Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 11 september 2018[1]

Mål C-378/17

Minister for Justice and Equality
Commissioner of the Garda Síochána
mot
The Workplace Relations Commission
Övriga deltagare i rättegången:
Ronald Boyle,
Brian Fitzpatrick,
Gerard Cotter

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen) (Irland))

”Begäran om förhandandsavgörande – Bestämmelse som i särskilda fall fördelar behörigheten mellan två organ beroende på klagomålets natur – Klagomål avseende diskriminering i arbetslivet – Begränsad behörighet för i lag föreskrivet organ – Ej behörighet att pröva mål i vilka det är nödvändigt att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten – Unionsrättens företräde – Full verkan – Medlemsstaternas processuella autonomi – Likvärdighet och effektivitet”

1. Var går gränserna för medlemsstaternas processuella autonomi? Eller rättare sagt: I vilken utsträckning begränsar principen om unionsrättens företräde medlemsstaternas möjlighet att tillämpa (konstitutionella) bestämmelser rörande fördelning av behörighet på ett visst rättsområde? Detta är i huvudsak den fråga som Supreme Court of Ireland (Högsta domstolen, Irland) har ställt till domstolen i förevarande mål.

2. Närmare bestämt är frågan huruvida en bestämmelse som fördelar behörigheten mellan High Court (Förstainstansdomstolen) och ett i lag föreskrivet organ, Workforce Relations Commission (nedan kallat WRC), är förenlig med principen om unionsrättens företräde.

3. Vilket organ som har behörighet att pröva ett mål beror på det aktuella klagomålets natur. WRC är i allmänhet behörigt att pröva klagomål rörande likabehandling i arbetslivet som grundar sig på direktiv 2000/78/EG[2] och den nationella lagstiftning som genomför detta direktiv, men är inte behörigt att pröva mål som för att vinna bifall kräver att en bestämmelse i nationell (primär eller sekundär) lagstiftning inte ska tillämpas. På grund av denna bestämmelse har WRC inte behörighet att pröva huruvida en nationell bestämmelse strider mot unionsrättsliga bestämmelser om likabehandling i arbetslivet. Det organ som är behörigt att pröva mål rörande diskriminering där det är nödvändigt att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning är i stället High Court (Förstainstansdomstolen).

1 Originalspråk: engelska.

2 Rådets direktiv av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i yrkeslivet (EGT L 303, 2000, s. 16).

4. Tolkningsfrågan i förevarande mål gör det nödvändigt att undersöka *syftet* med den bakomliggande praxis som bygger på domstolens principavgörande i målet Simmenthal.[3] Förevarande mål ger domstolen en möjlighet att undersöka huruvida den konstitutionella principen om unionsrättens företräde och, i förlängningen, unionsrättens fulla verkan, kräver att ett organ som WRC ska ha behörighet att pröva mål där det kan vara nödvändigt att avstå från att tillämpa nationell lagstiftning, även om det finns ett alternativt tillvägagångssätt som, enligt den hänskjutande domstolens bedömning, uppfyller principerna om likvärdighet och effektivitet.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Direktiv 2000/78 reglerar likabehandling i arbetslivet. Enligt artikel 1 är direktivets syfte att bekämpa diskriminering och genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna.

6. Direktivets tillämpningsområde definieras i artikel 3. Denna artikel har följande lydelse:

”1. Inom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om följande:

a) Villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, inklusive urvalskriterier och krav för anställning inom alla verksamhetsgrenar på alla nivåer i arbetslivet, inbegripet befordran.

…”

7. Direktivets andra kapitel handlar om rättsmedel och rättstillämpning. Artikel 9.1 i direktivet handlar om tillvaratagande av rättigheter. I artikeln anges följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att alla som anser sig förfördelade på grund av att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem har tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden, inbegripet, när de anser det lämpligt, förlikningsförfaranden, för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt detta direktiv, även efter det att den situation i vilken diskrimineringen uppges ha förekommit har upphört.”

B. Nationell rätt

1. Grundlagen

8. Artikel 34 i Bunreacht na hÉireann (Irlands grundlag) (nedan kallad grundlagen) har följande lydelse:

”1. Rättvisa ska skipas av domstolar inrättade genom lag av domare som utsetts på det sätt som föreskrivs i denna grundlag och ska, utom i de särskilda och begränsade fall som föreskrivs enligt lag, handläggas offentligt.

2. Domstolarna utgörs av

3 Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49.

i Förstainstansdomstolar,

ii Appellationsdomstolen, och

iii Högsta domstolen.

3 1° Bland förstainstansdomstolarna ska finnas en High Court som har fullständig ursprunglig behörighet i och rätt att pröva alla ärenden och frågor, oavsett om de är rättsliga eller faktiska, privaträttsliga eller straffrättsliga.

2° Förutom vad som anges i denna artikel ska High Courts behörighet omfatta frågan om lags giltighet enligt bestämmelserna i denna grundlag. En sådan fråga ska inte prövas (genom talan, argument eller på annat sätt) i domstol som har inrättats enligt denna eller någon annan artikel i denna grundlag, annat än High Court, Appellationsdomstolen eller Högsta domstolen."

9. Artikel 37.1 i grundlagen har följande lydelse:

"Inget i denna grundlag ska innebära att en person eller ett organ som vederbörligen har utsetts enligt lag att utöva rättsliga funktioner och behörigheter inte har rätt att utöva begränsade funktioner och behörigheter av dömande natur i frågor som inte är av straffrättslig natur, även om personen eller organet i fråga inte är en domare eller domstol som har utsetts eller inrättats enligt denna grundlag."

2. Den tillämpliga arbetsrättsliga lagstiftningen

10. I Irland regleras förbudet mot diskriminering på grund av ålder i Equality Acts (likabehandlingslagstiftningen). [4]

11. WRC (tidigare Equality Tribunal eller Likabehandlingstribunalen) är ett halvrättsligt organ som har inrättats för att utreda, pröva och avgöra klagomål om diskriminering. [5] Enligt de relevanta bestämmelserna i Equality Acts, har Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) rätt att utdöma skadestånd i form av gottgörelse i efterhand och skadestånd för diskriminering samt utfärda förelägganden om likvärdig ersättning och likabehandling samt en form av förbudsföreläggande, jämte ett föreläggande om att arbetsgivaren ska återanställa den person som har framställt klagomålet, med eller utan skadestånd.

12. I enlighet med reglementet för Garda Síochána, [6] upptas personer endast som elever för den nationella poliskåren om de har fyllt 18 år men ännu inte 35 år den första dagen i den månad när den anställningsannons som avsåg den lediga anställning som ansökan gäller publicerades i en nationell dagstidning.

II. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

13. Mellan år 2005 och 2007 ansökte Ronald Boyle, Brian Fitzpatrick och Gerard Cotter (nedan kallade de övriga deltagarna) om att upptas som elever till An Garda Síochána (Irlands nationella poliskår). Ansökningarna avslogs då den högsta åldern för att antas som elev enligt reglementet för Garda Síochána (antagning och anställning) var 35 år (nedan kallat åldersgränsen).

4 I det mål som är anhängigt vid den nationella domstolen utgör de relevanta lagarna Employment Equality Acts 1998 till 2004, och i förekommande fall, i ändrad lydelse.

5 Till följd av Workplace Relations Commission Act, 2015, har de relevanta funktioner som tidigare utövades av Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) numera överförts till WRC.

6 Garda Síochána (Admissions and Appointments) (Amendment) Regulations, 2014, (2014 års reglemente för Garda Síochána (antagning och anställning) (ändring)) (S.I. nr 749 år 2004).

