

Domstolen fastslog, at chartret fandt anvendelse på sagen, fordi den omhandlede nationale lov var blevet vedtaget for at gennemføre [direktiv 2002/14/EF](#) om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne.

2) Følgende eksempel, som vedrører nationale bestemmelser, der er vedtaget for at gennemføre en EU-forordning, er baseret på: Domstolens dom af 15. maj 2014 i [sag C-135/13 Szatmári Malom Kft.](#)

Ejeren af en mølle havde ansøgt om økonomisk støtte inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne. Hans plan var at bruge støtten til at udskifte møllen med en ny uden at øge dens kapacitet. Den kompetente nationale myndighed afslog ansøgningen med den begrundelse, at støtte ifølge den nationale lov om gennemførelse af forordningen kun kunne ydes til modernisering af eksisterende møller, ikke til opførelse af en ny mølle. Ejeren af møllen påklagede afslaget, og den nationale ret anmodede EU-Domstolen om at træffe en afgørelse om foreneligheden af den nationale lov med forordningen.

Domstolen påpegede, at det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de specifikke regler for godkendelse af ansøgninger om økonomisk støtte. Disse regler skal imidlertid overholde den særlige betingelse, der er fastsat i forordningen, nemlig at den ydede støtte skal føre til en generel forbedring af sektorens resultater. Medlemsstaterne kan indføre yderligere krav, såfremt de ikke overskrider det skøn, de er blevet overladt. Den nationale lov havde til formål at undgå gennem tildeling af støtte at fremme yderligere forarbejdningskapacitet i møllesektoren, idet møllesektoren var karakteriseret ved en betydelig underudnyttelse af den eksisterende kapacitet. Domstolen fastslog, at dette var et rimeligt formål. Domstolen fandt imidlertid, at den nationale lov i en sag som den foreliggende var i strid med den grundlæggende ret til ligebehandling, der er fastsat i chartrets artikel 20, da opførelsen af en ny mølle ville have medført lukningen af den gamle og derfor ikke ville have forøget den eksisterende kapacitet.

Bemærk, at Kommissionen har offentliggjort "Retningslinjer med henblik på at sikre respekt for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder under gennemførelse af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene")". Dette dokument omfatter en liste over nationale foranstaltninger, som gennemfører EU-lovgivning i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1.

3) Følgende eksempel, som vedrører nationale foranstaltninger, der gennemfører bestemmelser i den primære EU-ret, er baseret på Domstolens dom af 6. oktober 2015 i [sag C-650/13 Delvigne](#). I en sag vedrørende en EU-borgers forringelse af borgerrettigheder rejste en fransk ret tvivl om foreneligheden med chartrets artikel 39, stk. 1, af en national bestemmelse om automatisk frakendelse af stemmeretten som følge af en straffedom afsagt i sidste instans inden den 1. marts 1994 (ikrafttrædelsesdatoen for landets nye straffelov). Den franske ret besluttede derfor at forelægge spørgsmålet for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.

Domstolen fastslog, at valgproceduren – i medfør af artikel 8 i akten fra 1976 om valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet (som har status som primær EU-ret) med forbehold af forskrifterne i denne akt – er underlagt hver medlemsstats nationale forskrifter (præmis 29).

Domstolen fastslog videre, at medlemsstaterne er "forpligtet til ved udøvelsen af denne kompetence, ifølge den forpligtelse, der følger af artikel 1, stk. 3, i akten fra 1976, sammenholdt med artikel 14, stk. 3, TEU, at sikre, at medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges ved almindelige, direkte, frie og hemmelige valg".

En medlemsstat, der "i forbindelse med gennemførelsen af den forpligtelse, der påhviler den i henhold til artikel 14, stk. 3, TEU og artikel 1, stk. 3, i akten fra 1976, i den nationale lovgivning fastsætter, at en unionsborger [...], som er blevet idømt en straffedom, der er blevet endelig inden den 1. marts 1994, skal udelukkes fra den kreds af personer, der har valget og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet, bør anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1" (præmis 32 og 33).

2.2 Nationale bestemmelser, som gennemfører EU-ret, selv om de ikke er vedtaget til dette formål

En medlemsstat skal ikke nødvendigvis vedtage ny lovgivning for at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten: Dette er ikke nødvendigt, hvis eksisterende nationale bestemmelser allerede gør det muligt at sikre, at det nationale retssystem opfylder sådanne forpligtelser. Om den nationale foranstaltning blev vedtaget for at opfylde en EU-forpligtelse, allerede blev anvendt til at opfylde en sådan forpligtelse eller blev vedtaget alene på medlemsstatens initiativ, er uden betydning.

Dette betyder, at nationale foranstaltninger, som blev vedtaget, inden den gennemførte EU-retlige forpligtelse opstod, kan være omfattet af chartrets anvendelsesområde.

Denne situation er illustreret under 3) og 4), men den kan også vedrøre andre nationale bestemmelser end bestemmelser vedrørende procedureregler eller sanktioner.

2.3 Nationale procesretlige bestemmelser vedrørende udøvelsen af almindelige rettigheder, som er tildelt fysiske personer efter EU-retten, ved nationale domstole

Det følger af Domstolens faste praksis, "at da der ikke findes [EU-retlige] bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som [EU-retten] direkte virkning medfører for borgerne" (se f.eks. [sag C-276/01 Steffensen](#), præmis 60).

Lissabontraktaten har kodificeret denne retspraksis. I artikel 19, stk. 1, andet punktum, i TEU hedder det, at "[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten".

