Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 11. september 2018 [1]

Sag C-378/17

Minister for Justice and Equality
Commissioner of An Garda Síochána
mod
The Workplace Relations Commission
procesdeltagere:
Ronald Boyle,
Brian Fitzpatrick,
Gerard Cotter

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – regel, der opdeler kompetencen mellem to organer i bestemte sager på grundlag af arten af den indgivne klage – klager over forskelsbehandling i relation til ansættelse – et ved lov oprettet organs begrænsede kompetence – ingen kompetence til at behandle sager, der kræver, at national lovgivning, der er i strid med EU-retten, ikke skal anvendes – EU-rettens forrang – fuld virkning – medlemsstaternes procesautonomi – ækvivalens og effektivitet«

1. Hvor ligger grænserne for medlemsstaternes procesautonomi? Eller mere specifikt: I hvilket omfang begrænser princippet om EU-rettens forrang medlemsstaternes mulighed for at anvende (forfatningsmæssige) regler om tildeling af kompetence på et bestemt retsområde? Dette er i det væsentligste det spørgsmål, som Supreme Court of Ireland (øverste domstol, Irland) har forelagt Domstolen i denne sag.

2. Mere specifikt drejer det sig om, hvorvidt en regel, der opdeler kompetencen i bestemte sager mellem High Court (ret i første instans) og et ved lov oprettet organ, Workplace Relations Commission (herefter »WRC«), er forenelig med princippet om EU-rettens forrang.

3. Det afhænger af arten af den indgivne klage, hvilket organ der har kompetence til at behandle en sag. Mens WRC generelt har kompetence til at behandle klager i spørgsmål om ligebehandling i ansættelsesforhold på grundlag af direktiv 2000/78/EF [2] og den nationale lovgivning, der gennemfører dette direktiv, har det pågældende organ ikke kompetence til at behandle sager, når det forhold, at klagen tages til følge, betyder, at en bestemmelse i national (primær eller afledt) ret ikke skal anvendes. På grund af denne regel har WRC ingen kompetence til at bedømme, om en bestemmelse i national ret er i strid med EU-retlige forskrifter om ligebehandling i ansættelsesforhold. Det kompetente organ, der skal indgives klage til over forskelsbehandling i sager, der kræver, at national ret ikke skal anvendes, er i stedet High Court (ret i første instans).

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Rådets direktiv af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

4. Det spørgsmål, der er forelagt Domstolen i denne sag, kræver en prøvelse af selve formålet med den retspraksis, der følger af Domstolens principielle dom i Simmenthal-sagen [3]. Domstolen opfordres til at undersøge, om det forfatningsretlige princip om EU-rettens forrang og – i forlængelse heraf – dens fulde virkning kræver, at et organ som WRC skal have kompetence til at behandle sager, der potentielt indebærer, at national lovgivning ikke skal anvendes, selv om der foreligger en alternativ mulighed, som ifølge den forelæggende rets afgørelser er i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. Direktiv 2000/78 fastsætter regler vedrørende ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. I henhold til direktivets artikel 1 har det til formål at bekæmpe forskelsbehandling og gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne.

6. Artikel 3 definerer direktivets anvendelsesområde. Den har følgende ordlyd:

»1. Inden for rammerne af Fællesskabets beføjelser finder dette direktiv anvendelse både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer for så vidt angår:

a) vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmæssig beskæftigelse, herunder udvælgelseskriterier og ansættelsesvilkår, uanset branche og uanset niveau i erhvervshierarkiet, herunder i henseende til forfremmelse

[…]«

7. Kapitel II i direktiv 2000/78 vedrører retsmidler og håndhævelse. Direktivets artikel 9, stk. 1, vedrører klageadgang. Den bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne sikrer, at enhver, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser, herunder, hvor de finder det hensigtsmæssigt, til forligsinstanser, med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til dette direktiv, selv efter at det forhold, hvori forskelsbehandlingen angiveligt har fundet sted, er ophørt.«

B. National ret

1. Forfatningen

8. Artikel 34 i Bunreacht na hÉireann (Irlands forfatning, herefter »forfatningen«) bestemmer følgende:

»1 Retslige anliggender forvaltes af ved lov oprettede retter af dommere, der er udnævnt i henhold til denne forfatning, og forvaltes offentligt, undtagen i de særlige og begrænsede tilfælde, som måtte være foreskrevet ved lov.

2 Retterne omfatter:

3 – Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

i retter i første instans

ii en appeldomstol og

iii en øverste appeldomstol.

3 1° Retterne i første instans omfatter en High Court [ret i første instans], der har fået tillagt fuld oprindelig kompetence i og beføjelse til at afgøre alle retlige eller faktiske, civilretlige eller strafferetlige, anliggender og spørgsmål.

2° Medmindre andet følger af denne artikel, omfatter High Courts [ret i første instans] kompetence spørgsmålet om gyldigheden af enhver lovgivning under hensyntagen til bestemmelserne i denne forfatning, og et sådant spørgsmål kan ikke rejses (ved processkrift, procedure eller på anden måde) ved en anden ret, der er oprettet i henhold til denne eller anden artikel i denne forfatning, end High Court [ret i første instans], Court of Appeal [appeldomstol] eller Supreme Court [øverste domstol].«

9. Forfatningens artikel 37.1 bestemmer følgende:

»Ingen bestemmelse i denne forfatning kan underkende muligheden for at udøve begrænsede opgaver og beføjelser af en retslig art i sager, der ikke er strafferetlige, for enhver person eller ethvert organ af personer, der ved lov er behørigt bemyndiget til at udøve sådanne opgaver og beføjelser, uanset at en sådan person eller et sådant organ af personer ikke er en dommer eller en ret udnævnt eller oprettet som sådan i henhold til denne forfatning.«

2. Den relevante lovgivning om ansættelsesforhold

10. I Irland er forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder fastsat i Employment Equality Acts (love om ligebehandling i ansættelsesforhold) [4].

11. WRC (tidligere Equality Tribunal) er et domslignende organ, der er oprettet med henblik på at undersøge, behandle og træffe afgørelse om klager over forskelsbehandling [5]. I henhold til de relevante bestemmelser i Employment Equality Acts har WRC ret til at udstede pålæg om erstatning i form af efterbetaling af løn, pålæg om lige løn, pålæg om erstatning for forskelsbehandling, pålæg om ligebehandling, pålæg i form af en slags forbud og pålæg om, at en arbejdsgiver skal genansætte en klager, med eller uden erstatning.

12. I henhold til Garda Síochána Regulations [6] kan en person ikke ansættes som elev og blive medlem af den nationale politistyrke, medmindre personen er mindst 18, men under 35 år den første dag i den måned, hvor et opslag om den ledige stilling, som ansættelsen vedrører, første gang blev offentliggjort i en landsdækkende avis.

II. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

13. Mellem 2005 og 2007 ansøgte Ronald Boyle, Brian Fitzpatrick og Gerard Cotter (herefter »procesdeltagerne«) om at blive optaget som elever hos An Garda Síochána (national politistyrke, Irland). Optagelsen blev afvist på grundlag af, at Garda Síochána Regulations fastsætter en maksimal aldersgrænse på 35 år for optagelse som elev (herefter »aldersbegrænsningsforanstaltningen«).

4 – I den sag, der verserer for den forelæggende ret, er de relevante love Employment Equality Acts 1998 til 2004 (love om ligebehandling i ansættelsesforhold) og efter omstændighederne efterfølgende ændringslove.

5 – Som følge af Workplace Relations Act, 2015 (lov om forhold på arbejdspladsen), er Equality Tribunals relevante opgaver nu blevet overført til The Workplace Relations Commission (kommissionen for forhold på arbejdspladsen, WRC).