14. De övriga deltagarna framställde klagomål avseende dessa avslag till (dåvarande) Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) i enlighet med Employment Equality Acts. De angav att åldersgränsen utgör diskriminering i arbetslivet på grund av ålder.

15. Trots sitt namn är Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) inte en domstol, utan ett administrativt organ. Det var behörigt att pröva klagomål rörande likabehandling i arbetslivet fram till år 2015. Efter detta överfördes denna behörighet till WRC.

16. Enligt den hänskjutande domstolen föreskrivs enligt artikel 34.3.2 i grundlagen att endast domstolar är behöriga att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning. Således saknar Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) och dess efterträdare WRC, i sin ställning som i lag föreskrivet organ, behörighet att pröva mål där det för ett effektivt rättsmedel krävs att man underlåter att tillämpa nationell lagstiftning på grund av nationell rätt eller unionsrätt.

17. I målet vid Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) tog Minister for Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministern) (nedan kallad ministern) upp frågan om behörighet. Då de övriga deltagarna ansåg att åldersgränsen stred mot direktiv 2000/78 och Employment Equality Acts, den lagstiftning som genomförde direktivet, utgjorde klagomålen en begäran om att underlåta att tillämpa åldersgränsen, det vill säga en nationell lagstiftningsåtgärd. Ministern gjorde gällande att Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) inte hade behörighet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning och begärde därför att Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) skulle handlägga frågan om behörighet som en preliminär fråga innan frågan prövades i sak.

18. Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) avslog denna begäran. Istället fastställde Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) att en förhandling skulle hållas den 11 juni 2008, där såväl frågan om behörighet som de materiella frågorna rörande diskriminering på grund av ålder skulle prövas.

19. Ministern överklagade Equality Tribunals (Likabehandlingstribunalens) beslut avslå begäran att pröva behörighetsfrågan som en preliminär fråga till High Court (Förstainstansdomstolen).

20. För det första yrkade ministern att High Court (Förstainstansdomstolen) skulle utfärda ett föreläggande som förbjöd Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) att pröva de övriga deltagarnas klagomål. För det andra yrkade ministern att High Court (Förstainstansdomstolen) skulle fastställa att Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) saknade behörighet att pröva klagomålen.

21. High Court (Förstainstansdomstolen) avgjorde målet den 17 februari 2009 och fann att Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) enligt nationell rätt inte hade behörighet att inleda en förhandling som underförstått förutsatte att den hade behörighet att avskaffa eller underlåta att tillämpa nationell lagstiftning såsom åldersgränsen.

22. Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) överklagade detta avgörande till Supreme Court (Högsta domstolen). Vid tidpunkten för Supreme Courts (Högsta domstolens) prövning av målet hade Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) blivit WRC.

23. Supreme Court (Högsta domstolen) avgjorde målet genom dom av den 15 juni 2017 (nedan kallad domen av den 15 juni 2017).[7] I denna dom fastställde Supreme Court (Högsta domstolen) High Courts (Förvaltningsöverdomstolens) slutsats att WRC inte hade behörighet att underlåta att tillämpa nationell rätt. Supreme Court (Högsta domstolen) lade dock till att mål som i vanliga fall skulle omfattas av WRC:s behörighet, men där detta administrativa organ enligt nationell rätt eller unionsrätt skulle vara skyldigt att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning, i stället måste prövas av High Court (Förstainstansdomstolen).

24. Då den hänskjutande domstolen fann det oklart huruvida en sådan fördelning av behörigheten mellan ett i lag föreskrivet organ och en domstol är förenlig med unionsrätten, beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

”I fall då

a) ett nationellt organ har inrättats enligt lag och har tilldelats generell behörighet att bland annat säkerställa tillämpningen av unionsrätten inom ett visst område, och

b) nationell rätt skulle kräva att ett sådant organ inte skulle vara behörigt att pröva en begränsad kategori av ärenden där ett effektivt rättsmedel – med stöd av nationell rätt och unionsrätten – skulle kräva att nationell lagstiftning inte tillämpades, och

c) vederbörande nationella domstolar skulle vara behöriga att, i syfte att säkerställa att den aktuella unionsbestämmelsen iakttas, förordna om att nationell lagstiftning inte ska tillämpas, skulle vara behöriga att pröva mål där ett sådant rättsmedel var nödvändigt, skulle vara behöriga att i sådana mål förordna om enligt unionsrätten erforderliga rättsmedel, och det rättsmedel som domstolarna tillhandahållit har, i enlighet med [domstolens] praxis, bedömts uppfylla likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen,

måste nämnda organ ändå anses behörigt att pröva ett klagomål avseende att nationell lagstiftning strider mot unionsrätten och, om organet bifaller klagomålet, anses behörigt att underlåta att tillämpa lagstiftningen i fråga, trots att det enligt nationell rätt är en domstol som är inrättad enligt grundlagen – och inte organet – som är behörig i samtliga fall att pröva mål rörande giltigheten av lagstiftning eller rörande frågan huruvida en lagstiftning ska underlåtas att tillämpas?”

25. Skriftliga yttranden har inkommit från ministern och Commissioner of the Garda Síochána, Irland, WRC, de första och tredje övriga deltagarna, den tjeckiska regeringen och kommissionen. Med undantag för den tjeckiska regeringen yttrade sig nämnda parter också muntligen vid förhandlingen den 5 juni 2018.

III. Bedömning

26. Innan jag övergår till att behandla tolkningsfrågorna ska jag först i korthet ta upp en fråga om sakprövning som har framförts av den tjeckiska regeringen.

7 Förutom begäran om hänskjutande av den 15 juni 2017, meddelade den hänskjutande domstolen också en särskild dom samma dag (Minister for Justice, Equality and Law Reform & Others mot The Workplace Relations Commission, [2017] IESC 43), som avsåg frågan om WRC:s behörighet enligt nationell rätt. I denna dom prövade den hänskjutande domstolen också vissa unionsrättsliga frågor. Den prövade, bland annat, huruvida fördelningen av behörigheten mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen) uppfyllde principerna om likvärdighet och effektivitet.

A. Upptagande till sakprövning

27. I sina skriftliga yttranden har den tjeckiska regeringen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan upptas till sakprövning. Enligt nämnda regering har den hänskjutande domstolen inte har preciserat vilken bestämmelse i direktiv 2000/78 som den aktuella nationella lagstiftningen kan stå i konflikt med, eller, med andra ord, tolkningsfrågan är så allmänt formulerad att den saknar samband med direktivet eller andra bestämmelser i unionsrätten.

28. Jag instämmer i detta. Det innebär dock inte att förevarande begäran inte kan upptas till sakprövning.

29. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas av när det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [8]

30. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att tolkningsfrågan inte avser åldersgränsens (eller den relevanta behörighetsregelns) förenlighet med en särskild bestämmelse i direktiv 2000/78. Domstolen har i stället ombetts klargöra en principfråga som sträcker sig avsevärt längre än de enskilda bestämmelserna i direktivet. Såsom redan har antytts har den nationella domstolen ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i om en bestämmelse (i grundlagen) som i särskilda fall fördelar behörigheten mellan WRC, ett i lag föreskrivet organ, och High Court (Förvaltningsöverdomstolen) utifrån klagomålets natur är förenlig med unionsrätten.

31. Vidare innehåller beslutet om hänskjutande de uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheter som är nödvändiga för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar på den fråga som ställts till den. Det framgår också tydligt av beslutet om hänskjutande varför problemet varken är hypotetiskt eller saknar samband med de verkliga omständigheterna i det nationella målet.