Chartret, navnlig artikel 47 om adgang til effektive retsmidler, finder følgelig anvendelse på nationale procesretlige bestemmelser vedrørende udøvelsen af almindelige rettigheder, som er tildelt fysiske personer efter EU-retten, ved nationale domstole, uanset om de blev vedtaget til dette specifikke formål. Sådanne rettigheder kan følge af direktiver eller forordninger eller af andre bestemmelser i den primære EU-ret end bestemmelserne i selve chartret.

Eksempel

Følgende eksempel, som vedrører procesretlige bestemmelser vedrørende udøvelsen af en rettighed, som er tildelt efter EU-retten, er baseret på Domstolens dom af 22. december 2010 i [sag C-279/09 DEB](#)

En tysk virksomhed med aktiviteter inden for naturgassektoren påstod, at det havde lidt tab som følge af forsinkelser i gennemførelsen af to EU-direktiver om naturgasforsyning. Den ønskede følgelig at anlægge en erstatningssag mod Tyskland for overtrædelse af EU-retten i overensstemmelse med retspraksis i [sag C-6/90 Francovich](#). Eftersom virksomheden manglede både kapital og aktiver, kunne den ikke betale det forskud på retsafgifter, som kræves efter tysk

lov. Den kunne ligeledes ikke betale for en advokat, som efter tysk lov vedrørende sådanne søgsmål skal repræsentere den part, der anlægger sagen. Eftersom Tysklands forfatningsdomstol havde fortolket de nationale bestemmelser om retshjælp som alene gældende for fysiske personer, blev virksomhedens ansøgning afvist.

Virksomheden appellerede afgørelsen, og den nationale ret anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende foreneligheden af den nationale civile retsplejlov med EU-rettens princip om adgang til effektive retsmidler. Domstolen fastslog, at den havde kompetence til at prøve de nationale bestemmelser (og navnlig deres fortolkning ifølge den tyske forfatningsdomstol) med henvisning til chartrets artikel 47, eftersom disse bestemmelser i den foreliggende sag påvirkede udøvelsen ved retten af en rettilighed, som er tildelt efter EU-retten (retten til at få erstatning for skade forårsaget af en medlemsstats manglende opfyldelse af dens forpligtelser efter EU-retten). Nationale bestemmelser, som påvirker udøvelsen af rettigheder tildelt efter EU-retten, er derfor omfattet af chartrets anvendelsesområde, uanset om de er vedtaget til dette specifikke formål eller ej.

2.4 Nationale bestemmelser om sanktioner for manglende opfyldelse af EU-retlige forpligtelser

I EU-retlige foranstaltninger kræves det i stigende grad, at medlemsstaterne fastsætter sanktioner, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, for overtrædelse af de specifikke forpligtelser, der er omhandlet i disse foranstaltninger eller i gennemførelsesbestemmelserne. Medlemsstaterne kan opfylde denne forpligtelse ved at vedtage specifikke sanktioner, som skal opfylde kravene om at garantere de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret. Medlemsstaterne kan dog også benytte sanktioner, som allerede er fastsat i deres nationale lovgivning, for (tilsvarende) overtrædelser på nationalt plan. I dette tilfælde kan chartret kun påberåbes, når sanktionerne finder anvendelse i forbindelse med overtrædelse af en forpligtelse, der udspringer af EU-retten.

Eksempel

Følgende eksempel er hentet fra Domstolens afgørelse af 26. februar 2013 i *sag C-617/10 Åkerberg Fransson*

En svensk fisker havde afgivet urigtige oplysninger om sine skattebetalinger i sine årlige skatteangivelser og havde derved udsat statskassen for tab af indtægter i forbindelse med opkrævningen af indkomstskat og merværdiafgift (moms). Ifølge svensk lovgivning kan skattesvig af denne karakter sanktioneres ved både en administrativ procedure og en strafferetlig procedure, således at vedkommende kan pålægges et skattetilæg og en strafferetlig sanktion for de samme handlinger. Efter den administrative procedure mod ham blev fiskeren tilsagt til at give møde for en strafferet. Retten rejste imidlertid tvivl om den nationale lovgivnings forenelighed med *ne bis in idem*-princippet i chartrets artikel 50 (dvs. forbuddet mod at straffe en person to gange for den samme forseelse).

Domstolen fastslog, at den havde kompetence til at prøve de nationale bestemmelser i lyset af chartrets artikel 50, eftersom medlemsstaterne har pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på dens område, opkræves i sin helhed, samt til at bekæmpe svig. Denne forpligtelse er bl.a. fastlagt i artikel 2, artikel 250, stk. 1, og artikel 273 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem.

Domstolen fandt ikke, at omstændighed, at den nationale lovgivning ikke var blevet vedtaget for at gennemføre direktivet (den blev vedtaget inden Sveriges tiltrædelse af Unionen), berørte anvendelsen af chartret. Domstolen understregede, at de pågældende nationale bestemmelser, uanset det formål, som de oprindeligt blev tillagt af lovgiverne, udgjorde en gennemførelse af medlemsstaternes forpligtelse til effektivt at sanktionere adfærd, der skader Unionens finansielle interesser.

Den omstændighed, at den nationale lovgivning ikke kun vedrørte momsrelaterede overtrædelser, berørte ikke chartrets anvendelse. Domstolen påpegede, at medlemsstaterne i henhold til artikel 325 i TEUF har pligt til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og at de navnlig er forpligtede til at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.