6 – Garda Síochána (Admissions and Appointments) (Amendment) Regulations, 2004 (S.I. No. 749 of 2004).

14. Procesdeltagerne indgav klager til (den tidligere) Equality Tribunal over disse afslag i henhold til Employment Equality Acts. De gjorde gældende, at aldersbegrænsningsforanstaltningerne udgør forskelsbehandling i forbindelse med beskæftigelse på grund af alder.

15. I modsætning til, hvad navnet antyder, er Equality Tribunal ikke en ret, men et organ oprettet ved lov. Equality Tribunal havde kompetence til at behandle klager vedrørende ligebehandling i ansættelsesforhold indtil 2015. Derefter overgik Equality Tribunals kompetence til WRC.

16. Ifølge den forelæggende ret er kompetencen til at undlade at anvende national lovgivning i henhold til forfatningens artikel 34.3.2 forbeholdt retter. Equality Tribunal og dennes efterfølger, WRC, har derfor i deres egenskab af et ved lov oprettet organ ingen kompetence til at behandle sager, hvor et effektivt retsmiddel kræver, at national lovgivning ikke skal anvendes på grundlag af national ret eller EU-retten.

17. Under sagen for Equality Tribunal rejste Minister for Justice and Equality (herefter »Minister«) spørgsmålet om kompetence. Da procesdeltagerne fandt, at aldersbegrænsningsforanstaltningen var i strid med direktiv 2000/78 og Employment Equality Acts, som er den lovgivning, der gennemfører dette direktiv, udgjorde klagerne i virkeligheden en anmodning om at undlade at anvende aldersbegrænsningsforanstaltningen, dvs. en national lovgivning. Minister gjorde gældende, at Equality Tribunal ikke havde kompetence til at undlade at anvende national lovgivning, og anmodede Equality Tribunal om indledningsvis at behandle den kompetencemæssige problemstilling inden den behandler realiteten.

18. Equality Tribunal afviste at gøre dette. I stedet berammede Equality Tribunal et møde til den 11. juni 2008, hvor både spørgsmålet om kompetence og de materielle problemstillinger vedrørende forskelsbehandling på grund af alder skulle behandles.

19. På grund af Equality Tribunals afslag på indledningsvis at behandle spørgsmålet om kompetence anlagde Minister sag til prøvelse heraf ved High Court (ret i første instans).

20. For det første nedlagde Minister påstand for High Court (ret i første instans) om nedlæggelse af forbud mod, at Equality Tribunal fortsatte med at undersøge procesdeltagernes klager. For det andet nedlagde Minister påstand for High Court (ret i første instans) om at fastslå, at Equality Tribunal ikke havde kompetence til at behandle klagerne.

21. High Court (ret i første instans) fastslog den 17. februar 2009, at Equality Tribunal i henhold til national ret ikke havde beføjelse til at indlede en behandling, som implicit forudsatte kompetence til at underkende eller undlade at anvende national lovgivning såsom aldersbegrænsningsforanstaltningen.

22. Equality Tribunal iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Supreme Court (øverste domstol). På det tidspunkt, hvor Supreme Court (øverste domstol) skulle behandle sagen, var Equality Tribunal blevet til WRC.

23. Supreme Court (øverste domstol) afsagde dom den 15. juni 2017 (herefter »dommen af 15. juni 2017«)[7]. Den bekræftede High Courts (ret i første instans) konstatering om, at WRC ikke har kompetence til at undlade at anvende national ret. Supreme Court (øverste domstol) tilføjede ikke desto mindre, at sager, som almindeligvis ville henhøre under WRC's kompetence, men hvor det pågældende administrative organ i henhold til national ret eller EU-retten kunne være forpligtet til at undlade at anvende national lovgivning, i stedet skal anlægges ved High Court (ret i første instans).

24. Da den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en sådan opdeling af kompetencen mellem et ved lov oprettet organ og en ret er forenelig med EU-retten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når

a) et ved [lov] oprettet […] nationalt organ […] har fået tildelt en generel kompetence til bl.a. at sikre håndhævelse af EU-retten på et bestemt område, og

b) national ret foreskriver, at et sådant organ ikke har kompetence inden for en begrænset kategori af sager, hvor et effektivt retsmiddel indebærer, at national lovgivning ikke finder anvendelse på grundlag af national ret eller EU-retten, og

c) passende nationale retter har kompetence til at afsige enhver passende kendelse, hvorefter national lovgivning ikke finder anvendelse, hvilket er påkrævet for at sikre overholdelse af den pågældende EU-retlige foranstaltning, har kompetence til at behandle sager, hvori et sådant retsmiddel er nødvendigt, har kompetence i sådanne sager til at foranstalte ethvert retsmiddel krævet i EU-retten, og hvor det af retterne foranstaltede retsmiddel i overensstemmelse med Domstolens praksis er blevet bedømt som værende i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet

skal det ved lov oprettede organ da ikke desto mindre anses for at have kompetence til at behandle en klage over, at national lovgivning tilsidesætter relevant EU-ret, og, hvis klagen tages til følge, undlade at anvende lovgivningen, uanset at national ret i alle sager, der vedrører anfægtelser af lovgivningens gyldighed af en grund, og som kræver, at lovgivningen ikke skal anvendes, tildeler kompetencen til en ret, der er oprettet i henhold til forfatningen, snarere end til det pågældende organ?«

25. Minister og Commissioner of the Garda Síochána, Irland, WRC, den første og den tredje procesdeltager, den tjekkiske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Bortset fra den tjekkiske regering har disse procesdeltagere ligeledes afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 5. juni 2018.

III. Bedømmelse

26. Inden jeg undersøger det præjudicielle spørgsmål, vil jeg først kort behandle en formalitetsindsigelse fra den tjekkiske regering.

7 – Foruden forelæggelsesafgørelsen af 15.6.2017 afsagde den forelæggende ret faktisk også en særskilt dom på denne dato (Minister for Justice, Equality and Law Reform m.fl. mod The Workplace Relations Commission, [2017] IESC 43), som behandlede spørgsmålet om WRC's kompetence set fra national rets synsvinkel. I den pågældende dom behandlede den forelæggende ret også visse EU-retlige spørgsmål. Den overvejede navnlig, hvorvidt opdelingen af kompetence mellem WRC og High Court (ret i første instans) var i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet.

A. Formaliteten

27. Den tjekkiske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør afvises. Efter den pågældende regerings opfattelse har den forelæggende ret ikke præciseret, hvilken bestemmelse i direktiv 2000/78 den omhandlede nationale lovgivning kunne være i strid med: Ordlyden af det præjudicielle spørgsmål er derimod så generel, at den savner enhver forbindelse til direktivet eller andre EU-retlige bestemmelser.

28. Dette er rent faktisk tilfældet. Det betyder imidlertid ikke, at anmodningen må afvises.

29. Domstolen vil kun afslå at besvare et præjudicielt spørgsmål, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med de faktiske omstændigheder i den sag, der verserer for den forelæggende ret, eller sagens genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for at komme med et nyttigt svar på de forelagte spørgsmål [8].

30. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i den foreliggende sag, at det præjudicielle spørgsmål ikke vedrører foreneligheden af aldersbegrænsningsforanstaltningen (eller den pågældende kompetenceregel) med en specifik bestemmelse i direktiv 2000/78. Domstolen er derimod blevet anmodet om at afklare et principielt spørgsmål, der rækker langt videre end de enkelte bestemmelser i direktivet. Det vedrører som tidligere anført foreneligheden med EU-retten af en (forfatningsmæssig) regel, der opdeler kompetencen mellem et ved lov oprettet organ, WRC, og High Court (ret i første instans) i bestemte sager på grundlag af den fremførte klage.

