Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 11 септември 2018 година[1]

Дело C-378/17

The Minister for Justice и Equality
The Commissioner of An Garda Síochána
срещу
The Workplace Relations Commission
встъпили страни:
Ronald Boyle
Brian Fitzpatrick
Gerard Cotter

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Правило, което по специфични дела разпределя компетентността между два органа в зависимост от естеството на подадената жалба — Жалби за дискриминация в контекста на заетостта — Ограничена компетентност на създаден със закон орган — Липса на компетентност за разглеждане на дела, изискващи неприлагане на национални разпоредби, противоречащи на правото на Съюза — Предимство на правото на Съюза — Пълна ефективност — Процесуална автономия на държавите членки — Равностойност и ефективност“

1. До къде се простират границите на процесуалната автономия на държавите членки? Или по-конкретно: до каква степен принципът на предимството на правото на Съюза ограничава възможността за държавите членки да прилагат (предвидени в конституцията) правила относно предоставянето на компетентност в определена област на правото? Това е по същество въпросът, който Supreme Court of Ireland (Върховен съд, Ирландия) отправя до Съда в настоящия случай.

2. По конкретно, става въпрос за съвместимостта с принципа на предимството на правото на Съюза на правило, което поделя компетентността по специфични дела между High Court (Висш съд) и създаден със закон орган — Workplace Relations Commission (Комисия по трудови отношения, наричана по-нататък „WRC“).

3. Компетентният орган, който разглежда съответното дело, се определя според естеството на жалбата. Докато WRC обикновено разполага с компетентност да разглежда жалби по дела във връзка с равенството в областта на заетостта, които се основават на Директива 2000/78/ЕС[2] и на транспониращите тази директива национални разпоредби, този орган няма компетентност да разглежда дела, при които успешният изход на жалбата предполага да бъдат оставени без приложение разпоредби на национално (първично или вторично) законодателство. Поради това

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Директива на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

правило WRC няма компетентност да преценява дали разпоредба на националното право е в нарушение на законодателството на Съюза за равенство в областта на заетостта. Вместо това компетентният орган, пред който може да се предявят жалби при дискриминация в случаи, изискващи неприлагане на национално законодателство, е High Court (Висш съд).

4. Въпросът, който е отправен към Съда по настоящото дело, изисква да бъде разгледана самата *логика* на съдебната практика, последвала принципното решение на Съда Simmenthal [3]. Съдът се приканва да анализира въпроса дали конституционният принцип на предимството на правото на Съюза, а оттам и пълната ефективност на правото на Съюза, налага орган като WRC да е компетентен да разглежда дела, при които потенциално може да се стигне до това да се оставят без приложение национални разпоредби, макар да съществува алтернативно средство за правна защита, което според констатациите на запитващата юрисдикция е в съответствие с принципите на равностойност и ефективност.

I. Правна уредба

A. Право на Съюза

5. Директива 2000/78 установява правила за равно третиране в областта на заетостта и професиите. Съгласно член 1 целта на тази директива е борбата с дискриминацията и прилагането в държавите членки на принципа за равно третиране.

6. Член 3 определя приложното поле на Директивата. Той гласи:

„1. В границите на сферите на компетентност, поверени на Общността, настоящата директива се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка с:

а) условията за достъп до заетост, самостоятелна заетост или упражняване на занятие, включително критериите за подбор и условия за наемане на работа, в който и да е клон на дейност на всички нива на професионалната йерархия, включително повишение;

[…]“.

7. В глава 2 от Директива 2000/78 са уредени правните средства за защита и привеждане в изпълнение. Член 9, параграф 1 от Директивата се отнася до защитата на правата. Той предвижда:

„Държавите членки осигуряват, че съдебните и/или административни процедури, включително, когато те считат за подходящо, и помирителни процедури, за привеждане в изпълнение на задълженията по настоящата директива са достъпни за всички лица, които считат себе си засегнати поради неприлагането спрямо тях на принципа за равно третиране, дори след като връзката, в която [се предполага], че е [възникнала] дискриминация[,] е прекъсната“.