2.5 En national myndigheds anvendelse af bestemmelser i EU-retten eller af nationale gennemførelsesbestemmelser

Medlemsstaternes pligt til at gennemføre EU-retten på en måde, der er forenelig med EU's grundlæggende rettigheder, berører ikke kun lovgiverne, men også de nationale myndigheder, som har til opgave at håndhæve loven i medlemsstaterne. Nationale retter og forvaltninger skal derfor anvende (eller fortolke) EU-rettens regler på en måde, der er forenelig med EU's grundlæggende rettigheder.

Dette fremgår af Domstolens faste praksis, hvorefter det påhviler "myndigheder og domstole i medlemsstaterne at [...] sikre, at de ikke lægger en fortolkning af [EU-retten eller af de nationale gennemførelsesbestemmelser] til grund, som kommer i konflikt med grundlæggende rettigheder, der beskyttes ved Fællesskabets retsorden" (*sag C-101/01 Lindqvist*, præmis 87).

Eksempel

Følgende eksempel er baseret på Domstolens afgørelse af 8. maj 2014 i *sag C-329/13 Stefan*.

Ferdinand Stefans ejendom var blevet alvorligt beskadiget efter oversvømmelsen af floden Drau. Han sendte derfor en anmodning til den kompetente østrigske myndighed for at få oplysninger om forvaltningen af flodens vandstand. Anmodningen blev afvist med den begrundelse, at en meddelelse af de pågældende oplysninger kunne have negative følger for den verserende straffesag mod slusemesteren og indvirke negativt på muligheden for en retfærdig rettergang.

I henhold til artikel 4, stk. 2, litra c), i direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger kan medlemsstaterne give afslag på en anmodning om meddelelse af miljøoplysninger, hvis en sådan meddelelse kan have negative følger for en retssag eller en persons mulighed for en retfærdig rettergang.

Ferdinand Stefan påklagede afslaget. Den nationale ret fandt, at hans anmodning ikke kunne afvises, eftersom Østrigs lovgivere ikke havde fastsat en bestemmelse om ovennævnte undtagelse i den nationale lov om gennemførelse af direktivet.

Den nationale ret rejste i denne forbindelse tvivl med hensyn til lovgivningens forenelighed med retten til en retfærdig rettergang som garanteret ved chartrets artikel 47, stk. 2, og besluttede at forelægge spørgsmålet for EU-Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse. EU-Domstolen påpegede, at det påhviler samtlige medlemsstaters myndigheder, herunder forvaltningsorganerne og retterne, at sikre overholdelsen af de EU-retlige regler, herunder de grundlæggende rettigheder, inden for rammerne af deres kompetencer. Eftersom den nationale lovgiver ikke indførte den undtagelse, der er nævnt i direktivets artikel 4, stk. 2, litra c), da de gennemførte direktivet i national lovgivning, skal de myndigheder, der er ansvarlige for at gennemføre de nationale bestemmelser, benytte det skøn, de er tillagt, i overensstemmelse med chartrets artikel 47, stk. 2.

2.6 Nationale bestemmelser, der specificerer begreber indeholdt i EU-foranstaltninger

EU-retsakter indeholder i nogle tilfælde et afsnit med definitioner af bestemte begreber og udtryk, der anvendes i selve retsakten. Hvis sådanne definitioner gives, har disse begreber og udtryk en selvstændig og standardiseret betydning i EU-retten. I tvivlstilfælde tilkommer det EU-Domstolen at fortolke dem.

Andre EU-retsakter henviser derimod til definitioner, som er godkendt af hver medlemsstat. Dette betyder, at EU-lovgiverne ønsker at respektere forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til de pågældende begrebers betydning og præcise rækkevidde. Domstolen har imidlertid præciseret, at manglen på en særskilt definition i EU-retten ikke betyder, at medlemsstaterne kan begrænse den effektive forfølgelse af de mål, der er fastsat ved den pågældende EU-retsakt, på en sådan måde, at de ikke opfylder deres pligt til at gennemføre retsakten i overensstemmelse med EU's grundlæggende rettigheder. Nationale bestemmelser, der fastsætter definitioner af begreber eller udtryk, der er indeholdt i en EU-retsakt, gennemfører følgelig EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

Eksempel

Følgende eksempel er baseret på Domstolens afgørelse af 24. april 2012 i [sag C-571/10 Kamberaj](#).

En italiensk provins' regler om boligstøtte foreskrev en behandling af fastboende tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, der er forskellig fra den, som er forbeholdt unionsborgere, hvad enten de er italienske eller ikke-italienske statsborgere, bosat i den pågældende provins. Tildelingen af støtte var baseret på et vægtet gennemsnit mellem antallet af personer i de to grupper og de to gruppers behov (ud fra de tilgængelige midler). Mens der for italienere og unionsborgere blev anvendt en koefficient på én, blev det vægtede gennemsnit for tredjelandsstatsborgere multipliceret med en koefficient på fem (som bevirkede, at denne gruppe blev tildelt betydeligt lavere støtte).

Servet Kamberaj, en tredjelandsstatsborger, der havde været bosat og haft fast beskæftigelse i provinsen i lang tid, påklagede afslaget på sin ansøgning om boligstøtte. Den nationale ret udtrykte tvivl med hensyn til foreneligheden af den pågældende provinslov med direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlændinge. Efter at have fastslået, at fordelingsordningen vedrørende boligstøttemidler udgjorde en forskelsbehandling mellem de to modtagerkategorier, undersøgte Domstolen, om den er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 1, litra d), som fastsætter, at unionsborgere og fastboende udlændinge har samme rettigheder med hensyn til "social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning".