32. Begäran om förhandsavgörande kan således upptas till sakprövning.

B. Saken

33. Vid bedömningen av om WRC hade behörighet att pröva mål där det för ett effektivt rättsmedel krävs att man underlåter att tillämpa nationell lagstiftning på grund av nationell rätt eller unionsrätt, fann den nationella domstolen att den irländska grundlagen föreskriver att endast domstolar har behörighet att underlåta att tillämpa eller åsidosätta bestämmelser i primär eller sekundär lagstiftning.

34. Detta är fallet eftersom behörighetsregler, om inte annat följer av unionsrätten, ska tolkas mot bakgrund av det grundläggande kravet i artikel 34 i den irländska grundlagen, som anger att rättvisa ska skipas av domstolar som har inrättats enligt bestämmelserna i grundlagen.

35. I detta avseende har den hänskjutande domstolen också anmärkt att artikel 37.1 i grundlagen i vissa undantagsfall medger att en person eller ett organ enligt lag får bemyndigas att utöva ”begränsade funktioner och befogenheter av dömande art” i mål som inte är straffrättsliga. Enligt irländsk rätt kan befogenheter av dömande art således enligt lag överföras på ett i lag föreskrivet organ (såsom WRC), förutsatt att dessa befogenheter är begränsade.

8 Se, bland annat, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20 och där angiven rättspraxis.

36. Såsom redan antytts är WRC ett sådant i lag föreskrivet organ med begränsade befogenheter av dömande art. I enlighet med Employment Equality Acts utgör WRC första instans i klagomål avseende diskriminering i arbetslivet.[9] Närmare bestämt handlägger WRC klagomål rörande (arbetsgivares och tjänsteleverantörers) brott mot, och tvister rörande rättigheter enligt, lagstiftning om anställning, likabehandling och jämlikhet. När ett klagomål har anhängiggjorts vid WRC, ska generaldirektören för WRC först avgöra om målet kan hänskjutas till medling mellan de berörda parterna. Om målet inte är lämpligt för medling hänskjuter generaldirektören klagomålet till en så kallad adjudication officer, det vill säga en tjänsteman som avgör målet.[10]

37. I domen av den 15 juni 2017 fann den hänskjutande domstolen att WRC inte hade behörighet, enligt nationell rätt, att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning i syfte att avgöra frågan om behörighet som hade ingetts till den. Det var fallet, eftersom sådan behörighet inte hade tilldelats WRC enligt lag. Den hänskjutande domstolen fann också att sådan behörighet inte kunde vara underförstådd.

38. Mot bakgrund av de krav som anges i den irländska grundlagen fann den hänskjutande domstolen således att mål som kräver att nationell lagstiftning inte ska tillämpas i princip inte omfattas av WRC:s behörighet. I sådana mål måste de klagande i stället framställa sina klagomål direkt till High Court (Förstainstansdomstolen), som har behörighet att pröva sådana mål.

39. Fördelningen av behörighet mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen) i mål om likabehandling i arbetslivet bygger på det eventuella rättsmedel som krävs för att avhjälpa den påstådda diskrimineringen. Närmare bestämt har WRC *inte* behörighet att pröva klagomål om det är nödvändigt att (om klagomålet vunnit bifall) avstå från att tillämpa primär eller sekundär nationell lagstiftning.

40. High Court (Förstainstansdomstolen) har exklusiv behörighet att pröva sådana mål. Detta innebär att klagande, såsom de övriga deltagarna, som anser sig förfördelade på grund av en bestämmelse (eller vars klagomål annars skulle ha krävt att man avstår från att tillämpa nationell rätt), måste inleda ett ”förfarande om rättsprövning” vid High Court (Förstainstansdomstolen) för att målet ska kunna avgöras genom att underlåta att tillämpa nationell rätt som bedöms strida mot en överordnad bestämmelse (i detta fall direktiv 2000/78).

41. Men är då en sådan fördelning av behörigheten mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen) förenlig med unionsrätten?

42. Denna fråga, som har hänskjutits till domstolen för förhandsavgörande, rör uppenbart gränserna för medlemsstaternas processuella autonomi. För att kunna avgöra frågan är det dock nödvändigt att först betrakta den konstitutionella principen om unionsrättens företräde och, som en naturlig del av denna princip, medlemsstaternas skyldighet att, inom ramen för sin behörighet, säkerställa att unionsrätten ges full verkan.

43. Innan jag övergår till att bedöma dessa frågor vill jag dock betona att genom tolkningsfrågan inte uttryckligen efterfrågas domstolens tolkning av principen om processuell autonomi och de därmed sammanhängande principerna om likvärdighet och effektivitet. Tvärtom har den hänskjutande domstolen angett att den redan, mot bakgrund av domstolens praxis, har fastställt att behörighetsregeln uppfyller dessa principer. Supreme Court of Ireland (Högsta domstolen i Irland) har därför i huvudsak bett domstolen klargöra huruvida fördelningen av behörighet strider mot unionsrätten, *trots att den uppfyller dessa principer*.

9 Könsdiskriminering utgör ett undantag från denna regel. I tvister rörande könsdiskriminering kan den klagande *välja* att anhängiggöra målet direkt vid Circuit Court (Regiondomstolen).

10 Se https://www.workplacerelations.ie/en/Complaints_Disputes/Adjudication/(sidan besöktes den 5 juli 2018).

44. Med tanke på hur behörigheten är fördelad mellan domstolen och de nationella domstolarna inom ramen för förfaranden om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, är det (först och främst) mot denna bakgrund som tolkningsfrågan enligt min uppfattning ska bedömas.

1. Förhållandet mellan principen om unionsrättens företräde och principen om medlemsstaternas processuella autonomi

45. Det kan mycket väl vara så att skillnaden mellan att underlåta att tillämpa en bestämmelse och att avskaffa den, i den praktiska tillämpningen, många gånger endast är av teoretisk natur. Det kan också vara så att det, mot bakgrund av ett särskilt inhemskt rättssystem, inte är möjligt att dra en tydlig skiljelinje mellan de två.[11] Icke desto mindre följer det av unionsrätten att skillnaden mellan skyldigheten att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning (på grund av att den strider mot unionsrätten) *i ett särskilt fall* och skyldigheten att avskaffa en sådan bestämmelse med den verkan att bestämmelsen inte längre är giltig i något syfte (*ex tunc* eller *ex nunc*) emellertid är viktig.

46. Den praxis som bygger på domen i målet Simmenthal, som fastställde den konstitutionella principen om unionsrättens företräde och betonade domstolarnas och myndigheternas roll inom ramen för att tillerkänna unionsrätten full verkan, vilar på denna skillnad.[12] Denna skillnad utgår från en decentraliserad unionsrättsordning där det ankommer på respektive medlemsstat att utforma det förfarande som lämpar sig för att tillvarata de individuella rättigheter som följer av unionsrätten och, kanske viktigast, ange vilka institutioner som ska ha behörighet att avskaffa (eller ogiltigförklara) lagstiftning.

a) Behovet av att säkerställa att unionsrätten ges full verkan: skyldigheten för alla statliga organ att avstå från att tillämpa nationell rätt som strider mot unionsrätten

47. Den praxis som bygger på domstolens avgörande i målet Simmenthal[13] gäller underlåtenhet att tillämpa lagstiftning, eller närmare bestämt, skyldigheten för statliga organ att avstå från att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som strider mot unionsrätten, vilken är en direkt följd av den konstitutionella princip om direkt effekt som fastställdes i domen i målet van Gend en Loos.[14] Förutom att utforma grunderna för ett nätverk med unionsdomstolar fann domstolen i målet Simmenthal att

”21 … varje nationell domstol som prövar en talan inom ramen för sin behörighet är skyldig att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet och att skydda de rättigheter som enskilda erhållit genom denna rätt genom att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som kan strida mot gemenskapsrätten, oavsett om den bestämmelsen antagits före eller efter gemenskapsregeln.

22. Varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis, som kan få till följd en försvagning av gemenskapsrättens verkan på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tillämpningstillfället göra allt som erfordras för att utelämna nationella lagbestämmelser som kan hindra gemenskapsreglernas fulla verkan, är följaktligen oförenlig med de krav som följer av gemenskapsrättens karaktär.

11 Domen av den 15 juni 2017, punkterna 5.3. och 5.6.

12 Se, särskilt, dom av den 22 oktober 1998, IN. CO. GE.’90 m.fl., C-10/97–C-22/97, EU:C:1998:498, punkt 21. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet IN. CO. GE.’90 m.fl., C-10/97–C-22/97, EU:C:1998:228, punkterna 16–44.

13 Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49.

14 Dom av den 5 februari 1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1.

23. Så skulle vara fallet om vid ett motsatsförhållande mellan en gemenskapsrättsbestämmelse och en senare nationell lag lösningen av denna konflikt skulle vara förbehållen en annan myndighet – med egen befogenhet att företa skönsmässig bedömning – än den domstol som har att säkerställa gemenskapsrättens tillämpning, även om det till följd därav uppkomna hindret mot gemenskapsrättens fulla verkan endast skulle vara temporärt.

24. … således … [är] en nationell domstol, som inom ramen för sin behörighet skall tillämpa gemenskapsrättsbestämmelserna, … skyldig att säkerställa att dessa regler ges full verkan genom att med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa varje motstridande – även senare – bestämmelse i nationell lagstiftning, utan att domstolen behöver begära eller avvakta ett föregående avskaffande av en sådan bestämmelse genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande."[15]

48. Domen i målet Simmenthal handlade med andra ord (bland flera frågor av konstitutionell betydelse) om en lägre domstols behörighet att avstå från att tillämpa en bestämmelse i nationell lagstiftning som stred mot unionsrätten utan att vänta på att en högre domstol skulle avskaffa bestämmelsen.[16]

49. Det framgår dock av domstolens efterföljande praxis att även andra statliga organ har en sådan skyldighet, inbegripet administrativa myndigheter. I domen i målet Costanzo,[17] fann domstolen att en förvaltningsmyndighet, liksom en nationell domstol, är skyldig att tillämpa de bestämmelser i ett direktiv som har direkt effekt. Domstolen angav att när de erforderliga villkoren för att enskilda vid de nationella domstolarna ska kunna åberopa bestämmelserna i ett direktiv är uppfyllda, är alla förvaltningsorgan (inbegripet kommuner) skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser och att avstå från att tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med dem.[18]

50. I domen i målet CIF,[19] var en av frågeställningarna den italienska konkurrensmyndighetens (omtvistade) behörighet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som krävde eller förstärkte förfaranden som stred mot artikel 81.1 EG (nu artikel 101.1 FEUF). De undersökta företagen hävdade att myndigheten var skyldig att tillämpa den nationella lagstiftningen och inte kunde avstå från att tillämpa den. Konkurrensmyndigheten själv ansåg att dess behörighet att underlåta att tillämpa lagstiftningen byggde på principerna om direkt effekt och unionsrättens företräde.

51. I detta sammanhang upprepade domstolen att skyldigheten att avstå från att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten åligger samtliga statliga organ, inklusive administrativa myndigheter. Denna skyldighet medför i förekommande fall en skyldighet att vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att underlätta att unionsrättens fulla verkan säkerställs.[20]

52. Domstolen anmärkte sedan att en nationell konkurrensmyndighet hade till uppgift att övervaka att artikel 81 EG efterlevs. Denna bestämmelse, jämförd med artikel 10 EG (nu artikel 4.3 FEU), medförde en skyldighet för medlemsstaterna att avstå från att införa bestämmelser som strider mot de unionsrättsliga konkurrensreglerna. Den ändamålsenliga verkan av dessa bestämmelser skulle minska om myndigheten i fråga inte hade rätt att fastställa att en nationell åtgärd strider mot artikel 81 EG (och artikel 10 EG) och om myndigheten därför inte underlät att tillämpa den.[21]

15 Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkterna 21–24.

16 Domstolen har fastställt denna praxis i en mängd avgöranden. Se, bland många, dom av den 19 juni 1990, Factortame m.fl., C-213/89, EU:C:1990:257, punkterna 20 och 21, dom av den 4 juni 1992, Debus, C-13/91 och C-113/91, EU:C:1992:247, punkt 32, dom av den 2 augusti 1993, Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, punkt 9, och dom av den 5 mars 1998, Solred, C-347/96, EU:C:1998:87, punkt 30.

17 Dom av den 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256.

18 Ibidem, punkterna 31–33.

19 Dom av den 9 september 2003, CIF, C-198/01, EU:C:2003:430.

20 Ibidem, punkt 49.

21 Ibidem, punkt 50.

53. Det framgår därför klart av ovannämnda praxis att det saknar betydelse huruvida det statliga organet enligt den nationella rättsordningen har rätt att underlåta att tillämpa en bestämmelse som strider mot unionsrätten. Denna skyldighet åvilar ändå organet om det är nödvändigt för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan.

54. Det ska dock betonas att det av *obiter dictum* i domen i målet Simmenthal följer att en sådan skyldighet endast åvilar organet i fråga om det handlar *inom ramen för sin behörighet* (enligt nationell rätt). [22]

55. I synnerhet i förhållande till nationella domstolar har domstolen uttryckligen angett att skyldigheten att underlåta att tillämpa nationell rätt begränsas av den behörighet som har tilldelats den nationella domstol som har ombetts tillämpa unionsrättsliga bestämmelser. Detta uttalande antyder, å ena sidan, att domstolen anser det värt att skydda den frihet som bör tillkomma medlemsstaterna att fastställa sin infrastruktur beträffande domstolar och administrativa myndigheter i enlighet med landets grundlagsenliga traditioner. Å andra sidan visar det på ett hänsynstagande till de konstitutionella system som tillsammans utgör grunden för unionens rättsordning.

56. Således är det viktigt att erinra sig att ett statligt organ som handlar inom ramen för den berörda medlemsstatens rättsliga och/eller administrativa struktur, i nödvändig utsträckning kan skydda en enskilds rättigheter som följer av unionsrätten, och således säkerställa att unionsrätten ges full verkan.

b) Skyldigheten att säkerställa att unionsrätten ges full verkan inom ramen för den behörighet som har tilldelats organet i fråga

57. WRC är det organ som särskilt har utsetts av den irländska lagstiftaren för att i enlighet med artikel 9.1 i direktiv 2000/78, säkerställa att skyldigheterna enligt direktivet genomförs effektivt. I normalfallet har WRC behörighet att pröva klagomål rörande diskriminering i arbetslivet.

58. Det kan därför sägas att principen om unionsrättens företräde, som domstolen fastställde i domen i målet Simmenthal, på ett vid tidpunkten innovativt sätt, kräver att WRC måste kunna underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som WRC anser strida mot direktiv 2000/78 (i detta fall åldersgränsen). Detta är i huvudsak vad WRC, de övriga deltagarna i målet och kommissionen har gjort gällande.

59. Ett sådant betraktelsesätt förefaller utan tvekan tilltalande. Trots detta är jag dock inte övertygad om att det är riktigt.

60. I detta läge är det mycket viktigt att betona att den konstitutionella betydelsen av unionsrättens företräde som en grundläggande princip i unionens *sui generis*-rättssystem inte kan överskattas. Denna grundläggande betydelse innebär att det inte medges några undantag från principen om unionsrättens företräde. Det skulle äventyra själva grunden för unionens rättssystem om undantag kunde göras från denna princip.