3 Решение от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

Б. Националното право

1. Конституцията

8. Член 34 от Bunreacht na hÉireann (Конституция на Ирландия, наричана по-нататък „Конституцията“) предвижда:

„1 Правораздаването се осъществява в съдилища, създадени със закон, от съдии, назначени по начина, предвиден в тази Конституция; освен в определени със закон специални и ограничени случаи, то се извършва публично.

2 Съдилищата обхващат:

i първоинстанционни съдилища;

ii Апелативен съд; и

iii Апелативен съд, който се произнася като последна инстанция.

3 1° Първоинстанционните съдилища включват High Court (Висш съд) с пълна първична компетентност и правомощия да се произнася по всички правни и фактически въпроси, по граждански и по наказателни дела.

2° Доколкото в настоящия член не е предвидено друго, компетентността на High Court (Висш съд) обхваща всички въпроси относно валидността на всеки закон с оглед на разпоредбите на тази Конституция; въпрос от такъв характер не може да бъде повдиган (нито в писмено становище, в изложен довод или по друг начин) пред друг съд, създаден по силата на настоящия или на който и да е друг член от тази конституция, различен от High Court (Висш съд), Court of Appeal (Апелативен съд) или Supreme Court (Върховен съд)“.

9. Член 37, параграф 1 от Конституцията предвижда:

„Никоя разпоредба на настоящата конституция не може да обезсили упражняването на ограничени правораздавателни функции и правомощия, по отношение на въпроси, които не са от наказателноправен характер, от страна на надлежно упълномощен по закон за това едноличен или колективен орган, независимо от това, че този едноличен или колективен орган не е съдия, който е назначен, или съд, който е създаден като такъв, по силата на тази конституция“.

2. Релевантно законодателство в областта на заетостта

10. В Ирландия забраната на дискриминация, основана на възраст, се съдържа в Employment Equality Acts (наричани по-нататък „Законите за равенството в областта на заетостта“)[4].

11. WRC (която поема функциите на бившия Equality Tribunal (Трибунал за равенство) е квазисъдебен орган, създаден с цел да извършва проверки, да разглежда и да се произнася по жалби за дискриминация[5]. Съгласно релевантните разпоредби на Законите за равенството в областта на заетостта WRC има право да постановява разпореждания за обезщетение под

4 Във висящото пред запитващата юрисдикция дело релевантните нормативни актове са Законите за равенството в областта на заетостта от 1998 г. до 2004 г. и релевантните последващи актове, които ги изменят.

5 Вследствие на приемането на Workplace Relations Act 2015 (Закон за трудовите отношения от 2015 г.) съответните функции на Equality Tribunal (Трибунал за равенство) вече са прехвърлени на WRC.

формата на просрочени възнаграждения; разпореждания за равно възнаграждение; разпореждания за обезщетение за дискриминация; разпореждания за равно третиране; разпореждания за временни мерки и разпореждания работодателят да възстанови на работа жалбоподател със или без обезщетение.

12. Съгласно разпоредбите на правилника на Garda Síochána[6] (служба „Полиция“) никой не може да бъде допуснат като стажант в процедура за назначаване на нови служители на националната полиция, ако не е навършил най-малко 18 години и има навършени 35 години към първия ден от месеца, в който за първи път в национален вестник е публикувана обява за свободната длъжност, за която се отнася процедурата.

II. Факти, производство и преюдициални въпроси

13. Между 2005 г. и 2007 г. г-н Ronald Boyle, г-н Brian Fitzpatrick и г-н Gerard Cotter (наричани по-нататък „встъпилите страни“) кандидатстват да бъдат включени в процедурата за подготовка на нови служители на An Garda Síochána (националната служба „Полиция“ на Ирландия). Включването им е отказано въз основа на това, че в правилника на Garda Síochána е предвидена горна възрастова граница за допускане на стажанти, която е 35 години („мярката за ограничение на възрастта“).