Domstolen anerkendte, at henvisningen til definitioner i national ret viser, at EU-lovgiverne ønskede at respektere forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til de pågældende begrebers betydning og præcise rækkevidde. Den påpegede imidlertid også, at medlemsstaterne ikke må skade effektiviteten af princippet om ligebehandling som fastlagt i direktivet. Domstolen fastslog videre, at artikel 11, stk. 1, litra d), skal sammenholdes med chartrets artikel 34, stk. 3, hvorefter Unionen "anerkender og respekterer [...] retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, efter de bestemmelser, der er fastsat i EU-retten og national lovgivning og praksis". Domstolen konkluderede følgelig, at den nationale ret burde bekræfte, om den omhandlede boligstøtte svarede til det mål, der er fastsat i chartrets artikel 34, stk. 3. Hvis dette var tilfældet, skulle boligstøtten anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for princippet om ligebehandling som fastsat i direktivet.

2.7 Nationale bestemmelser baseret på en undtagelse fastsat i EU-retten

I nogle tilfælde giver EU-retten medlemsstaterne mulighed for at fravige de betingelser, der er fastsat i dens bestemmelser. Et af de mest relevante eksempler vedrører EU-lovgivningen om fri bevægelighed. På dette område fastsætter EU-traktaterne og EU-lovgivningen om gennemførelsen af traktaterne de grunde, der kan berettigg medlemsstaterne til at vedtage nationale bestemmelser, som begrænser den grundlæggende ret vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og tjenesteydelser og EU-borgernes frie bevægelighed. EU-borgernes frie bevægelighed kan f.eks. begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed i medfør af direktiv 2004/38/EF (direktivet om unionsborgerskab). En restriktiv national foranstaltning, der er begrundet i et af disse hensyn, er kun berettiget, hvis den er i overensstemmelse med EU's grundlæggende rettigheder.

Eksempel

Følgende eksempel er baseret på Domstolens afgørelse af 23. november 2010 i [sag C-145/09 Tsakouridis](#)

Ved direktiv 2004/38/EF fastlægges betingelserne og grænserne for unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Med hensyn til unionsborgeres ret gennemfører direktivet artikel 21, stk. 1, i TEUF, som giver enhver unionsborger ret til at opholde sig frit "med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil".

I henhold til direktivets artikel 27 kan den frie bevægelighed og opholdsretten for en unionsborger i en anden medlemsstat kun begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. I artikel 28 fastlægges det, at en afgørelse om udsendelse kun kan træffes, hvis den er "bydende nødvendig" af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, når unionsborgeren har opnået ret til tidsubegrænset ophold på en anden medlemsstats område (dvs. lovligt har haft ophold i den pågældende medlemsstat fem år i træk). En unionsborger, som har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, kan kun udvises af bydende nødvendige hensyn.

I Tsakouridis-sagen anmodede en tysk ret EU-Domstolen om retningslinjer for fortolkningen af sådanne hensyn med henblik på at vurdere, om og i hvilket omfang narkotikakriminalitet begået i en organiseret bande kan begrunde en udvisningsforanstaltning mod en unionsborger. Domstolen anførte, at sådan kriminalitet i princippet er omfattet af begrebet offentlig sikkerhed.

Domstolen påpegede imidlertid også, at den nationale ret skulle vurdere, om følgerne af udvisningen i den specifikke sag stod i rimeligt forhold til det forfulgte formål med den pågældende foranstaltning.

Efter Domstolens opfattelse kan almene hensyn kun påberåbes som begrundelse for en national foranstaltning, der kan begrænse den frie bevægelighed for unionsborgere, hvis denne foranstaltning er forenelig med de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i chartret, herunder bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv i artikel 7. Den nationale ret bør derfor tage hensyn til, hvor stærke sociale, kulturelle og familiemæssige bånd den berørte unionsborger har knyttet til værtsmedlemsstaten.

2.8 Nationale bestemmelser, som direkte påvirker områder, der er underlagt EU-retten

I to sager, som blev afsluttet kort efter Lissabontraktatens ikrafttræden (afgørelser afsagt i anmodninger om præjudicielle afgørelser – sag C-555/07 Küçükdeveci og sag C-441/14 Dansk Industri), anvendte Domstolen chartret på nationale bestemmelser, der havde til formål at regulere et område underlagt et EU-direktiv, selv om disse bestemmelser ikke var blevet vedtaget med henblik på at gennemføre det pågældende direktiv (da de blev vedtaget inden direktivet), og selv om de faktisk ikke gennemførte direktivet (de var faktisk i strid med direktivet). Da de handlinger, der lå til grund for sagerne, fandt sted, var fristen for gennemførelsen af direktivet udløbet, og sagerne blev omfattet af det personelle anvendelsesområde og det materielle anvendelsesområde for direktivet, således at anvendelsen af chartret var begrundet.

Eksempel

Følgende eksempel er hentet fra Domstolens afgørelse af 19. januar 2010 i [sag C-555/07 Küçükdeveci](#)

Seda Küçükdeveci, en arbejdstager, klagede over den manglende overensstemmelse mellem direktiv 2000/78/EF og § 622, stk. 2, i den tyske civillovbog. Efter den nationale bestemmelse medregnes ansættelsesperioder i perioden inden, at arbejdstagere er fyldt 25 år, ikke ved beregningen af varslet for deres afskedigelse. Seda Küçükdevecis afskedigelsesperiode blev derfor beregnet, som om hun kun havde arbejdet for virksomheden i tre år, mens hun faktisk havde arbejdet der i ti år.