31. Endvidere indeholder forelæggelsesafgørelsen både de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at Domstolen kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af det præjudicielle spørgsmål. Det fremgår også klart af denne afgørelse, hvorfor problemet hverken er af hypotetisk karakter eller savner enhver forbindelse med de faktiske omstændigheder i den sag, der verserer for den.

32. Anmodningen om præjudiciel afgørelse bør følgelig antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

33. Ved afgørelsen af, om WRC havde kompetence i sager, hvor et effektivt retsmiddel indebærer, at national lovgivning ikke finder anvendelse på grundlag af national ret eller EU-retten, har den forelæggende ret fastslået, at i henhold til irsk forfatningsret tilkommer beføjelsen til at undlade at anvende eller ophæve en bestemmelse i primær eller afledt lovgivning principielt kun de ordinære retter.

34. Medmindre andet er fastsat i EU-retten, skal kompetenceregler nemlig fortolkes i lyset af det grundlæggende krav i forfatningens artikel 34 om, at retslige anliggender skal forvaltes af retter, der er oprettet i henhold til betingelserne i forfatningen.

35. I denne henseende har den forelæggende ret ligeledes bemærket, at forfatningens artikel 37.1 undtagelsesvis giver en person eller et organ mulighed for ved lov at blive bemyndiget til at udøve »begrænsede opgaver og beføjelser af en retslig art« i sager, der ikke er strafferetlige. I henhold til irsk ret kan beføjelser af en retslig art således ved lov tildeles til et ved lov oprettet organ, forudsat at disse beføjelser er begrænsede.

8 – Jf. bl.a. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

36. WRC er et sådant ved lov oprettet organ med begrænsede retslige opgaver. I henhold til Employment Equality Acts skal klagere indgive en klage over forskelsbehandling i forbindelse med ansættelsesforhold til WRC med henblik på afgørelsen i første instans [9]. WRC behandler nærmere bestemt klager vedrørende (arbejdsgiveres og tjenesteyderes) tilsidesættelser af og tvister vedrørende rettigheder i henhold til lovgivning om ligebehandling og ligestilling i ansættelsesforhold. Når en klage er indgivet til WRC, vurderer WRC's generaldirektør indledningsvis, om sagen kan henvises til en »mediation officer« med henblik på mægling mellem de pågældende procesdeltagere. Hvis sagen ikke er egnet til mægling, henviser generaldirektøren klagen til en »adjudication officer« med henblik på afgørelse af sagen [10].

37. I sin dom af 15. juni 2017 fastslog den forelæggende ret, at med henblik på den kompetencemæssige problemstilling, der var forelagt den, har WRC i henhold til national ret ingen bemyndigelse til at undlade at anvende national lovgivning. En sådan bemyndigelse er nemlig ikke blevet tildelt til WRC ved lov. Den forelæggende ret konstaterede endvidere, at en sådan bemyndigelse ikke kunne følge forudsætningsvist.

38. Den forelæggende ret fastslog således, at i lyset af de forfatningsmæssige krav i den irske retsorden henhører sager, der kræver, at national lovgivning ikke skal anvendes, generelt ikke under WRC's kompetence. I stedet for WRC skal klagerne indgive deres klager direkte til High Court (ret i første instans), der har kompetence til at behandle sådanne sager.

39. Opdelingen af kompetence mellem WRC og High Court (ret i første instans) er baseret på det potentielle retsmiddel, der er nødvendigt til at afhjælpe den hævdede forskelsbehandling. Mere specifikt har WRC *ikke* kompetence til at behandle en klage, såfremt den pågældende sag indebærer (hvis klagen blev taget til følge), at det er nødvendigt at undlade at anvende en foranstaltning i primær eller afledt national lovgivning.

40. High Court (ret i første instans) har enekompetence til at behandle sådanne sager. Klagere som procesdeltagerne, der mener sig krænket af en retsakt (eller hvis klage i modsat fald ville kræve, at national ret ikke skal anvendes), skal anlægge et »søgsmål« ved High Court (ret i første instans) med henblik på at opnå afhjælpning, ved at en bestemmelse i national ret, der anses for at være i strid med en overordnet retsforskrift (her: direktiv 2000/78), ikke skal anvendes.

41. Er opdelingen af kompetence mellem WRC og High Court (ret i første instans) forenelig med EU-retten?

42. Dette spørgsmål, der er forelagt for Domstolen med henblik på præjudiciel afgørelse, berører klart grænserne for medlemsstaternes procesautonomi. Spørgsmålet kræver imidlertid først og fremmest en undersøgelse af det forfatningsretlige princip om EU-rettens forrang og – som en organisk del heraf – forpligtelsen for alle medlemsstatens organer til inden for deres respektive kompetence at sikre EU-rettens fulde virkning.

43. Inden disse spørgsmål behandles, skal det indledningsvis fremhæves, at Domstolen med det præjudicielle spørgsmål ikke eksplicit anmodes om en fortolkning af princippet om procesautonomi og ækvivalens- og effektivitetsprincippet. Den forelæggende ret har derimod anført, at den allerede i lyset af Domstolens praksis har fastslået, at kompetencereglen overholder disse principper. Supreme Court (øverste domstol, Irland) har derfor nærmere bestemt anmodet Domstolen om at præcisere, om kompetencereglen – *trods overholdelsen af disse principper* – er i strid med EU-retten.

9 – Forskelsbehandling på grund af køn udgør en undtagelse fra denne regel: I sager vedrørende forskelsbehandling på grund af køn kan klageren *vælge* at gå direkte til Circuit Court (kredsdomstol).

10 – Jf. https://www.workplacerelations.ie/en/Complaints_Disputes/Adjudication/ (tilgået den 5.7.2018).

44. Under hensyntagen til fordelingen af opgaver mellem Domstolen og nationale retter inden for rammerne af en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 TEUF er det (først og fremmest) i det lys, at det præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse skal undersøges.

1. Samspillet mellem princippet om forrang og medlemsstaternes procesautonomi

45. Det kan absolut forholde sig således, at sondringen mellem en undladelse af at anvende en bestemmelse og en ophævelse af en bestemmelse undertiden blot er teoretisk i praksis. Det kan ligeledes være korrekt, at der fra en specifik national retsordens synsvinkel ikke kan foretages en reel sondring mellem de to [11]. Ifølge EU-retten er det ikke desto mindre vigtigt at sondre mellem forpligtelsen til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret (fordi den pågældende bestemmelse er i strid med EU-retten) *i et konkret tilfælde* og forpligtelsen til at ophæve en sådan bestemmelse med den generelle virkning, at den pågældende bestemmelse ikke længere er gyldig i nogen henseende (ex tunc eller ex nunc).

46. Den retspraksis, der følger af Simmenthal-dommen, som fastsætter det forfatningsretlige princip om forrang og understreger retters og administrative myndigheders rolle med hensyn til at give EU-retten fuld virkning, bygger på denne sondring [12]. Denne sondring tager udgangspunkt i Unionens retsordens decentraliserede arkitektur, som overlader det til den enkelte medlemsstat at fastlægge passende muligheder for at klage over tilsidesættelse af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten, og endnu vigtigere, de institutioner, der har bemyndigelse til at ophæve (eller ugyldiggøre) lovgivning.

a) Behovet for at sikre EU-rettens fulde virkning: forpligtelsen for alle statsorganer til at undlade at anvende national ret, der strider mod EU-retten

47. Den retspraksis, der følger af Domstolens dom i Simmenthal-sagen [13], vedrører undladelse af at anvende lovgivning eller – mere specifikt – forpligtelsen for statsorganerne til at undlade at anvende bestemmelser i national ret, der strider mod EU-retten, som er en uundgåelig følge af det forfatningsmæssige princip om direkte virkning, der er fastsat i van Gend & Loos-dommen [14]. Ud over at lægge grunden til et netværk af EU-retsinstanser fastslog Domstolen som bekendt i Simmenthal-dommen:

»21 […] [E]nhver national ret [har] inden for sin kompetence […] pligt til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter fællesskabsreglen.

22. Enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkninger begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for fællesskabsreglernes fulde virkning, er derfor uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur.

11 – Dommen af 15.6.2017, præmis 5.3 og 5.6.

12 – Jf. navnlig dom af 22.10.1998, IN.CO.GE.'90 m.fl. (C-10/97 – C-22/97, EU:C:1998:498, præmis 21). Jf. ligeledes generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse IN.CO.GE.'90 m.fl. (C-10/97 – C-22/97, EU:C:1998:228, punkt 16-44).

13 – Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

14 – Dom af 5.2.1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1).

23 Dette ville være tilfældet, såfremt løsningen af en konflikt mellem en bestemmelse i fællesskabsretten og en senere national lov var forbeholdt en anden myndighed end den dommer, der er udset til at sikre fællesskabsrettens anvendelse, og denne myndighed havde en særlig skønsbeføjelse, endog selv om den hindring, der således ville opstå for fællesskabsrettens fulde virkning, kun var midlertidig.

24 […] den nationale dommer, der inden for sin kompetence har til opgave at anvende fællesskabsrettens bestemmelser, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet han i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende – selv nyere – bestemmelse i national lovgivning, uden at han behøver anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel« [15].

48. Simmenthal-dommen vedrørte (blandt andre spørgsmål af grundlæggende forfatningsmæssig betydning) med andre ord en lavere retsinstans' beføjelse til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, der strider mod EU-retten, uden at afvente, at en overordnet retsinstans ophæver den pågældende bestemmelse [16].

49. Domstolens efterfølgende praksis har imidlertid gjort det klart, at denne forpligtelse også påhviler andre statsorganer, herunder administrative myndigheder. Domstolen fastslog i Costanzo-dommen [17], at en forvaltningsgren ligesom de nationale domstole har en pligt til at anvende bestemmelserne i et direktiv med direkte virkning. Domstolen fastslog, at når betingelserne for, at borgere kan påberåbe sig direktivbestemmelser ved de nationale domstole, er opfyldt, er samtlige forvaltninger (herunder kommuner) forpligtet til at anvende disse bestemmelser og undlade at anvende de bestemmelser i national ret, der ikke er i overensstemmelse med dem [18].

50. CIF-sagen [19] vedrørte bl.a. den italienske konkurrencemyndigheds (anfægtede) kompetence til at undlade at anvende en national lovgivning, som pålagde eller begunstigede adfærd, der var i strid med artikel 81, stk. 1, EF (nu artikel 101, stk. 1, TEUF). De undersøgte virksomheder gjorde gældende, at myndigheden var forpligtet til at anvende en sådan national lovgivning og ikke kunne undlade at anvende den. Konkurrencemyndigheden gjorde selv gældende, at en beføjelse til at gøre dette fulgte af principperne om direkte virkning og EU-rettens forrang.

51. I denne forbindelse gentog Domstolen, at pligten til at undlade at anvende en national lovgivning, der strider mod EU-retten, vedrører alle statsorganer, herunder forvaltningen. Dette indebærer i påkommende tilfælde en pligt til at træffe enhver bestemmelse til fremme af den fulde gennemførelse af EU-retten [20].

52. Domstolen anførte derpå, at en national konkurrencemyndighed havde fået til opgave at kontrollere, at artikel 81 EF blev overholdt. Denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 10 EF (nu artikel 4, stk. 3, TEU), pålagde medlemsstaterne en pligt til at undlade at træffe foranstaltninger, der er i strid med EU's konkurrenceregler. Den effektive virkning af disse regler ville mindskes, såfremt den nationale konkurrencemyndighed ikke måtte kunne erklære, at en national bestemmelse tilsidesætter artikel 81 EF (og artikel 10 EF), og såfremt den som følge heraf ikke undlader at anvende den pågældende nationale bestemmelse [21].

15 – Dom af 9.3.1978 (Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, præmis 21-24).

16 – Den pågældende retspraksis er blevet bekræftet af Domstolen i en lang række sager. Jf., blandt en række domme, dom af 19.6.1990, Factortame m.fl. (C-213/89, EU:C:1990:257, præmis 20 og 21), af 4.6.1992, Debus (C-13/91 og C-113/91, EU:C:1992:247, præmis 32), af 2.8.1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, præmis 9), og af 5.3.1998, Solred (C-347/96, EU:C:1998:87, præmis 30).

17 – Dom af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256).

18 – Ibidem, præmis 31-33.

19 – Dom af 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430).

20 – Ibidem, præmis 49.

21 – Ibidem, præmis 50.

53. Den ovennævnte retspraksis gør det således klart, at det er irrelevant, om de nationale retsordener giver det pågældende statsorgan beføjelse til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, der strider mod EU-retten. Organet skal dog gøre dette, når det er nødvendigt for at give EU-retten fuld virkning.

54. Det skal imidlertid fremhæves, at i henhold til Domstolens konklusion i Simmenthal-dommen foreligger der kun en sådan forpligtelse, hvis det pågældende organ handler *inden for den kompetence*, der er tildelt det (i henhold til national ret) [22].

55. Med hensyn til navnlig nationale retter har Domstolen udtrykkeligt fastslået, at forpligtelsen til at undlade at anvende national ret er afgrænset af den kompetence, der er tildelt den nationale ret, som er anmodet om at anvende EU-retlige bestemmelser. Denne tilkendegivelse viser på den ene side, at Domstolen er sig den frihed bevidst, som medlemsstaterne bør have til i overensstemmelse med deres forfatningstraditioner at fastlægge deres retslige og administrative infrastruktur. På den anden side viser det respekt for de divergerende forfatningssystemer, der tilsammen udgør grundlaget for Unionens retsorden.

56. I sidste ende følger det af retspraksis, at et statsorgan, der handler inden for den pågældende medlemsstats retslige og/eller administrative i tilstrækkelig grad kan beskytte de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, og dermed sikre EU-rettens fulde virkning.

b) Forpligtelsen til at sikre EU-rettens fulde virkning inden for den kompetence, der er tildelt til det pågældende organ

57. WRC er det organ, der af den irske lovgiver specifikt er udpeget til – i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/78 – at sikre, at de forpligtelser, der følger af direktivet, håndhæves effektivt. WRC har almindeligvis kompetence til at behandle klager vedrørende forskelsbehandling i forbindelse med ansættelsesforhold.

58. Det kunne derfor hævdes, at det princip om forrang, som Domstolen indførte i Simmenthal-dommen på en – på daværende tidspunkt – innovativ måde, kræver, at WRC skal kunne undlade at anvende de bestemmelser i national ret, som efter organets opfattelse er i strid med direktiv 2000/78 (her: aldersbegrænsningsforanstaltningen). Dette er i det væsentlige gjort gældende af WRC, den første og den tredje procesdeltager og Kommissionen.

59. En sådan tilgang ser umiddelbart interessant ud. Alligevel er jeg ikke overbevist om, at det er den korrekte.

60. I denne forbindelse er det meget vigtigt at fremhæve, at den forfatningsmæssige betydning af EU-rettens forrang som et grundlæggende princip i Unionens sui generis-retsorden ikke må undervurderes. På grund af sin grundlæggende betydning tillader EU-rettens forrang ikke undtagelser. Det ville således skade selve det grundlag, som Unionens retsorden er bygget på, hvis man tillod undtagelser fra denne forrang.

22 – Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 21), og af 19.6.1990, Factortame m.fl. (C-213/89, EU:C:1990:257, præmis 20). Jf. ligeledes dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 26).