14. Встъпилите страни подават жалби срещу тези откази пред (тогавашния) Equality Tribunal (Трибунал за равенство), като се позовават на Законите за равенството в областта на заетостта). Те твърдят, че мерките за ограничение на възрастта представляват дискриминационно третиране в контекста на заетостта на основата на възраст.

15. Противно на това, което подсказва името му, Equality Tribunal (Трибунал за равенство) не е съдебен орган, а е създаден със закон орган. Той е бил компетентен до 2015 г. да разглежда жалби във връзка с равенството в областта на заетостта. След това функциите на Equality Tribunal (Трибунал за равенство) се поемат от WRC.

16. Според запитващата юрисдикция член 34, параграф 3, точка 2 от Конституцията предоставя само на съдилищата правомощието да оставят без приложение национални законодателни разпоредби. Следователно Equality Tribunal (Трибунал за равенство) и поелата функциите му WRC, в качеството им на предвидени в закона органи, не са компетентни да разглеждат дела, в които осигуряването на ефективна защита би изисквало да бъдат оставени без приложение национални разпоредби, основаващи се на националното право или на правото на Съюза.

17. В производството пред Equality Tribunal (Трибунал за равенство) Minister for Justice and Equality (Министър на правосъдието и равенството, наричан по-нататък „министърът“) повдига въпроса за компетентността. Тъй като встъпилите страни смятат, че мярката за ограничение на възрастта е в противоречие с Директива 2000/78 и с транспониращите тази директива Закони за равенството в областта на заетостта, в жалбите си те искат мярката за ограничение на възрастта, която е част от националното законодателство, да бъде оставена без приложение. Министърът оспорва компетентността на Equality Tribunal (Трибунал за равенство) да остави без приложение национално законодателство и иска Equality Tribunal (Трибунал за равенство) предварително да се произнесе по въпроса за компетентността, преди да разгледа спора по същество.

6 Garda Síochána (Admissions and Appointments) (Amendment) Regulations, 2004 (S.I. No. 749, 2004) (Правилник за допускане на работа и назначаване в служба „Полиция“ от 2004 г. (изменен), S.I. № 749 от 2004 г.).

18. Equality Tribunal (Трибунал за равенство) отказва да направи това. Напротив, той насрочва заседание на 11 юни 2008 г., в което да разгледа както въпроса за компетентността, така и по същество спора относно дискриминацията на основата на възраст.

19. Поради отказа на Equality Tribunal (Трибунал за равенство) да разгледа предварително въпроса за компетентността министърът се обръща към High Court (Висш съд) с молба да упражни съдебен контрол.

20. На първо място, министърът иска от High Court (Висш съд) да забрани на Equality Tribunal (Трибунал за равенство) да предприема действия по разглеждане на жалбите на встъпилите страни. Второ, министърът иска High Court (Висш съд) да постанови, че Equality Tribunal (Трибунал за равенство) не е компетентен да разглежда жалбите.

21. High Court (Висш съд) се произнася на 17 февруари 2009 г., че съгласно националното право Equality Tribunal (Трибунал за равенство) няма правомощието да се произнесе по дело, чието разглеждане имплицитно би предполагало той да е компетентен да отмени или да остави без приложение национална разпоредба като мярката за ограничение на възрастта.

22. Equality Tribunal (Трибунал за равенство) обжалва този акт пред Supreme Court (Върховен съд). Към момента, в който делото стига до Supreme Court (Върховен съд), Equality Tribunal (Трибунал за равенство) вече е преобразуван във WRC.

23. Supreme Court (Върховен съд) постановява решение на 15 юни 2017 г. (наричано по-нататък „решението от 15 юни 2017 г.“)[7]. Той потвърждава извода на High Court (Висш съд), че WRC не е компетентна да не прилага разпоредби на националното право. Все пак Supreme Court (Върховен съд) добавя, че делата, които обикновено са от компетентността на WRC, но при които този административен орган би могъл да има задължението по националното или по правото на Съюза да не приложи разпоредба на националното законодателство, трябва вместо това да бъдат отнесени към High Court (Висш съд).