22 Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 21, och dom av den 19 juni 1990, Factortame m.fl., C-213/89, EU:C:1990:257, punkt 20. Se även dom av den 10 april 1984, Colson och Kamann, 14/83, EU:C:1984:153, punkt 26.

61. Det förefaller därför uppenbart att nationella bestämmelser (vare sig dessa är konstitutionella eller av annat slag), som generellt begränsar rätten att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning till domstolar, strider mot principen om unionsrättens företräde, såsom denna har fastställts av domstolen i målen Simmenthal och Costanzo. Det råder ingen tvekan om att en sådan bestämmelse skulle strida mot den av domstolen fastställda principen som innebär att *alla* förvaltningsorgan är skyldiga att tillämpa bestämmelser i unionsrätten som har direkt effekt och avstå från att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med dessa. [23]

62. Vid en närmare granskning skiljer sig dock förevarande mål från den rättspraxis som bygger på domen i målet Simmenthal. Det ska betonas att den i det nationella målet aktuella behörighetsregeln inte ifrågasätter principen om unionsrättens företräde eller, i förlängningen, unionsrättens fulla verkan.

63. Förevarande mål rör frågan om unionsrätten föreskriver vilken domstol som ska ha behörighet att pröva en viss grupp mål.

64. Förevarande mål skiljer sig från en situation där en domstol som har materiell behörighet att pröva ett mål, såsom var fallet i målet Simmenthal, eller där en myndighet som uppenbart har exklusiv behörighet att fatta ett förvaltningsbeslut, såsom var fallet i målet Costanzo, har begränsad behörighet att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och därmed, i förekommande fall, att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel vid brott mot unionsrätten.

65. Förevarande mål skiljer sig också från situationen i målet CIF (en variant av de situationer som beskrevs ovan), det vill säga, en situation där den nationella myndigheten inte har uttrycklig behörighet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionens konkurrensregler, vars efterlevnad skulle säkerställas av just denna myndighet.

66. Det ska betonas att situationen i förevarande mål är sådan, att den nationella lagstiftningen, såsom denna har tolkats av den hänskjutande domstolen, fördelar den *materiella* behörigheten i mål om likabehandling i arbetslivet mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen) genom att tilldela det sistnämnda organet *exklusiv* behörighet att pröva mål som ifrågasätter giltigheten av lagstiftning eller kräver att lagstiftning inte ska tillämpas.

67. Inom ramen för detta särskilda processuella sammanhang måste man enligt min uppfattning vara försiktig med att dra paralleller med den rättspraxis som bygger på domen i målet Simmenthal.

68. Såsom nämndes ovan är *syftet* med denna rättspraxis att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och i synnerhet att göra det möjligt för enskilda att erhålla ett effektivt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten inför den förvaltningsmyndighet eller domstol som *har behörighet* att pröva målet. För att säkerställa sådant skydd måste alla statliga organ också vara behöriga att avstå från att tillämpa nationell lagstiftning, även om det nationella rättssystemet inte tilldelar organet sådan behörighet. Det skulle vara problematiskt mot bakgrund av unionsrättens fulla verkan, om det var nödvändigt att erhålla ett fastställande av oförenlighet med unionsrätten, eller en ogiltigförklaring, av den relevanta bestämmelsen i en (högre stående) domstol först.

69. Domstolens praxis säkerställer därför att domstolar, liksom myndigheter, som tillämpar unionsrätten kan göra detta fullt ut *inom sina respektive behörighetsområden*.

23 Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 21, och dom av den 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punkterna 31–33.

70. Till skillnad från detta är syftet med denna rättspraxis inte att inkräkta på fördelningen av *behörighet* i mål mellan domstolarna (och/eller förvaltningsmyndigheter). Den innebär inte att en domstol (och, i än högre grad, en förvaltningsmyndighet) har rätt att bortse från behörighetsregler i syfte att säkerställa unionsrättens fulla verkan. Detta beror huvudsakligen på att medlemsstaterna i princip har betydande frihet att utforma processuella bestämmelser, såsom bestämmelser om tilldelning av behörighet till domstolar eller myndigheter i en särskild typ av mål, förutsatt att principerna om likvärdighet och effektivitet uppfylls. [24]

71. Såsom jag ser det kan en förvaltningsmyndighet eller domstol endast ha en skyldighet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, om det redan från början har fastställts att organet har materiell behörighet att pröva målet (eller, för den delen, såsom mer allmänt gäller myndigheter, att fatta beslut i en viss fråga).

72. Alla parter verkar vara överens om att WRC, enligt nationell konstitutionell rätt, inte har sådan behörighet. Om WRC skulle pröva ett klagomål som krävde att WRC underlät att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt, skulle WRC inte längre handla inom ramen för sin behörighet.

73. Det ska påpekas att den i det nationella målet omtvistade regeln avser *materiell* behörighet. Den fördelar behörigheten avseende förfaranden i första instans i särskilda fall mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen). Detta innebär att det i den särskilda typ av mål där ett klagomål rörande diskriminering i arbetslivet, för att vinna framgång, kräver att man underlåter att tillämpa nationell lagstiftning, är High Court (Förstainstansdomstolen) som är det rättskipande organ som har behörighet att pröva målet.

74. Det är riktigt att WRC, inom ramen för sin egen behörighet, är skyldigt att säkerställa att lagstiftningen om likabehandling i arbetslivet, däribland direktiv 2000/78, efterlevs. Icke desto mindre begränsas denna behörighethet av den i förevarande mål ifrågasatta behörighetsregeln.

75. I förevarande mål har det inte gjorts gällande att WRC inte skulle ha möjlighet att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel, eller att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, i mål där den har sådan behörighet (det vill säga, i mål där klagomålet, i huvudsak, rör diskriminering från arbetsgivarens sida och inte en bestämmelse). WRC har helt enkelt inte någon behörighet *alls* i mål där det, för att klagomålet ska vinna framgång, krävs att man underlåter att tillämpa lagstiftning.

76. Denna omständighet gör, enligt min uppfattning, att förevarande mål skiljer sig från den rättspraxis som har diskuterats ovan. Frågan huruvida det aktuella organet var behörigt att pröva målet (eller fatta beslut i en särskild fråga) var helt enkelt inte aktuell i dessa mål. Istället var den gemensamma nämnaren i dessa mål att den behöriga domstolen eller myndigheten var begränsad, inte avseende behörighet, utan med avseende på de *verktyg* den hade till sitt förfogande för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan.

77. Förvisso skulle det vara lockande att dra paralleller med målet CIF. Såsom kommissionen anförde vid förhandlingen skulle det i målet CIF ha funnits ett alternativt sätt för en enskild att påtala ett brott mot unionens konkurrensregler, nämligen att anhängiggöra en talan vid de allmänna domstolarna. Dessa domstolar skulle, i enlighet med domstolens praxis, ha varit skyldiga att avstå från att tillämpa nationell lagstiftning som stred mot unionens konkurrensregler. Trots detta alternativa tillvägagångssätt (som inte uttryckligen diskuterades av domstolen) fann domstolen att den italienska konkurrensmyndigheten var skyldig att avstå från att tillämpa nationell lagstiftning i syfte att säkerställa att de unionsrättsliga konkurrensbestämmelserna ges full verkan.

24 Se, bland många, dom av den 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, punkt 5, dom av den 16 december 1976, Comet, 45/76, EU:C:1976:191, punkt 13–16, dom av den 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 12, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 39, samt dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28.