61. Der er for mig derfor ingen tvivl om, at enhver national regel (forfatningsmæssig eller anden regel), der generelt begrænser muligheden for at undlade at anvende national lovgivning til retter, klart er i strid med princippet om EU-rettens forrang, som Domstolen har fastsat i navnlig Simmenthal-dommen og Costanzo-dommen. Der er således ingen tvivl om, at en sådan regel ville stå i skarp kontrast til den af Domstolen fastsatte regel, hvorefter *samtlige* forvaltninger er forpligtet til at anvende de EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, og at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, der ikke er i overensstemmelse med dem [23].

62. Ved en nærmere vurdering adskiller den foreliggende sag sig imidlertid fra den retspraksis, der følger af Simmenthal-dommen. Som noget vigtigt rejser den i hovedsagen omhandlede kompetenceregel ikke tvivl om EU-rettens forrang og heller ikke – i forlængelse heraf – EU-rettens fulde virkning.

63. Denne sag drejer sig om, hvorvidt EU-retten bestemmer, hvilken retsinstans der bør have kompetence til at behandle en bestemt kategori af sager.

64. Den foreliggende sag adskiller sig fra en situation, hvor en ret, der har materiel kompetence til at behandle en sag, som i Simmenthal-sagen, eller hvor en myndighed, der utvivlsomt har enekompetence til at træffe en administrativ afgørelse, som i Costanzo-sagen, har begrænsede beføjelser til at give EU-retten fuld virkning og således, om nødvendigt, at stille et effektivt retsmiddel til rådighed i tilfælde af en tilsidesættelse af EU-retten.

65. Den foreliggende sag adskiller sig også fra den situation, der lå til grund for CIF-sagen (en variation af den situation, der er beskrevet ovenfor), dvs. en situation, hvor en national myndighed ikke har udtrykkelig beføjelse til at undlade at anvende national lovgivning, der strider mod EU's konkurrenceregler, hvis overholdelse skulle sikres af netop denne myndighed.

66. Det bør fremhæves, at situationen i den foreliggende sag er en situation, hvor national ret – som fortolket af den forelæggende ret – opdeler den *materielle* kompetence i bestemte sager mellem WRC og High Court (ret i første instans) ved at give sidstnævnte *enekompetence* til at behandle sager, der vedrører anfægtelse af lovgivningens gyldighed, eller som kræver, at lovgivningen ikke skal anvendes.

67. I denne meget specifikke processuelle sammenhæng bør der efter min opfattelse udvises forsigtighed med at drage paralleller til den retspraksis, der følger af Simmenthal-dommen.

68. Som allerede nævnt er formålet med denne retspraksis at sikre EU-rettens fulde virkning og navnlig at gøre det muligt for borgerne at opnå en effektiv beskyttelse af de rettigheder, der er tillagt ved EU-retten, ved det administrative organ eller den ret, der *har kompetence* til at behandle sagen. For at sikre en sådan beskyttelse skal alle statsorganer også have beføjelse til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, selv hvis den nationale retsorden ikke giver det pågældende organ beføjelse til at gøre dette. Det ville være problematisk i forhold til EU-rettens fulde virkning, hvis det var nødvendigt først at opnå en afgørelse om den relevante bestemmelses uforenelighed med EU-retten, eller endog afgørelse om ugyldighed, ved en (overordnet) retsinstans.

69. Domstolens praksis sikrer således, at både retter og myndigheder, som skal anvende EU-retten, kan gøre dette i videst muligt omfang *inden for deres respektive kompetenceområder*.

23 – Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 21), og af 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, præmis 31-33).

70. I modsætning hertil søger retspraksis efter min opfattelse ikke at gribe ind i tildelingen af *kompetence* i sager mellem retter (og/eller administrative organer). Den tillader ikke en ret (eller a fortiori et administrativt organ) at se bort fra kompetenceregler af hensyn til EU-rettens fulde virkning. Dette skyldes i det væsentlige, at medlemsstaterne principielt har en betydelig autonomi ved udformningen af processuelle regler, såsom i forbindelse med udpegningen af den myndighed eller ret, der har kompetence i en bestemt kategori af sager, så længe ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet er overholdt [24].

71. Efter min opfattelse kan et administrativt organ eller en ret være forpligtet til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret for at give EU-retten fuld virkning, hvis det indledningsvis er blevet fastslået, at det pågældende organ har materiel kompetence til at behandle sagen (eller, mere generelt med hensyn til myndigheder, at træffe afgørelse om et bestemt spørgsmål).

72. Alle procesdeltagere synes at være enige om, at WRC i henhold til national forfatningsret ikke har en sådan kompetence. Hvis WRC behandlede en klage, som krævede, at en bestemmelse i national ret ikke skulle anvendes, ville organet ikke længere handle inden for sin kompetence.

73. Det bør fremhæves, at den i hovedsagen omhandlede regel ifølge den forelæggende ret er en regel om *materiel* kompetence: Den opdeler kompetencen i relation til behandlingen i første instans af bestemte sager mellem WRC og High Court (ret i første instans). Dette indebærer, at i den særlige kategori af sager, hvor en klage – der er taget til følge – vedrørende forskelsbehandling i forbindelse med ansættelsesforhold kræver, at en bestemmelse i national ret ikke skal anvendes, er den kompetente retsinstans, der skal behandle en sådan sag, High Court (ret i første instans).

74. Det er korrekt, at WRC inden for sit kompetenceområde skal sikre overholdelse af lovgivning om ligebehandling i ansættelsesforhold, herunder direktiv 2000/78. Denne kompetence er ikke desto mindre afgrænset af den i den foreliggende sag omhandlede kompetenceregel.

75. Der er i denne sag ikke fremført noget argument om, at WRC ikke ville være i stand til at foranstalte et effektivt retsmiddel eller at sikre EU-rettens fulde virkning i sager, hvor organet har kompetence (dvs. sager, hvor klagen i det væsentlige vedrører forskelsbehandling fra en arbejdsgivers side og ikke på grundlag af en retsakt). Det har ganske enkelt *slet* ikke kompetence i sager, hvor en klage, der er taget til følge, kræver, at lovgivning ikke skal anvendes.

76. Denne omstændighed adskiller efter min opfattelse den foreliggende sag fra den retspraksis, der er nævnt ovenfor: Spørgsmålet om, hvorvidt det pågældende organ havde kompetence til at behandle sagen (eller træffe afgørelse om et bestemt spørgsmål), var ganske enkelt ikke relevant i disse sager. Fællesnævneren i alle disse sager er derimod, at den kompetente ret eller myndighed var begrænset, ikke hvad angår kompetence, men hvad angår de *værktøjer*, den rådede over til at give EU-retten fuld virkning.

77. Det ville absolut være fristende at drage paralleller til CIF-sagen. Som Kommissionen henviste til under retsmødet, havde der i CIF-sagen været en alternativ mulighed for en borger, der indgav klage over en overtrædelse af EU's konkurrenceregler, nemlig almindelige domstole. Disse domstole ville ifølge Domstolens praksis have været forpligtet til at undlade at anvende national lovgivning, der strider mod EU's konkurrenceregler. Trods den teoretiske eksistens af dette alternativ fastslog Domstolen, at den italienske konkurrencemyndighed var forpligtet til at undlade at anvende national lovgivning for at sikre den fulde virkning af EU's konkurrenceregler.