24. Тъй като изпитва съмнение дали такова разпределение на правомощията между създаден със закон орган и съд е съвместимо с правото на Съюза, запитващата юрисдикция решава да спре производството и да отправи до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

„Когато

а) със закон е създаден национален орган, на който е предоставена обща компетентност, в частност да осигури прилагането на правото на Съюза в определена област; и

б) съгласно националното право този орган не може да има компетентност в малката категория от случаи, в които осигуряването на ефективна защита предполага на основание на националното или европейското право да бъдат оставени без приложение определени национални разпоредби; и

в) компетентните национални съдилища са оправомощени при необходимост да оставят без приложение националните разпоредби, за да гарантират съответствие с въпросния акт на европейското право, да разглеждат делата, по които е необходима такава защита, да

7 Всъщност освен решението за отправяне на преюдициалното запитване от 15 юни 2017 г. на тази дата запитващата юрисдикция постановява и отделно решение (решение Minister for Justice, Equality and Law Reform и др. с/у The Workplace Relations Commission, [2017] IESC 43), с което се произнася по въпроса за компетентността на WRC от гледна точка на националното право. В това решение запитващата юрисдикция се произнася и по някои въпроси от правото на Съюза. По-конкретно, този съд разглежда и въпроса дали разпределението на компетентността между WRC и High Court (Висш съд) е в съответствие с принципите на равностойност и ефективност.

постановяват по тези дела всякакви мерки за защита, изисквани от правото на Съюза, като в съответствие с практиката на Съда е преценено, че осигуряваната от съдилищата защита е съобразена с принципите на равностойност и ефективност,

трябва ли да се приеме, че създаденият със закон орган все пак е компетентен да разгледа жалба, в която се твърди, че националната разпоредба е несъвместима с релевантния акт на Съюза, и ако уважи жалбата — да остави без приложение тази разпоредба, макар националното право да предвижда, че всички дела, по които се оспорва действителността на нормативни актове, независимо от основанието за това, или по които се иска такива актове да бъдат оставени без приложение, са подведомствени на създаден по силата на конституцията съд, а не на въпросния орган?“.

25. Писмени становища са представили министърът и Commissioner of An Garda Síochána (комисар на служба „Полиция“, Ирландия), WRC, първата и третата от посочените встъпили страни, чешкото правителство и Европейската комисия. В проведеното на 5 юни 2018 г. съдебно заседание същите страни, с изключение на чешкото правителство, излагат и устно становищата си.

III. Анализ

26. Преди да разгледам преюдициалния въпрос, най-напред накратко ще се спра на въпроса за допустимостта, повдигнат от чешкото правителство.

A. Допустимост

27. В писменото си становище чешкото правителство твърди, че преюдициалното запитване трябва да бъде обявено за недопустимо. По мнението на това правителство запитващата юрисдикция не уточнява с коя разпоредба на Директива 2000/78 разглежданата национална разпоредба би могла да е в противоречие: всъщност текстът на преюдициалния въпрос бил формулиран толкова общо, че липсвала всякаква връзка с Директивата или с други разпоредби на правото на Съюза.

28. Това действително е така. Това обаче не означава, че преюдициалното запитване е недопустимо.

29. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното преюдициално запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с фактите по делото, висящо пред запитващата юрисдикция, или с предмета на това производство, когато въпросът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси[8].

30. От акта за преюдициално запитване по настоящото дело е видно, че преюдициалният въпрос не се отнася до съвместимостта на мярката за ограничение на възрастта (или на разглежданото правило за компетентността) с конкретна разпоредба на Директива 2000/78. От Съда по-скоро е поискано да изясни принципен въпрос, който далеч надхвърля обхвата на отделните разпоредби на Директивата. Както вече беше посочено, запитването се отнася до съвместимостта с правото на Съюза на (предвидено в Конституцията) правило, съгласно което компетентността по специфични дела е разпределена в зависимост от естеството на подадената жалба, между създаден със закон орган, а именно WRC, и High Court (Висш съд).

8 Вж. по-специално решение от 6 септември 2016 г., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 20 и цитираната съдебна практика).