Den nationale bestemmelse var ikke blevet vedtaget for at gennemføre direktivet (den blev vedtaget inden direktivet), og den kunne ikke anses for en foranstaltning, hvis virkning var at gennemføre direktivet (tværtimod var den en direkte hindring for direktivet). Efter at have bemærket, at den påståede forskelsbehandling fandt sted efter fristen for gennemførelsen af direktivet, bemærkede Domstolen: "På denne dato fik direktivet den virkning, at de i hovedsagen omtvistede bestemmelser, der omfatter et område, der er reguleret af samme direktiv, nemlig i det foreliggende tilfælde vilkårene for afskedigelse, blev henført under EU-rettens anvendelsesområde".

En sådan forbindelse er særligt vigtig, når tvisten kun involverer private parter (dvs. er horisontal) og navnlig omhandler forskelle mellem en national bestemmelse og en bestemmelse i et EU-direktiv, som fastlægger en grundlæggende EU-ret. Hvis den relevante bestemmelse i chartret opfylder betingelserne for at have direkte virkning (se [del II, afsnit 2](#), og [del III, afsnit 7](#)), kan den nationale ret undlade at anvende nationale bestemmelser, som er i strid med chartret, på grundlag af chartret og derved afhjælpe direktivets manglende horisontale virkning.

3. Betydningen af nationale kilder til beskyttelse for anvendelsen af chartret

Når en sag vedrører en national retsakt, som gennemfører EU-retten (se [del II, afsnit 2](#)), kan chartret finde anvendelse. Dette betyder imidlertid ikke, at nationale kilder til beskyttelse, navnlig forfatninger, ikke har nogen betydning.

I chartrets artikel 53 hedder det: "Ingen bestemmelse i dette charter må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes [...] i medlemsstaternes forfatninger på disses respektive anvendelsesområder".

Når det specifikke beskyttelsesniveau er fastsat i chartret, tilsidesætter det tydeligvis medlemsstaternes nationale forfatninger (se sag C-399/11 *Melloni*).

Hvis det specifikke beskyttelsesniveau derimod ikke fastsættes i chartret, kan nationale standarder finde anvendelse, såfremt to betingelser er opfyldt: For det første må anvendelsen af nationale standarder ikke stride mod det beskyttelsesniveau, der er fastsat i chartret. For det andet skal EU-rettens "forrang, enhed og effektivitet" sikres. Se f.eks. Domstolens præjudicielle afgørelser i [sag C-168/13 PPU Jeremy F](#) og [C-617/10 Åkerberg Fransson](#).

Hvis der er tvivl med hensyn til, om disse to betingelser er opfyldt, kan en national ret forelægge spørgsmålet om fortolkning af de berørte bestemmelser i EU-retten for Domstolen med henblik på præjudiciel afgørelse.

4. Sondringen mellem "rettigheder" og "principper"

Som nævnt i [del I, afsnit 3](#), fungerer de grundlæggende EU-rettigheder som **parametre for fortolkning** og **for gyldigheden** af de retsakter, der vedtages af EU's institutioner, organer og agenturer. De udgør desuden parametre for nationale retsaktors forenelighed med EU-retten inden for dens anvendelsesområde.

I chartrets artikel 52, stk. 5, hedder det: "De bestemmelser i dette charter, der indeholder principper, kan gennemføres ved lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og ved retsakter vedtaget af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, under udøvelse af deres respektive kompetencer. De kan kun påberåbes over for en domstol i forbindelse med fortolkning af sådanne retsakter og kontrol af disses lovmedholdelighed".

I artikel 52, stk. 2, skitseres der med andre ord en ordning for begrænset domstolsprøvelse af chartrets bestemmelser, som indeholder "principper" i modsætning til "rettigheder". Dette fremgår af den tilsvarende forklaring: "I stk. 5 præciseres sondringen mellem "rettigheder" og "principper" i chartret. Ifølge denne sondring skal subjektive rettigheder respekteres, mens principper skal iagttages (artikel 51, stk. 1). Principper kan gennemføres ved lovgivningsmæssige retsakter eller gennemførelsesretsakter (der vedtages af Unionen i overensstemmelse med dens beføjelser og af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-ret); de får derfor kun betydning for domstolene, når sådanne retsakter skal fortolkes eller ændres. De giver derimod ikke anledning til direkte krav på aktiv handling fra EU-institutionernes eller medlemsstaternes myndigheders side".

Den præcise rækkevidde af anvendelsesområdet og virkningerne af chartrets artikel 52, stk. 5 er imidlertid ikke afklaret.

Med hensyn til **rækkevidde** findes der ingen liste over chartrets principper. I forklaringen til artikel 52, stk. 5, gives der kun få eksempler. Det påpeges desuden, at nogle charterartikler kan indeholde elementer både af en ret og af et princip. "Til illustration kan nævnes nogle eksempler på principper, der anerkendes i chartret, f.eks. principperne i artikel 25 [ældres rettigheder], 26 [integration af mennesker med handicap] og 37 [miljøbeskyttelse]. I nogle tilfælde kan en charterartikel både indeholde elementer af en ret og af et princip, f.eks. artikel 23 [ligestilling mellem kvinder og mænd], 33 [familieliv og arbejdsliv] og 34 [social sikring og social bistand]".

Med hensyn til **retlige virkninger** kan "principperne" ikke påberåbes direkte af fysiske personer for at forhindre gennemførelsen af modstridende nationale bestemmelser (se [del II, afsnit 1](#), og [afsnit 7](#)).