24 – Jf. bl.a. dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), af 16.12.1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, præmis 13-16), af 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis), af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis), og af 7.6.2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

78. Det er imidlertid af særlig betydning i denne forbindelse, at den italienske konkurrencemyndigheds kompetence til at sikre overholdelse af EU's konkurrenceregler ikke var begrænset af national ret: Den var tværtimod det (eneste) organ, der var tillagt beføjelse til at sikre overholdelse af EU's konkurrenceregler. I modsætning til den foreliggende sag var myndighedens materielle kompetence ikke begrænset til en bestemt kategori af sager. På denne baggrund krævede behovet for at sikre EU-rettens fulde virkning faktisk i CIF-sagen, at en national konkurrencemyndighed kunne undlade at anvende national lovgivning: I den pågældende sag havde det været vanskeligt, hvis ikke umuligt, for denne myndighed at sikre overholdelse af EU's konkurrenceregler, som den skulle anvende, hvis den ikke havde en sådan beføjelse.

79. Det er vanskeligt for mig at se et lignende behov i denne forbindelse.

80. Så snart en klage, der potentielt kræver, at national lovgivning ikke skal anvendes, er blevet indgivet til det kompetente organ (High Court (ret i første instans)), kan den pågældende ret undlade at anvende national lovgivning, såfremt den anses for at være i strid med EU-retten, eller en anden overordnet retsforskrift og foranstalte ethvert andet retsmiddel, der er nødvendigt til at afhjælpe den påståede forskelsbehandling. Det er også afgørende at understrege, at der ikke findes nogen alternativ mulighed for klagere i betragtning af, at kompetencen til at behandle klager, der vedrører en anfægtelse af lovgivningens gyldighed, eller som kræver, at lovgivningen ikke skal anvendes, udelukkende ligger hos High Court (ret i første instans).

81. Dette er baggrunden for, at jeg heller ikke kan tilslutte mig det argument, hvorefter kompetencereglen hindrer et organ såsom WRC, der har karakter af en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF[25], i at sikre en effektiv beskyttelse af de rettigheder, der er tillagt ved EU-retten.

82. En nærmere undersøgelse af spørgsmålet viser svagheden ved dette argument: WRC kunne ikke foretage en præjudiciel forelæggelse vedrørende det materielle spørgsmål om, hvorvidt en retsakt tilsidesætter direktiv 2000/78, da behandlingen af sådanne sager ikke henhører under organets kompetence. I modsætning hertil kunne High Court (ret i første instans) som den ret, der er kompetent til at behandle sagen, have anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende aldersbegrænsningsforanstaltningen.

83. Et argument i tilknytning hertil blev drøftet nærmere under retsmødet. Ifølge navnlig WRC ville effektiviteten af den præjudicielle procedure i henhold til artikel 267 TEUF i alvorlig grad blive bragt i fare, såfremt Domstolen skulle fastslå, at kompetencereglen ikke er i strid med EU-retten. Den omhandlede regel kunne forhindre WRC i fuldt ud at opfylde en dom afsagt af Domstolen, hvorefter en bestemmelse i irsk lovgivning er i strid med direktiv 2000/78.

84. I denne henseende bemærker jeg, at det pågældende argument forudsætter, at sagen henhører under WRC's kompetence. Ingen af procesdeltagerne har dog været i stand til at give et konkret eksempel på en situation, hvor begge følgende elementer er til stede: Nemlig på den ene side, at sagen henhører under WRC's kompetence, da den ikke indebærer et krav om, at national ret ikke skal anvendes, og på den anden side – på grundlag af en præjudiciel forelæggelse fra WRC – Domstolens konstatering om, at en bestemmelse i national ret er uforenelig med direktiv 2000/78.

85. Procesdeltagernes vanskeligheder med at finde et konkret eksempel på en situation, hvor kompetencereglen ville bringe effektiviteten af den præjudicielle procedure i henhold til artikel 267 TEUF i fare, synes at have en ret enkel forklaring: En sådan situation kan kun opstå, hvis WRC enten blev anset for at have kompetence eller overskred grænserne for sin kompetence og behandlede en sådan klage.

25 – I en sag, der henhørte under organets kompetence, har Equality Tribunal foretaget en præjudiciel forelæggelse for Domstolen. Jf. dom af 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

c) Foreløbig konklusion

86. Der kan være rimelige grunde, der berettiger opdelingen af kompetence på et specifikt retsområde mellem forskellige (retslige) organer.

87. Det er stadig mere almindeligt, at løsningen af konflikter, der opstår i hverdagen, f.eks. tvister på forbrugerområdet og konflikter på arbejdspladsen, »udliciteres« fra retter til specialiserede organer med (begrænsede) beføjelser til at mægle i og/eller hurtigt træffe afgørelse om sådanne tvister[26]. Det er ligeledes almindeligt – som det er tilfældet med »adjudication officers« hos WRC – at personer, der løser konflikter i sådanne organer, ikke nødvendigvis har en juridisk uddannelse. Sådanne organer har uden tvivl bedre muligheder end retter for at tilvejebringe billige, hurtige og effektive løsninger på konflikter af denne art.

88. Det er dog ikke alle tvister, navnlig ikke tvister, som rejser vigtige principspørgsmål med videre retlige konsekvenser, der bedst behandles af sådanne organer.

89. Hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det i henhold til Domstolens faste praksis hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter (eller i givet fald administrative organer) og fastsætte de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne[27]. Medlemsstaterne er imidlertid forpligtet til at sikre, at disse rettigheder beskyttes effektivt[28]. Kompetence på et specifikt område af EU-retten kan med andre ord opdeles mellem forskellige organer, forudsat at de pågældende rettigheder er tilstrækkeligt beskyttet.

90. Det er inden for deres respektive kompetenceområder, at sådanne organer skal give EU-retten fuld virkning ved om nødvendigt at undlade at anvende national ret, der strider mod EU-retten. Et organ kan med andre ord ikke – i medfør af EU-rettens forrang – blot se bort fra kompetenceregler, der begrænser dets materielle kompetence på et bestemt område, som fastsat i national ret.

91. Jeg konkluderer derfor, at en kompetenceregel som den i hovedsagen omhandlede, der opdeler kompetencen i bestemte sager mellem et ved lov oprettet organ og en almindelig domstol på grundlag af den indgivne klage, ikke tilsidesætter princippet om EU-rettens forrang og er omfattet af anvendelsesområdet for medlemsstaternes procesautonomi.

92. Såfremt Domstolen holder sig strengt til ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, ville dette afgøre spørgsmålet. Som spørgsmålet gør klart, har den forelæggende ret nemlig allerede truffet afgørelser vedrørende kompetencereglens forenelighed med kravene om ækvivalens og effektivitet: Det præjudicielle spørgsmål tager således selv udgangspunkt i den konklusion, at den omhandlede kompetenceregel ikke er i strid med disse principper[29].

26 – Disse procedurer falder ind under det brede overbegreb »alternativ tvistbilæggelse« eller »ATB«.

27 – Jf. eksempelvis den retspraksis, hvortil der er henvist i fodnote 24 ovenfor, og dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 44), og af 8.9.2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

28 – Jf. f.eks. dom af 9.7.1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, præmis 17), af 18.1.1996, SEIM (C-446/93, EU:C:1996:10, præmis 32), og af 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, præmis 40).

29 – I det præjudicielle spørgsmål er det anført ret uklart, at »det af retterne foranstaltede retsmiddel« er blevet bedømt som værende i overensstemmelse med kravene om ækvivalens og effektivitet. I lyset af dommen af 15.6.2017 fremgår det dog, at den forelæggende ret har truffet afgørelse om, at den *procedure* ved High Court (ret i første instans), som er tilgængelig for klagere i tilfælde af, at deres sag ikke er omfattet af WRC's kompetence, overholder disse principper.