31. Освен това актът за преюдициално запитване съдържа както данните от фактическа, така и тези от правна страна, нужни на Съда, за да даде полезен отговор на преюдициалния въпрос. В този акт също така ясно е изложено защо въпросът не е нито от хипотетично естество, нито е без връзка с фактите, на които се основава висящото пред Съда дело.

32. Поради това преюдициалното запитване трябва да се приеме за допустимо.

Б. По същество

33. За да прецени дали WRC има компетентност по дела, при които ефективното средство за правна защита би изисквало неприлагане на национално законодателство въз основа на национално или европейско право, запитващата юрисдикция приема, че по силата на ирландската конституция правомощие да отменят или да оставят без приложение законова или подзаконова разпоредба, по принцип имат само общите съдилища.

34. Това е така, защото, освен ако в правото на Съюза не е предвидено друго, правилата за компетентност трябва да се тълкуват с оглед на основното правило, предвидено в член 34 от Конституцията, а именно че правораздаване се осъществява от съдилища, създадени по силата на Конституцията.

35. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва и че член 37, параграф 1 от Конституцията допуска по изключение възможността на едноличен или колективен орган да бъдат предоставени със закон „ограничени правораздавателни функции и правомощия“ по въпроси, които нямат наказателноправен характер. Следователно съгласно ирландското право, правомощия от правораздавателен характер могат да бъдат предоставени чрез закон на създаден със закон орган, при условие че тези правомощия са ограничени.

36. Както вече беше посочено, WRC е такъв създаден със закон орган с ограничени правораздавателни функции. Съгласно Законите за равенство в областта на заетостта жалбоподателите следва да се обърнат към WRC като първоинстанционна юрисдикция за разглеждане на жалби за дискриминация в контекста на заетостта[9]. WRC разглежда по-конкретно жалби относно нарушения (от страна на работодатели и доставчици на услуги) на законодателството относно заетостта, равнопоставеността и равния статут, както и със спорове във връзка с права по това законодателство. След като жалбата е подадена пред WRC, генералният директор на WRC първо преценява дали случаят може да бъде отнесен до медиатор с цел помиряване на засегнатите страни. Ако случаят не е подходящ за медиация, генералният директор отнася жалбата до съд за произнасяне с решение[10].

37. В решението си от 15 юни 2017 г. запитващата юрисдикция констатира, че в контекста на повдигнатия пред нея въпрос относно компетентността, по силата на националното право WRC не е компетентна да оставя без приложение разпоредба на националното законодателство. Това е така, защото на WRC не е предоставена такава компетентност със закон. Запитващата юрисдикция констатира също, че такава компетентност не може да съществува по подразбиране.

9 Изключение от това правило се прави при дискриминация, основана на пола: в случаи, засягащи дискриминация, основана на пола, жалбоподателят може да *избере* да се обърне направо към Circuit Court (Окръжен съд).

10 Вж. https://www.workplacerelations.ie/en/Complaints_Disputes/Adjudication/(страницата е посетена на 5 юли 2018 г.).

38. Поради това запитващата юрисдикция поддържа, че с оглед на конституционните изисквания на ирландския правен ред случаи, предполагащи неприлагане на национални разпоредби, по принцип не са от компетентността на WRC. Вместо пред WRC жалбоподателите следва да предявят исканията си направо пред High Court (Висш съд), който е компетентен да разглежда такива дела.

39. Разпределението на компетентността между WRC и High Court (Висш съд) се основава на потенциалното средство за правна защита, необходимо за отстраняване на твърдяната дискриминация. WRC по-специално *не е* компетентна да разглежда дела, в които (ако жалбата бъде уважена) се налага да бъде оставена без приложение законова или подзаконова разпоредба на националното законодателство.

40. High Court (Висш съд) разполага с изключителната компетентност да разглежда такива дела. Ето защо жалбоподатели като встъпилите страни, които смятат себе си за ощетени от нормативен акт (или чиято жалба по друг начин би изисквала неприлагане на национални разпоредби), трябва да инициират „производство за упражняване на съдебен контрол“ пред High Court (Висш съд), за да получат правна защита чрез неприлагане на разпоредба на националното право, за която се смята, че противоречи на норма от по-висока степен (в случая Директива 2000/78).