Det er ikke klart, om "principper" kan fungere som parametre for fortolkning og gyldighed for *alle* EU-rettens bestemmelser eller nationale retsakter, der er omfattet af chartrets anvendelsesområde, eller om de kun understøtter fortolkningen af EU- og nationale retlige bestemmelser, som har til formål direkte at gennemføre "principper". Indtil videre har Domstolen kun henvist til artikel 52, stk. 5, i én sag: [sag C-356/12 Glatzel](#), vedrørende chartrets artikel 26 om "integration af mennesker med handicap". I dette tilfælde blev der imidlertid ikke givet et definitivt svar på de problematiske elementer, der er nævnt ovenfor. Tvivl med hensyn til den retlige virkning af chartrets principper kan afhjælpes ved at forelægge et spørgsmål for EU-Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.

5. Fortolkningen af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret: forklaringer

For nærmere at bestemme den beskyttelse, der sikres med de grundlæggende rettigheder i chartret, kan der hentes gode råd i de officielle forklaringer til chartret.

I henhold til chartrets artikel 52, stk. 7, skal Unionens og medlemsstaternes domstole tage "behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af dette charter".

I forklaringerne angives navnlig inspirationskilderne for hver af chartrets grundlæggende rettigheder: f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention, den europæiske socialpagt, medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner osv.

Dette er særligt vigtigt, eftersom der i chartrets afsnit VII fastlægges specifikke fortolkningsregler afhængigt af inspirationskilden til de berørte grundlæggende ret. Der er navnlig forskellige regler for fortolkning af de bestemmelser i chartret, som svarer til de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention, og af de bestemmelser i chartret, som anerkender de grundlæggende rettigheder, der er afledt af medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner (se artikel 52, stk. 3 og 4, og de tilsvarende forklaringer).

5.1 Rettigheder i chartret, som svarer til rettigheder fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention

I chartrets artikel 52, stk. 3, hedder det: "I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved [den europæiske menneskerettighedskonvention], har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse".

Den europæiske menneskerettighedskonvention repræsenterer med andre ord en *minimumsstandard* for beskyttelse, for så vidt angår tilsvarende rettigheder. Alle EU-retsakter samt nationale gennemførelsesbestemmelser hertil skal sikre et niveau af beskyttelse af tilsvarende rettigheder, som er i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention. I tvilstilfælde kan spørgsmålet forelægges Domstolen med henblik på præjudiciel afgørelse (om gyldigheden eller fortolkningen af de berørte EU-retlige bestemmelser afhængigt af omstændighederne).

Den officielle forklaring til artikel 52, stk. 3, giver en vis hjælp til at identificere de tilsvarende rettigheder. Den indeholder to lister, hvoraf den ene nævner de artikler i chartret, der har samme betydning og omfang som de tilsvarende artikler i menneskerettighedskonventionen, og den anden nævner de artikler, der har samme betydning og omfang som de tilsvarende artikler i menneskerettighedskonventionen, men som har større rækkevidde.

De to lister er ikke udtømmende: De afspejler retten på det nuværende stadium og er åbne for "udvikling i retten, lovgivningen og traktaterne". Der kan udpeges yderligere tilsvarende rettigheder.

I forklaringen til chartrets artikel 49, stk. 1, anføres det, at denne bestemmelse svarer til artikel 7, stk. 1, i menneskerettighedskonventionen, bortset fra princippet om mildere retsreglers tilbagevirkende kraft, som findes i den sidste del af chartrets bestemmelse. I sin afgørelse fra 2009 i sagen *Scoppola mod Italien* (nr. 2) fortolkede Menneskerettighedsdomstolen med henvisning til chartrets artikel 49, stk. 1, menneskerettighedskonventionens artikel 7, stk. 1, således, at den også omfatter princippet om mildere retsreglers tilbagevirkende kraft.

I forklaringen til chartrets artikel 52, stk. 3, gives der yderligere nyttige retningslinjer:

Betydningen og rækkevidden af de tilsvarende rettigheder fastslås under hensyntagen til den europæiske menneskerettighedskonvention og dens protokoller som fortolket af Menneskerettighedsdomstolen.

Hvis tilsvarende rettigheder i den europæiske menneskerettighedskonvention fastsætter begrænsninger, skal de også respekteres ved fortolkningen af chartret.

Hvis der ikke er fastsat begrænsninger rettigheder i menneskerettighedskonventionen, kan der ligeledes ikke fastsættes begrænsninger for disse rettigheder i chartret.

5.2 De fælles forfatningsmæssige traditioners rolle

I chartrets artikel 52, stk. 4, hedder det:

"I det omfang dette charter anerkender grundlæggende rettigheder, således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, skal disse rettigheder fortolkes i harmoni med disse traditioner".

I den tilsvarende forklaring påpeges følgende: "Fortolkningsreglen i stk. 4 er baseret på artikel 6, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, og den tager behørigt hensyn til den tilgang til de fælles forfatningsmæssige traditioner, som Domstolen har fulgt (f.eks. dom af 13. december 1979, sag 44/79, Hauer, Sml. 1979, s. 3727; dom af 18. maj 1982, sag 155/79, AM&S, Sml. 1982, s. 1575). Ifølge denne regel skal de pågældende charterrettigheder ikke fortolkes snævert som "laveste fællesnævner", men snarere som et tilbud om en høj beskyttelsesstandard, der er passende i forhold til EU-retten og i harmoni med de fælles forfatningsmæssige traditioner".