78. Här är det emellertid av särskild betydelse att den italienska konkurrensmyndighetens behörighet att säkerställa att de unionsrättsliga konkurrensbestämmelserna efterlevdes inte var begränsad enligt nationell rätt. Tvärtom var denna myndighet det (enda) organ som hade behörighet att säkerställa att de unionsrättsliga konkurrensbestämmelserna uppfylldes. Till skillnad mot förevarande mål, var myndighetens materiella behörighet inte begränsad till en viss typ av mål. Med detta i åtanke krävde behovet av att säkerställa unionsrättens fulla verkan i målet CIF förvisso att den nationella konkurrensmyndigheten kunde avstå från att tillämpa nationell lagstiftning. I det relevanta målet skulle det ha varit svårt, och kanske till och med omöjligt, för denna myndighet att säkerställa att de unionsrättsliga konkurrensbestämmelserna som den var skyldig att tillämpa uppfylldes, om den inte hade sådan behörighet.

79. Jag finner det svårt att se ett liknande behov i förevarande mål.

80. När ett klagomål som eventuellt kräver att nationell lagstiftning inte ska tillämpas har anhängiggjorts vid det behöriga organet (High Court) (Förstainstansdomstolen), kan denna domstol avstå från att tillämpa nationell lagstiftning som anses strida mot unionsrätten, eller en annan överordnad regel, och tillhandahålla andra rättsmedel som krävs för att avhjälpa den påstådda diskrimineringen. Det är också avgörande att betona att det inte finns något alternativt tillvägagångssätt för klagande, eftersom High Court (Förstainstansdomstolen) har exklusiv behörighet i klagomål där lagstiftningens giltighet har ifrågasatts eller där det är nödvändigt att underlåta att tillämpa lagstiftning.

81. Detta är också anledningen till att jag inte kan godta argumentet att behörighetsregeln hindrar att ett organ som WRC, som har ställning som ”domstol eller tribunal” i den mening som avses i artikel 267 FEUF,[25] säkerställer att rättigheter som följer av unionsrätten skyddas.

82. En närmare granskning avslöjar svagheterna med detta argument. WRC skulle inte kunna begära förhandsavgörande avseende den materiella frågan huruvida en bestämmelse över huvud taget strider mot direktiv 2000/78, eftersom WRC inte har behörighet att pröva sådana mål. Till skillnad från detta skulle High Court (Förstainstansdomstolen) kunna begära ett förhandsavgörande angående åldersgränsens förenlighet med unionsrätten.

83. Ett följdargument till detta diskuterades relativt ingående vid förhandlingen. Framför allt WRC gjorde gällande att verkan av förfarandet med förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF allvarligt skulle hotas om domstolen skulle finna att behörighetsregeln inte stred mot unionsrätten. Den omtvistade bestämmelsen skulle hindra att WRC gav full verkan åt en dom som meddelats av domstolen, i vilken det slogs fast att en bestämmelse i den irländska lagstiftningen stred mot direktiv 2000/78.

84. I detta avseende ska anmärkas att detta argument förutsätter att målet omfattas av WRC:s behörighet. Trots detta har inte någon av parterna kunnat ge något konkret exempel på en situation där båda följande omständigheter är för handen: nämligen, å ena sidan, att målet omfattas av WRC:s behörighet, eftersom det inte är nödvändigt att underlåta att tillämpa nationell rätt och, å andra sidan, att domstolen, utifrån en begäran om förhandsavgörande från WRC, har fastställt att en bestämmelse i nationell lagstiftning strider mot direktiv 2000/78.

85. Svårigheten för parterna att ge ett konkret exempel på en situation där behörighetsregeln skulle äventyra verkan av förfarandet om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF verkar ha en relativt enkel förklaring. En sådan situation kan endast uppstå om WRC antingen ansågs ha behörighet eller om WRC skulle överskrida gränserna för sin behörighet och pröva ett sådant klagomål.

25 I ett mål som omfattas av dess behörighet, har Equality Tribunal (Likabehandlingstribunalen) hänskjutit ett mål för förhandsavgörande. Se dom av den 18 mars 2014, Z, C-363/12, EU:C:2014:159.

c) En preliminär slutats

86. Det kan finnas giltiga skäl för att dela upp behörigheten på ett visst rättsområde mellan olika (dömande) organ.

87. Det blir allt vanligare att uppgiften att lösa tvister som uppkommer i vardagslivet, såsom konsumenttvister och arbetskonflikter, förflyttas från domstolarna till specialiserade organ med (begränsad) behörighet att medla och/eller snabbt lösa sådana tvister.[26] Det är lika vanligt att de personer som prövar tvisterna i dessa organ, såsom är fallet avseende WRC, inte har någon juridisk utbildning. Dessa organ är ofta bättre skickade än domstolarna att tillhandahålla snabba och effektiva lösningar på sådana slags tvister till en låg kostnad.

88. Emellertid är det inte alla tvister som är lämpliga att lösas i sådana organ, i synnerhet inte tvister som ger upphov till frågor som kan få vidare rättsliga implikationer.

89. Enligt fast rättspraxis ankommer det, i avsaknad av unionsrättsliga föreskrifter på området, på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar (eller, i förekommande fall, administrativa myndigheter) som är behöriga och att fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten.[27] Medlemsstaterna bär likväl ansvaret för att i varje enskilt fall tillförsäkra ett effektivt skydd av dessa rättigheter.[28] Således kan behörigheten på ett visst unionsrättsligt område vara uppdelad mellan olika organ, förutsatt att rättigheterna i fråga skyddas i tillräcklig utsträckning.

90. Varje organ har således, inom ramen för sin respektive behörighet, rätt att säkerställa att unionsrätten ges full verkan genom att, vid behov, avstå från att tillämpa nationell rätt som strider mot unionsrätten. Ett organ kan således inte, med hänvisning till unionsrättens företräde, helt enkelt bortse från behörighetsregler som begränsar dess materiella behörighet på ett visst område, såsom detta definieras i nationell rätt.

91. Jag anser därför att en behörighetsregel såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken delar upp behörigheten i särskilda fall mellan ett i lag föreskrivet organ och en allmän domstol på grundval av klagomålets natur, inte strider mot principen om unionsrättens företräde och omfattas av tillämpningsområdet för medlemsstaternas processuella autonomi.

92. Om domstolen skulle följa ordalydelsen i tolkningsfrågan strikt, skulle detta lösa problemet. Detta är fallet, eftersom den hänskjutande domstolen, såsom följer tydligt av tolkningsfrågan, redan har bedömt huruvida behörighetsregeln uppfyller kraven på likvärdighet och effektivitet. Tolkningsfrågan förutsätter just att behörighetsregeln i fråga inte strider mot detta principer.[29]

93. Det är naturligtvis riktigt att det i slutänden ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida den omtvistade nationella förfaranderegeln uppfyller likvärdighets- och effektivitetsprinciperna. Icke desto mindre anser jag att det, mot bakgrund av den uppmärksamhet som dessa principer har fått i parternas såväl skriftliga som muntliga yttranden, är nödvändigt att bemöta de huvudsakliga argument som parterna har framfört angående den nationella domstolens bedömning, särskilt med avseende på effektivitetsprincipen.

26 Sådana förfaranden omfattas av samlingsnamnet ”alternativ tvistlösning”.

27 Se, exempelvis ovan I fotnot 24 angiven rättspraxis samt dom av den 15 april 2008, Impact, C- 268/06, EU:C:2008:223, punkt 44, och dom av den 8 september 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, punkt 88 och där angiven rättspraxis.

28 Se, exempelvis, dom av den 9 juli 1985, Bozzetti 179/84, EU:C:1985:306, punkt 17, dom av den 18 januari 1996, SEIM, C-446/93, EU:C:1996:10, punkt 32, och dom av den 17 september 1997, Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, punkt 40.