93. Det er naturligvis korrekt, at det i den endelige analyse tilkommer den nationale ret at afgøre, om den anfægtede nationale processuelle regel er i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet. I betragtning af den opmærksomhed, som procesdeltagerne har givet disse principper i såvel deres skriftlige som mundtlige indlæg, finder jeg det dog nødvendigt at behandle de væsentligste argumenter, som procesdeltagerne har fremført vedrørende den forelæggende rets afgørelser, navnlig hvad angår effektivitetsprincippet.

2. Opdelingen af kompetence mellem WRC og High Court (ret i første instans): overholdelse af ækvivalens- og effektivitetsprincippet

94. Ifølge Domstolens omfattende praksis på området må processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) [30].

a) Ækvivalens: søgningen efter det korrekte sammenligningsgrundlag

95. I sin dom af 15. juni 2017 fastslog den forelæggende ret, at kompetencereglen opfylder de krav, der følger af ækvivalensprincippet, da nøjagtig den samme ordning ville finde anvendelse, uanset om den retsregel, på grundlag af hvilken søgsmålet blev anlagt, fulgte af national ret eller EU-retten. Den omhandlede kompetenceregel ville med andre ord også finde anvendelse – og tildele kompetence til High Court (ret i første instans) – i et søgsmål, der alene støttes på national ret [31].

96. Denne vurdering er efter min opfattelse ikke forkert.

97. Domstolens praksis kræver specifikt, at den pågældende nationale regel finder anvendelse uden forskel, dvs. på samme måde, på søgsmål, der vedrører de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret, og hvor sagsgenstanden og søgsmålsgrundlaget er de samme [32]. Ækvivalensvurderingen foregår med andre ord i to trin. For det første skal det korrekte sammenligningsgrundlag identificeres. For det andet skal det vurderes, om søgsmålet på grundlag af EU-retten behandles mindre gunstigt end det tilsvarende søgsmål, der støttes på national ret.

98. Den første og den tredje procesdeltager har i denne henseende anført, at den forelæggende ret ikke har valgt det mest hensigtsmæssige sammenligningsgrundlag. Efter deres opfattelse kunne der findes et mere hensigtsmæssigt sammenligningsgrundlag i en klage over forskelsbehandling, som enten er baseret på et anbringende, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78, eller som ikke kræver, at national ret ikke skal anvendes.

99. I den henseende bemærkes det indledningsvis, at det tilkommer den forelæggende ret, som har direkte kendskab til de processuelle regler, der finder anvendelse, at efterprøve, om søgsmålene ligner hinanden ud fra sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste kendetegn [33]. Jeg mener derfor, at Domstolen kun undtagelsesvis, såfremt den pågældende vurdering viser sig at være åbenbart mangelfuld, kan rejse tvivl om en konstatering foretaget af den forelæggende ret vedrørende ækvivalensprincippet.

30 – Jf. bl.a. den i fodnote 27 ovenfor nævnte retspraksis.

31 – Dom af 15.6.2017, præmis 7.1.

32 – Dom af 27.6.2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

33 – Jf. f.eks. dom af 29.10.2009, Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), og af 12.2.2015, Baczó og Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

100. Der er ingen grund til en så drastisk foranstaltning i denne sag. Det er derimod min opfattelse, at den forelæggende ret har valgt det eneste fornuftige sammenligningsgrundlag.

101. I henhold til Domstolens faste praksis indebærer ækvivalensprincippet ikke, at en medlemsstat er forpligtet til at udvide den gunstigste nationale ordning til at omfatte alle sager, der anlægges på et bestemt retsområde [34].

102. Som det fremgår af deres skriftlige indlæg, er den første og den tredje procesdeltager af den opfattelse, at alle sager vedrørende ligebehandling i ansættelsesforhold bør anses for at være sammenlignelige, hovedsagelig fordi sagen for WRC er mindre omstændelig og ikke indebærer nogen økonomisk risiko for klageren.

103. Hvis man tilsluttede sig denne opfattelse, ville ækvivalenskriteriet i praksis ikke længere have nogen reel genstand. Dette ville indebære, at man sammenlignede noget, der ikke er sammenligneligt. Som denne sag med rette viser, er ikke alle sager vedrørende et specifikt retsområde sammenlignelige: Klager vedrørende forskelsbehandling i forbindelse med ansættelsesforhold kan være forskellige med hensyn til sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste momenter afhængigt af *kilden* til forskelsbehandling. Der kan indgives klage til WRC, når forskelsbehandling følger af en *praksis* (typisk en afgørelse truffet af en arbejdsgiver) i ansættelsesforhold [35]. I modsætning hertil drejer et søgsmål, der vedrører en anfægtelse af lovgivningens gyldighed, eller som kræver, at lovgivningen ikke skal anvendes, sig grundlæggende om lovligheden af en retsakt, der har status af lov. Dette er efter min opfattelse en afgørende forskel, som ikke bør overses. De forskellige processuelle regler, der finder anvendelse på klager, som indgives til WRC på den ene side og High Court (ret i første instans) på den anden side, forklares netop ved den iboende forskel i den type sager, som disse organer har kompetence til at behandle [36].

104. Med andre ord må det mest hensigtsmæssige sammenligningsgrundlag – som fastsat af den forelæggende ret – være en sag anlagt ved High Court (ret i første instans) på grundlag af ren national ret.

b) Effektivitet: behovet for at anlægge flere sager for at gøre rettigheder, der er tillagt ved EU-retten, gældende

105. Ifølge fast retspraksis skal en vurdering af effektiviteten tage hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure for de forskellige nationale retsinstanser, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn [37].

34 – Dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Under alle omstændigheder er spørgsmålet om, hvad der udgør en »ugunstig« processuel regel, i den endelige analyse et spørgsmål om perspektiv. Jf. i denne retning dom af 12.2.2015, Baczó og Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, præmis 46 og 47), vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt på den ene side udpegelsen af retter, der har højere rang, til at behandle visse typer af sager og på den anden side de forskellige sagsomkostningsordninger, der finder anvendelse i de sammenlignede procedurer, kunne betragtes som »ufordelagtig«.

35 – Efter min opfattelse ville disse typisk være f.eks. et afslag på at forfremme en arbejdstager på grundlag af en af de beskyttede årsager til forskelsbehandling, et afslag på at give en arbejdstager lønforhøjelse på et diskriminerende grundlag eller et afslag på at tage hensyn til en arbejdstagers handicap og de opgaver, som den pågældende arbejdstager skal udføre.

36 – Der fremgår af sagsakterne, at proceduren for WRC følger undersøgelsesprincippet, mens proceduren for High Court (ret i første instans) følger kontradiktionsprincippet. Endvidere er omkostningsordningerne forskellige: Ved High Court (ret i første instans) risikerer en klager at få pålagt sagsomkostninger, mens dette ikke er tilfældet ved WRC. Procesdeltagerne kan nemlig være repræsenteret ved en advokat, men »adjudication officer« har ingen beføjelse til at pålægge sagsomkostninger. Endvidere har »adjudication officers« kun begrænsede beføjelser til at kræve vidneførsel, og fremlæggelse af dokumentation og bevismateriale sker ikke under ed. Hertil kommer, at da WRC ved lov kun har fået tildelt begrænsede beføjelser til at træffe afgørelse, kan en »adjudication officer« ikke omfatte en procesdeltager, der ikke er nævnt i sagen.

37 – Jf. bl.a. dom af 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 14), af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 54), og af 8.9.2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

106. I sin dom af 15. juni 2017 undersøgte den forelæggende ret bl.a. High Courts (ret i første instans) beføjelser til at indhente bevismateriale, omkostningsordningen, det forhold, at retsforhandlinger ved denne ret skal følge kontradiktionsprincippet, og High Courts (ret i første instans) beføjelse til at foranstalte ethvert retsmiddel, der er nødvendigt for at opretholde rettigheder, som er fastsat i henhold til EU-retten. Efter at have undersøgt disse omstændigheder i forbindelse med proceduren for High Court (ret i første instans) nåede den forelæggende ret til den konklusion, at kompetencereglen opfyldte kravene om effektivitet [38].