41. Съвместимо ли е обаче с правото на Съюза разпределението на компетентността между WRC и High Court (Висш съд)?

42. Този въпрос, който е отправен до Съда с акта за преюдициално запитване, очевидно се отнася до границите на процесуалната автономия на държавите членки. Все пак въпросът изисква на първо място да се разгледа конституционният принцип на предимството на правото на Съюза и като неотменна част от него, задължението на всички органи на държавата членка да гарантират в рамките на съответната си компетентност пълната ефективност на правото на Съюза.

43. Преди да бъдат разгледани тези въпроси, е важно от самото начало да се подчертае, че с преюдициалния въпрос от Съда не се иска изрично да тълкува принципа на процесуална автономия и пряко свързаните с него принципи на равностойност и ефективност. Напротив, запитващата юрисдикция посочва, че вече е констатирала, че с оглед на практиката на Съда правилото за компетентност е в съответствие с тези принципи. Поради това Supreme Court (Върховен съд) на Ирландия по същество иска от Съда да изясни дали правилото за компетентността противоречи на правото на Съюза, *въпреки че е в съответствие с тези принципи*.

44. Като се има предвид, че в рамките на преюдициалното производство по член 267 ДФЕС функциите са разпределени между Съда и националните юрисдикции, според мен преюдициалният въпрос трябва да бъде разгледан (преди всичко) в тази светлина.

1. Взаимодействие между принципа на предимство и процесуалната автономия на държавите членки

45. Със сигурност разликата между акта, с който се оставя без приложение дадена разпоредба, и този, с който дадена разпоредба се отменя на практика, понякога е чисто теоретична. Възможно е също така от гледната точка на конкретна национална правна система да не може да се направи същинска разлика между двете [11]. Все пак съгласно правото на Съюза е важно

11 Решение от 15 юни 2017 г., точки 5.3. и 5.6.

разграничението между задължението за въздържане от прилагане на разпоредба на националното право *в конкретен случай* (тъй като посочената разпоредба е в противоречие с правото на Съюза) и задължението такава разпоредба да бъде отменена с по-широката последица тя вече да не бъде действителна за каквито и да било цели (ex tunc или ex nunc).

46. Произтичащата от решението Simmenthal практика на Съда, която утвърждава конституционния принцип на предимството и подчертава ролята на съдилищата и на административните органи при осигуряването на пълна ефективност на правото на Съюза, почива на това разграничение [12]. Последното се основава на децентрализираната структура на правната система на Съюза, която оставя на всяка държава членка задачата да определи подходящи начини за правна защита при нарушаване на права, произтичащи от правото на Съюза, и което е по-важно — да определи институциите, които са компетентни да отменят (или обезсилват) законови разпоредби.

а) Необходимостта да се гарантира пълната ефективност на правото на Съюза: задължението на всички органи на държавата да се въздържат от прилагане на национални разпоредби, които са в противоречие с правото на Съюза

47. Съдебната практика, произтичаща от решението на Съда Simmenthal [13], се отнася до неприлагането на законови разпоредби или, по-конкретно, до задължението на органите на държавата да се въздържат от прилагане на разпоредби на националното законодателство, които са в противоречие с правото на Съюза — неизбежна последица от конституционната доктрина за прякото действие, установена в решение Van Gend en Loos [14]. Освен че полага началото на мрежа от съдилища на Съюза, в решението Simmenthal Съдът прави известните констатации:

„21. […] Всеки национален съд, сезиран в рамките на своята компетентност, има задължението да приложи общностното право в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение разпоредбите от националното право, които му противоречат, без оглед на това дали те предхождат или следват общностната правна норма.

22. В съответствие с това, всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да наруши ефективността на правото на Общността, като откаже на компетентния да приложи това право национален съд правомощие да направи необходимото в самия момент на неговото прилагане, за да отхвърли националните законови разпоредби, които евентуално създават пречки за пълното действие на общностните норми, би била несъвместима с изискванията, които съставляват същността на общностното право.