I modsætning til forklaringen til artikel 52, stk. 3, opstilles der i forklaringen til artikel 52, stk. 4, ikke en liste over de grundlæggende rettigheder i chartret, som er afledt af medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner. Visse retningslinjer for dette kan findes i forklaringerne til chartrets materielle bestemmelser. Forklaringen til artikel 20 (lighed for loven) lyder f.eks.: "Denne artikel svarer til det generelle retsprincip, der er optaget i alle europæiske forfatninger, og som Domstolen har anerkendt som et grundlæggende princip i fællesskabsretten (dom af 13. november 1984, sag 283/83, Racke, Sml. 1984, s. 3791, dom af 17. april 1997, sag C-15/95, EARL, Sml. I, s. 1961, og dom af 13. april 2000, sag C-292/97, Karlsson, Sml. I, s. 2737)".

Det kan hævdes, at rækkevidden af chartrets artikel 52, stk. 4, omfatter flere bestemmelser end de bestemmelser, der ifølge deres forklaringer afspejler medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner. Det kan især være nyttigt at se på retspraksis vedrørende de generelle principper i EU-retten (se [del I, afsnit 2.3](#)), da EU-Domstolen hentede inspiration i medlemsstaternes forfatningsbestemmelser, da den identificerede og udviklede disse principper. Virkningerne af den fortolkningsregel, der fastsættes ved chartrets artikel 52, stk. 4, er ikke særligt klare. Domstolen har endnu ikke afsagt domme til afklaring heraf. Det står imidlertid klart, at der ikke findes en regel om maksimal beskyttelse. Der er intet, der tyder på, at rækkevidden af chartrets beskyttelse automatisk svarer til den beskyttelse, der er fastsat i den medlemsstats forfatning, som yder den mest omfattende beskyttelse. Det fastslås i stedet, at "fortolkningen af disse grundlæggende rettigheder [bør sikres] inden for rammerne af Unionens struktur og mål" ([udtalelse 2/13](#), punkt 170). Denne struktur omfatter respekt for medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner.

6. Når chartrets grundlæggende rettigheder kan begrænses

I chartrets artikel 52, stk. 1, fastsættes betingelserne for vedtagelsen af begrænsninger af chartrets grundlæggende rettigheder. "Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheds og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder".

Selv om det ikke er anført udtrykkeligt i chartrets artikel 52, stk. 1, kan visse grundlæggende rettigheder ikke begrænses. Eftersom den europæiske menneskerettighedskonvention udgør en minimumsstandard for beskyttelse i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3 (se [afsnit 5.1](#)), kan grundlæggende rettigheder, der betegnes som absolutte rettigheder i menneskerettighedskonventionen (som f.eks. retten til livet eller forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf), heller ikke begrænses inden for rammerne af chartret.

For at afgøre, om en begrænsning af en af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, kan tillades, skal følgende spørgsmål stilles:

Kan den pågældende grundlæggende ret begrænses?

Hvis ja: Respekterer begrænsningen den grundlæggende rets væsentligste indhold?

Hvis ja: Svarer den faktisk til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen? Eller opfylder den et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder?

Hvis ja: Er begrænsningen rimelig? (Dvs. at begrænsningen skal være passende i forhold til de tilstræbte mål).

Hvis ja: Er begrænsningen nødvendig? (Dvs. at begrænsningen skal opfylde de tilstræbte mål uden unødige indgreb i den berørte grundlæggende ret).

Vejledning i, hvordan en sådan vurdering bør foretages, findes i bilag IV til Rådets "

[Retningslinjer vedrørende de metodemæssige skridt, der skal tages for at kontrollere foreneligheden med de grundlæggende rettigheder i Rådets forberedende organer](#)

" fra 2014.

Med hensyn til Domstolens praksis gives der i [sag C-92/09 Volker und Markus Schecke](#) et klart eksempel på den praktiske anvendelse af den *test*, der er omhandlet i artikel 52, stk. 1.

7. Mere om chartrets virkninger på nationalt plan

Når en national foranstaltning er i strid med chartret, bør den nationale ret først undersøge, om den pågældende nationale foranstaltning kan fortolkes i overensstemmelse med chartret (I). Hvis det ikke viser sig muligt, bør den nationale ret derefter overveje, om den berørte bestemmelse i EU's charter opfylder kravene for at have direkte virkning (II). Endelig kan den person, der påberåber sig en krænkelse af en grundlæggende ret, anlægge erstatningssag mod den pågældende medlemsstat (III). En god illustration af de specifikke betingelser og grænser for de tre metoder til at sikre beskyttelse, der er nævnt ovenfor, samt den logiske rækkefølge, hvori de bør anvendes, findes i Domstolens dom i [sag C-441/14 Dansk Industri \(DI\)](#).

I - Fortolkning af national ret i overensstemmelse med EU-retten

For at bilægge tvister bør de nationale retter tage de nationale forskrifter set under ét i betragtning og anvende de fortolkningsmetoder, der er anerkendt i disse forskrifter. De bør så vidt muligt fortolke den berørte **nationale bestemmelse i lyset af** ordlyden af og formålet med de EU-bestemmelser, der er relevante for sagen.

I [sag C-149/10 Chatzi](#) anmodede en græsk ret f.eks. Domstolen om at forklare betydningen af § 2, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende forældreorlov (fastsat i direktiv 96/34/EF) i lyset af chartrets artikel 24 (børns rettigheder). Den forelæggende ret var i tvivl om foreneligheden af den nationale lov om gennemførelse af aftalen med chartret, for så vidt som den gav mødre til tvillinger ret til én periode med forældreorlov.