107. Den forelæggende ret undersøgte imidlertid ikke udtrykkeligt de processuelle ulemper, der kan opstå som følge af behovet for at opdele en klage mellem to organer, et spørgsmål, som Domstolen har behandlet i Impact-sagen [39]. Denne dom blev drøftet indgående under retsmødet. Jeg mener derfor, at det er hensigtsmæssigt at knytte nogle bemærkninger til dette spørgsmål.

108. Impact-sagen vedrørte en processuel regel, som tvang klagere til at anlægge flere søgsmål for at gøre rettigheder gældende i henhold til direktiv 1999/70 [40]. Mere specifikt foreskrev irsk ret, at krav vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der var støttet på den lov, hvorved direktivet blev gennemført, kunne indgives til Rights Commissioner (specialdomstol), mens krav, der var støttet direkte på direktivet (dvs. krav, der var opstået efter fristen for gennemførelse, men før Irland havde opfyldt sine forpligtelser), skulle indledes ved High Court (ret i først instans).

109. I sin dom fastslog Domstolen indledningsvis, at et krav, der er støttet på tilsidesættelsen af foranstaltningen til gennemførelse af direktivet, og et krav, der direkte støttes på direktivet, henhører under ét og samme retsmiddel [41]. På trods af formelt forskellige retsgrundlag havde kravene med andre ord til formål at beskytte de samme rettigheder, der udspringer af EU-retten [42].

110. Domstolen anførte herefter, at under omstændigheder, hvor den irske lovgiver havde valgt at tillægge en specialdomstol kompetencen (uanset om den er fakultativ eller ej) til at påkende krav, der støttedes på den lov, hvorved direktiv 1999/70 var blevet gennemført, ville det være i strid med effektivitetsprincippet at kræve af sagsøgere, at de samtidig skal anlægge sag ved de almindelige domstole vedrørende et særskilt krav med henblik på at gøre de rettigheder gældende, de kan støtte direkte på direktivet. Dette var navnlig tilfældet, såfremt en national ret fastslog, at en forpligtelse ville afstedkomme processuelle ulemper for de pågældende, bl.a. med hensyn til omkostninger, varighed og forskrifter om repræsentation, der kunne gøre det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der støttes på det pågældende direktiv [43].

111. Domstolens dom bekræfter i det væsentlige og uddyber en fast retspraksis vedrørende anvendelsen af effektivitetsprincippet. Domstolen kritiserede de processuelle ulemper ved at skulle anlægge forskellige sager i en situation, hvor lovgiver havde tildelt kompetence til en specialdomstol til at behandle et krav, der støttedes på den nationale lov, hvorved direktivet blev gennemført, men hvor det pågældende organ ikke ligeledes kunne behandle et krav, der støttedes på direktivet.

112. Det er vigtigt at læse Domstolens bemærkning i dens rette sammenhæng. Bemærkningen vedrørende processuelle ulemper blev specifikt fremsat i forbindelse med en forpligtelse til at anlægge flere søgsmål for at gøre de i det væsentlige samme rettigheder, der følger af EU-retten, gældende (men vedrørende forskellige perioder). Under hensyntagen til dette specifikke aspekt af Impact-sagen ville det

38 – Dom af 15.6.2017, præmis 7.2-7.16.

39 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 51).

40 – Rådets direktiv 1999/70/EF af 28.6.1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43).

41 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 50).

42 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, punkt 58).

43 – Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 51).

efter min opfattelse være ukorrekt at læse Domstolens tilkendegivelse vedrørende effektivitetsprincippet således, at den generelt anfægter enhver kompetenceregel på et specifikt retsområde, som opdeler kompetencen mellem forskellige instanser, hvor de processuelle regler ikke er lige gunstige for klagere.

113. Det bør således ikke glemmes, at Domstolens praksis kræver, at de nationale processuelle regler ikke gør udøvelsen af de rettigheder, der følger af EU-retten, *uforholdsmæssigt* vanskelig. Den kræver *ikke*, at alle sager på et specifikt retsområde behandles på samme måde, af en ret eller et organ, i overensstemmelse med de mest gunstige processuelle regler for klageren [44].

114. I modsætning til omstændighederne i Impact-sagen har WRC af den irske lovgiver ikke har fået (fakultativ) kompetence til at behandle sager, der almindeligvis henhører under High Courts (ret i første instans) kompetence. Der er i stedet en klar opdeling af kompetencen mellem WRC og High Court (ret i første instans).

115. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den sag, der verserer for den forelæggende ret, vedrører en klage vedrørende forskelsbehandling, der følger af aldersbegrænsningsforanstaltningen, en afledt lovgivning. Der er i sagen ved den forelæggende ret ikke indgivet klage over forskelsbehandling, der henhører under WRC's kompetence. I et sådant tilfælde giver opdelingen af kompetence mellem WRC og High Court (ret i første instans) efter min opfattelse ikke anledning til kritik: Der er ingen anden mulighed tilgængelig for klagerne end High Court (ret i første instans). Det er min opfattelse, at opdelingen af kompetence om noget sikrer en effektiv løsning af sager, der kræver, at national ret ikke skal anvendes, i betragtning af, at klagerne i sådanne sager ikke først skal henvende sig til WRC.

116. Manglen på en alternativ mulighed for klagere, der mener sig krænket af en retsakt, forklarer utvivlsomt, hvorfor den forelæggende ret ikke har undersøgt kompetencereglen i lyset af Domstolens dom i Impact-sagen.

117. Det forekommer dog ikke umuligt at forestille sig en situation, hvor en klager anlægger sag med påstand om at have været udsat for forskelsbehandling (i strid med direktiv 2000/78) ikke kun på grundlag af en retsakt, *men også* på grundlag af en arbejdsgivers praksis. Hvis WRC i en sådan situation bevarer kompetence til at behandle en del af en sådan klage, må Domstolens tilkendegivelse i Impact-dommen efter min opfattelse finde fuldt ud anvendelse. Hvis High Courts (ret i første instans) kompetence i stedet har forrang for WRC's kompetence, således at sidstnævnte *slet* ikke har nogen kompetence (og High Court (ret i første instans) anses for at have enekompetence til at behandle hele klagen), synes Domstolens tilkendegivelse ikke at være relevant.

118. Domstolen skal imidlertid ikke foretage denne vurdering: Det tilkommer der forelæggende ret at afgøre den korrekte fortolkning af de relevante nationale regler vedrørende opdelingen af kompetence mellem WRC og High Court (ret i første instans) i en sådan sammenhæng.

119. Det er på dette grundlag, at jeg konkluderer, at EU-retten ikke er til hinder for en kompetenceregel som den i hovedsagen omhandlede, der opdeler kompetencen i bestemte sager mellem et ved lov oprettet organ og en almindelig domstol (oprettet i henhold til forfatningen) på grundlag af arten af den indgivne klage, forudsat at der ikke kan opstå en konkurrerende kompetence i forbindelse med samme klage.

44 – Jf. i denne retning dom af 12.2.2015, Baczó og Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, præmis 51 og 52 og den deri nævnte retspraksis).

IV. Forslag til afgørelse

120. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Supreme Court (øverste domstol, Irland) forelagte spørgsmål således:

»EU-retten er ikke til hinder for en kompetenceregel som den i hovedsagen omhandlede, der opdeler kompetencen i bestemte sager mellem et ved lov oprettet organ og en almindelig domstol på grundlag af arten af den indgivne klage, forudsat at der ikke kan opstå en konkurrerende kompetence i forbindelse med samme klage.«