29 Tolkningsfrågan anger, något otydligt, att ”det rättsmedel som domstolarna tillhandahållit” har bedömts uppfylla likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Trots detta är det möjligt att utläsa, mot bakgrund av domen av den 15 juni 2017, att den hänskjutande domstolen har fastställt att det *förfarande* i High Court (Förstainstansdomstolen) som kan tillämpas vid klagomål om målet faller utanför WRC:s behörighet, uppfyller dessa principer.

2. Fördelningen av behörigheten mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen): Förenligheten med principerna om likvärdighet och effektivitet

94. Det framgår av fast rättspraxis att de processuella reglerna för mål som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter som följer av unionsrätten varken får vara mindre förmånliga än de som avser liknande mål som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen). [30]

a) Likvärdighet: Strävan efter att hitta rätt jämförelseobjekt

95. I domen av den 15 juni 2017 fann den hänskjutande domstolen att behörighetsregeln uppfyller effektivitetsprincipen, eftersom exakt samma ordning skulle tillämpas oavsett om den rättsregel som ligger till grund för talan följer av nationell rätt eller unionsrätten. Behörighetsregeln i fråga skulle alltså vara tillämplig, och tillerkänna High Court (Förstainstansdomstolen) behörighet, i en talan som grundar sig helt på nationell rätt. [31]

96. Jag ser inget fel i denna bedömning.

97. Det framgår av rättspraxis att den aktuella nationella bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt på en talan som grundar sig på enskildas rättigheter på grundval av unionsrätten, som på en talan som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt när föremålet och grunden för talan är likartade. [32] Med andra ord måste likvärdighetsbedömningen genomföras i två steg. Först måste man hitta rätt jämförelseobjekt. Därefter måste man fastställa om förfarandet som grundar sig på unionsrätten behandlas mindre förmånligt än det jämförbara förfarandet enligt nationell rätt.

98. De första och tredje övriga deltagarna har i detta avseende gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte har valt det mest lämpliga jämförelseobjektet. I sina yttranden har de framfört att det går att finna ett lämpligare jämförelseobjekt i en talan om likabehandling i arbetslivet som vilar antingen på en grund som faller utanför tillämpningsområdet för direktiv 2000/78 eller som inte kräver att man avstår från att tillämpa nationell rätt.

99. I detta avseende vill jag till att börja med erinra om att det ankommer på den hänskjutande domstolen, som har direkt kunskap om de tillämpliga processuella reglerna, att avgöra likheten mellan talan i de berörda målen vad beträffar föremålet, grunden och de väsentliga beståndsdelarna. [33] Det förefaller därför som om, att domstolen endast i undantagsfall, om denna bedömning visar sig vara uppenbart felaktig, kan ifrågasätta ett konstaterande som den hänskjutande domstolen gjort om principen om likvärdighet.

100. Det finns inget behov för en så drastisk åtgärd här. Tvärtom anser jag att den hänskjutande domstolen har valt det enda rimliga jämförelseobjektet.

30 Se, bland annat, ovan i fotnot 27 angiven rättspraxis.

31 Dom av den 15 juni 2017, punkt 7.1.

32 Dom av den 27 juni 2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 39 och där angiven rättspraxis.

33 Se, exempelvis, dom av den 29 oktober 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punkt 45 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 februari 2015, Baczó och Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, punkt 44 och där angiven rättspraxis.

101. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast kräver principen om likabehandling inte att en medlemsstat ska utvidga sitt mest fördelaktiga nationella system till att omfatta samtliga fall av talan som väckts inom ett visst rättsområde. [34]

102. Såvitt jag kan förstå från de skriftliga yttrandena, har de första och tredje övriga deltagarna gjort gällande att alla klagomål rörande likabehandling i arbetslivet ska anses vara jämförbara, huvudsakligen till följd av att förfarandet i WRC är enklare och inte utgör en ekonomisk risk för klaganden.

103. Om detta synsätt godtogs skulle det i praktiken innebära att likvärdighetsbedömningen helt skulle fråntas all verkan. Det skulle innebära att man jämför objekt som inte är jämförbara. Såsom detta mål så väl illustrerar är inte alla mål rörande ett visst rättsområde jämförbara. Klagomål rörande likabehandling i arbetslivet skiljer sig åt vad beträffar föremålet, grunden och de väsentliga beståndsdelarna beroende på *källan* till diskrimineringen. En talan kan därför anhängiggöras i WRC när diskrimineringen bygger på ett *handlingssätt* (vanligtvis ett beslut fattat av arbetsgivaren) i ett anställningsförhållande. [35] Till skillnad från detta handlar en talan om ogiltigförklaring av lagstiftning eller som kräver att man avstår från att tillämpa lagstiftning huvudsakligen om frågan huruvida bestämmelse som har ställning som lag är lagenlig. Detta är enligt min uppfattning en avgörande skillnad som inte ska underskattas. Skillnaden mellan de processuella regler [36] som gäller för mål vid WRC respektive High Court (Förstainstansdomstolen), förklaras dessutom just av den naturliga skillnaden mellan de olika typer av mål som dessa organ har behörighet att pröva.

104. Med andra ord måste det lämpligaste jämförelseobjektet, såsom den hänskjutande domstolen har föreslagit, vara en talan som anhängiggörs i High Court (Förstainstansdomstolen) i enlighet med ren nationell rätt.

b) Effektivitet: Behovet av att anhängiggöra flera mål för att utöva rättigheter som följer av unionsrätten

105. Enligt fast rättspraxis ska effektiviteten bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid de olika nationella domstolarna som helhet betraktat samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och dess särdrag. [37]

34 Dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 34 och där angiven rättspraxis. I alla händelser är frågan om vad som utgör en ”oförmånlig” processregel i slutänden en fråga om perspektiv. Se i detta avseende dom av den 12 februari 2015, Baczó och Vizsnyiczai C-567/13, EU:C:2015:88, punkterna 46 och 47, angående frågan om det skulle kunna betraktas som ”oförmånligt” att, å ena sidan, ange att domstolar i högre instans ska handlägga en viss typ mål och, å andra sidan, de olika kostnadsordningar som är tillämpliga i de jämförda förfarandena.

35 Såvitt jag har förstått skulle dessa, exempelvis, avse underlåtelse att befordra en anställd på grund av en av de skyddade diskrimineringsgrunderna, underlåtelse att höja en anställds lön på ett diskriminerande sätt eller underlåtelse att anpassa arbetsplatsen och arbetsuppgifterna så att en anställd med funktionshinder kan utföra arbetet.

36 Det framgår av handlingarna i målet att förfarandet i WRC bygger på undersökningsprincipen, medan förfarandet i High Court (Förstainstansdomstolen) är kontradiktoriskt. Dessutom tillämpar organen olika kostnadsordningar. I High Court (Förstainstansdomstolen) riskerar klaganden att behöva ersätta rättegångskostnaderna. Detta är dock inte fallet i WRC. Skälet till detta är att parterna kan ha juridiska ombud, men den dömande tjänstemannen (adjudication officer) inte har behörighet att förplikta ena parten att ersätta rättegångskostnaderna. Dömande tjänstemän har dessutom endast begränsad behörighet att tvinga vittnen att närvara och dokumentation och bevisning läggs inte fram under ed. Därtill kan en dömande tjänsteman inte låta en part som inte är namngiven i förfarandet intervenera, eftersom WRC endast har begränsad dömande behörighet enligt lag.

37 Se, bland annat, dom av den 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 14, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 54, och dom av den 8 september 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 92 och där angiven rättspraxis.