Domstolen fastslog, at den nationale foranstaltning **ikke var i strid** med chartrets artikel 24. Domstolen anførte imidlertid, at medlemsstaterne – for at sikre respekt for **princippet om lighed for loven** i henhold til chartrets artikel 20 – skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at tage hensyn til den specifikke situation for forældre med tvillinger. Deres situation adskiller sig fra forældre til enebørn og fra forældre til børn med kun en lille aldersforskel (som derfor kan få tildelt to særskilte perioder med forældreorlov).

Domstolen besvarede derfor den græske rets spørgsmål på følgende måde: "Set i lyset af ligebehandlingsprincippet [pålægger rammeaftalen] den nationale lovgiver [...] at indføre en ordning med forældrelov, der under hensyntagen til situationen i den berørte medlemsstat sikrer forældre til tvillinger en behandling, der tager behørigt hensyn til deres særlige behov. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om de nationale forskrifter opfylder dette krav, og i givet fald at anlægge en fortolkning af disse forskrifter, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med EU-retten".

II – Grundlæggende rettigheders direkte virkning og ikke-anvendelse af modstridende nationale bestemmelser

Ifølge Domstolens faste praksis kan fysiske og juridiske personer påberåbe sig EU-retlige bestemmelser, hvis disse er klare, præcise og uden betingelser, ved deres nationale retter for at få en afgørelse om, at modstridende nationale bestemmelser ikke skal anvendes. Dette er EU-rettens direkte virkning. Den direkte virkning kan være vertikal eller horisontal, afhængigt af om den gøres gældende i sager mellem en fysisk eller juridisk person og en medlemsstat (vertikal direkte virkning) eller i tvister mellem private parter (horisontal direkte virkning).

Med hensyn til vertikal direkte virkning skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at det brede begreb "medlemsstat" omfatter den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt samt enhver central og lokal offentlig myndighed. Begrebet omfatter også "et organ, som – uanset sin retlige organisationsform – ved en retsakt udstedt af en offentlig myndighed har fået til opgave at yde offentlig servicevirksomhed under den offentlige myndigheds tilsyn, og som med henblik herpå har fået tillagt særlige beføjelser ud over dem, som følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne" (se f.eks. sag C-282/10 [Dominguez](#)).

I [sag C-176/12 Association de médiation sociale \(AMS\)](#) fastslog Domstolen, at chartret kunne have horisontal direkte virkning under visse omstændigheder. Domstolen fastslog, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, der er stadfæstet i chartrets artikel 21, stk. 1, har horisontal direkte virkning og kan påberåbes direkte med henblik på at undlade at anvende en national bestemmelse, fordi dette princip "i sig selv er tilstrækkeligt til at tillægge private en subjektiv ret, der som sådan kan påberåbes".

Følgende retningslinjer kan udledes af dommen i AMS-sagen:

En konflikt mellem national lovgivning og chartret bevirker, at den nationale lovgivning ikke finder anvendelse, når den omhandlede bestemmelse i chartret i sig selv er tilstrækkelig til at tillægge private en subjektiv ret, der som sådan kan påberåbes (dvs. uden krav om gennemførelsesforanstaltninger på hverken EU-plan eller nationalt plan).

Under sådanne omstændigheder kan den direkte virkning af chartrets bestemmelse påberåbes i både vertikale og horisontale procedurer (som det var tilfældet i AMS-sagen).

Chartrets artikel 21, stk. 1, opfylder kravene om direkte virkning, for så vidt angår forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder. Det samme gælder angiveligt for andre forbud mod forskelsbehandling, der er nævnt i denne bestemmelse.

Chartrets artikel 27 om retten til information og høring af arbejdstagerne i virksomheden har ikke direkte virkning: Domstolen udelukkede dette i AMS-sagen.

Hvis sagen omhandler en anden bestemmelse i chartret, kan det være relevant at anmode Domstolen om at afgøre, om den opfylder AMS-testen (selv om nationale retter, der afsiger ikke-endelige domme, ikke har pligt til at anmode om præjudicielle afgørelser).

III – Erstatningssager mod en medlemsstat for overtrædelse af EU-retten

Når det viser sig umuligt at fortolke en national lov i overensstemmelse med chartret, og der ikke er tale om direkte virkning, kan offeret for en krænkelse af en grundlæggende EU-rettighed anlægge et erstatningssøgsmål mod den pågældende medlemsstat for overtrædelse af EU-retten.

Selv om erstatningssøgsmålet skal indbringes for den kompetente nationale ret efter de nationale procedureregler, som finder anvendelse på tilsvarende søgsmål, er de betingelser, der skal opfyldes, fastsat på en ensartet måde i EU-retten. De nationale procedureregler skal desuden opfylde retten til adgang til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, og principperne om ækvivalens og effektivitet, som Domstolen har udviklet. Hvis der er tvivl med hensyn til de nationale reglers forenelighed med de EU-retlige parametre, der er nævnt ovenfor, kan den nationale ret forelægge Domstolen spørgsmålet med henblik på en præjudiciel afgørelse (se i denne forbindelse den præjudicielle afgørelse i [sag C-279/09 DEB](#)).

Sidste opdatering: 25/11/2020

Denne side vedligeholdes af Europa-Kommissionen. Oplysningerne på denne side afspejler ikke nødvendigvis Europa-Kommissionens officielle holdning. Kommissionen påtager sig intet ansvar for oplysninger og data, der er indeholdt i eller henvises til i dette dokument. Der henvises til den juridiske meddelelse, for så vidt angår de regler om ophavsret, der gælder for EU-websiderne.