106. I domen av den 15 juni 2017 undersökte den hänskjutande domstolen bland annat High Courts (Förstainstansdomstolens) behörighet att inhämta bevisning, kostnadsordningen, förfarandets kontradiktoriska natur i nämnda domstol och High Courts (Förstainstansdomstolens) behörighet att tillhandahålla rättsmedel av valfri art som krävs för att göra gällande de rättigheter som garanteras i unionsrätten. Efter att ha undersökt dessa särdrag i förfarandet vid High Court (Förstainstansdomstolen) drog den hänskjutande domstolen slutsatsen att behörighetsregeln uppfyllde kraven på effektivitet. [38]

107. Den hänskjutande domstolen undersökte dock inte uttryckligen de processuella olägenheter som kan uppkomma till följd av att ett klagomål måste delas upp mellan två organ. Denna fråga prövades av domstolen i målet Impact. [39] Denna dom diskuterades ingående vid förhandlingen. Det kan därför vara värdefullt att göra några anmärkningar om denna fråga.

108. Målet Impact handlade om en processuell bestämmelse som tvingade klagande att anhängiggöra flera mål för att utöva sina rättigheter enligt direktiv 1999/70. [40] Närmare bestämt föreskrev irländsk rätt att klagomål rörande visstidsarbete som grundade sig på den lag som hade införlivat direktivet kunde göras till Rights Commissioner (en specialdomstol), medan klagomål som grundade sig direkt på direktivet (det vill säga klagomål som uppkommit efter utgången av införlivandefristen, men innan Irland hade fullgjort sina skyldigheter) skulle anhängiggöras vid High Court (Förstainstansdomstolen).

109. I domen fann domstolen inledningsvis att ett yrkande som grundade sig på att nämnda införlivandelag hade åsidosatts och ett yrkande som direkt grundade sig på nämnda direktiv skulle betraktas som en och samma talan. [41] Trots att yrkandena grundade sig på två rättsliga grunder som var formellt avgränsade från varandra syftade de till att skydda samma rättigheter, vilka var hänförliga till unionsrätten. [42]

110. Domstolen fann sedan att i förhållanden där den irländska lagstiftaren hade valt att ge specialdomstolar behörighet (även om denna var valfri) att pröva mål som grundade sig på den lag genom vilken direktiv 1999/70 hade införlivats, skulle det strida mot effektivitetsprincipen om klagandena var skyldiga att samtidigt väcka en separat talan vid allmän domstol för att göra gällande de rättigheter som de hade direkt på grundval av direktivet. Detta var särskilt fallet om den nationella domstolen skulle finna att denna skyldighet skulle förorsaka de berörda processuella olägenheter, till exempel med avseende på kostnader, varaktighet och bestämmelser om ombud, vilka kunde göra det orimligt svårt att utöva de rättigheter som avsågs i direktivet. [43]

111. Denna dom fastställer och vidareutvecklar en väletablerad praxis rörande effektivitetsprincipens tillämpning. Domstolen tog upp de processuella olägenheter som var förknippade med att behöva väcka talan i olika mål i en situation där lagstiftaren hade tilldelat en specialdomstol behörighet att pröva klagomål som grundade sig på den nationella lagstiftningen som införlivade direktivet, men då detta organ inte kunde pröva klagomål som grundade sig direkt på direktivet.

38 Dom av den 15 juni 2017, punkterna 7.2–7.16.

39 Dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 51.

40 Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 1999, s. 43).

41 Dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 50.

42 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Impact, C-268/06, EU:C:2008:2, punkt 58.

43 Dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 51.

112. Det är viktigt att beakta domstolens uttalande i rätt sammanhang. Uttalandet angående processuella olägenheter gjordes särskilt inom ramen för en skyldighet att anhängiggöra flera mål för att, i princip, utöva samma rättigheter som följer av unionsrätten (men som avsåg olika tidsperioder). Med hänsyn till denna särskilda aspekt av domen i målet Impact skulle det enligt min uppfattning inte vara riktigt att tolka domstolens *obiter dictum* angående effektivitetsprincipen så, att den i allmänhet ifrågasätter alla behörighetsregler på ett rättsområde som fördelar behörigheten mellan olika instanser där processreglerna inte är lika förmånliga för klagandena.

113. Tvärtom är det viktigt att komma ihåg att domstolens praxis innebär att nationella processregler inte får göra det *orimligt* svårt att utöva rättigheter som följer av unionens rättsordning. Det krävs *inte* att alla mål på ett särskilt rättsområde hanteras på samma sätt, av samma domstol eller organ, i enlighet med de processregler som är mest förmånliga för klaganden. [44]

114. Det är riktigt att WRC, till skillnad från vad som var fallet i målet Impact, inte har tilldelats (valfri) behörighet från den irländska lagstiftaren att pröva mål som i vanliga fall omfattas av High Courts (Förstainstansdomstolen) behörighet. Det finns i stället en tydlig uppdelning av behörigheten mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen).

115. Det framgår av beslutet om hänskjutande att målet vid den hänskjutande domstolen gäller en talan om diskriminering som är en naturlig del av åldersgränsen, som utgör sekundärrättslig lagstiftning. Någon invändning rörande diskriminering som omfattas av WRC:s behörighet har inte framställts vid den hänskjutande domstolen. Under dessa omständigheter förefaller fördelningen av behörigheten mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen) inte ge upphov till kritik. Det finns inget annat rättsmedel tillgängligt för att framställa klagomål än High Court (Förstainstansdomstolen). För mig verkar det, om något, vara så att fördelningen av behörigheten möjliggör en effektiv prövning av mål som kräver att man underlåter att tillämpa nationell lagstiftning, om man beaktar att klagandena i sådana mål inte först måste väcka talan vid WRC.

116. Avsaknaden av ett alternativt rättsmedel för klagande som anser sig förfördelade på grund av en bestämmelse förklarar utan tvekan varför den hänskjutande domstolen inte har prövat behörighetsregeln mot bakgrund av domstolens dom i målet Impact.

117. Trots detta verkar det dock inte omöjligt att föreställa sig en situation där en klagande väcker talan och yrkar att vederbörande har utsatts för diskriminering (i strid med direktiv 2000/78) inte bara till följd av en bestämmelse *utan också* på grund av en arbetsgivares handlingssätt. Om WRC även i en sådan situation har behörighet att pröva klagomålet i någon del, förefaller det som om domstolens uttalande i domen i målet Impact ska tillämpas fullt ut. Om High Courts (Förstainstansdomstolens) behörighet i stället har företräde framför WRC:s behörighet, det vill säga så att WRC *inte alls* har behörighet och att High Court (Förstainstansöverdomstolen) anses ha exklusiv behörighet att pröva målet i sin helhet verkar domstolens uttalande sakna relevans.

118. Det ankommer dock inte på EU-domstolen att göra denna bedömning. Det är den hänskjutande domstolens uppgift att i detta sammanhang fastställa innebörden av de relevanta nationella bestämmelserna som fördelar behörigheten mellan WRC och High Court (Förstainstansdomstolen).

119. Mot denna bakgrund är det min uppfattning att unionsrätten inte utgör hinder för en behörighetsbestämmelse, såsom den i det nationella målet, som i särskilda fall delar upp behörigheten mellan ett enligt lag inrättat organ och en allmän domstol på grundval av klagomålets natur, förutsatt att samtidig behörighet inte kan uppkomma inom ramen för samma klagomål.

44 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2015, Baczó och Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, punkterna 51 och 52 och där angiven rättspraxis.

IV. Förslag till avgörande

120. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som Supreme Court (Högsta domstolen) (Irland) har ställt på följande sätt:

Unionsrätten utgör inte hinder för en behörighetsbestämmelse, såsom den i det nationella målet, som i särskilda fall delar upp behörigheten mellan ett enligt lag inrättat organ och en allmän domstol på grundval av klagomålets natur, förutsatt att samtidig behörighet inte kan uppkomma inom ramen för samma klagomål.