23. Такъв би бил случаят при противоречие между разпоредба на правото на Общността и последващ национален закон, ако разрешаването на такова противоречие е предоставено на орган със свои собствени правомощия за преценка, различен от съда, който е длъжен да осигури прилагането на правото на Общността, макар такава пречка за пълното действие на това право да е само временна.

12 Вж. по-специално решение от 22 октомври 1998 г., IN. CO. GE.'90 и др. (C-10/97—C-22/97, EU:C:1998:498, т. 21). Вж. също заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по съединени дела IN. CO. GE.'90 и др. (C-10/97—C-22/97, EU:C:1998:228, т. 16—44).

13 Решение от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

14 Решение от 5 февруари 1963 г., Van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1).

24. […] затова […] националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на нормите на правото на Общността, е длъжен да гарантира пълното действие на тези норми, като при необходимост по собствена инициатива оставя без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат, дори те да са приети впоследствие, без да е необходимо да иска или да изчаква тяхната предварителна отмяна по законодателен или друг конституционен ред“[15].

48. С други думи, решението Simmenthal се отнася до (наред с други въпроси от основополагащо конституционно значение) правомощията на нисшестоящ съд да остави без приложение разпоредба на националното законодателство, която противоречи на правото на Съюза, без да изчаква висшестоящ съд да отмени тази разпоредба[16].

49. От последващата практика на Съда обаче е видно, че такова задължение имат и други органи на държавата, включително административни органи. В решението Costanzo[17] Съдът постановява, че административните органи имат същите задължения като националните съдилища да прилагат разпоредбите на директива с пряко действие. Съдът приема, че когато са изпълнени условията, при които частноправните субекти могат да се позовават на разпоредбите на директива пред националните съдилища, всички органи на администрацията (включително общините) са длъжни да прилагат тези разпоредби и да се въздържат от прилагане на разпоредби на националното законодателство, които им противоречат[18].

50. В решението CIF[19] става въпрос, наред с друго, за (оспорваната) компетентност на италианския орган за защита на конкуренцията да остави без приложение национални разпоредби, които изискват или улесняват действия, нарушаващи член 81, параграф 1 ЕО (понастоящем член 101, параграф 1 ДФЕС). Разследваните предприятия възразяват, че органът е бил длъжен да приложи тези национални разпоредби и не можел да ги остави без приложение. Органът за защита на конкуренцията на свой ред поддържа, че въпросното правомощие произтича от принципите на прякото действие и на предимството на правото на Съюза.

51. В този контекст Съдът отново потвърждава, че задължението да се оставят без приложение национални разпоредби, които противоречат на правото на Съюза, се отнася до всички органи на държавата, включително до административните органи. Това задължение предполага, че ако обстоятелствата го налагат, следва да бъдат предприети всички подходящи мерки, за да може правото на Съюза да се прилага в пълна степен[20].

52. След това Съдът посочва, че национален орган за защита на конкуренцията е длъжен да гарантира спазването на член 81 ЕО. Тази разпоредба, тълкувана във връзка с член 10 ЕО (понастоящем член 4, параграф 3 ДЕС), задължава държавите членки да се въздържат да въвеждат разпоредби, които противоречат на правила за конкуренция на ЕС. Тези правила биха били по-малко ефективни, ако националният орган за защита на конкуренцията не би могъл да обяви национална разпоредба за противоречаща на член 81 ЕО (и на член 10 ЕО) и ако в резултат на това той не може да остави без приложение тази национална разпоредба[21].

15 Решение от 9 март 1978 г., Simmenthal, 106/77 (EU:C:1978:49, т. 21—24).

16 Тази практика на Съда е потвърдена в редица негови решения. Вж. например решения от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257, т. 20 и 21), от 4 юни 1992 г., Debus (C-13/91 и C-113/91, EU:C:1992:247, т. 32), от 2 август 1993 г., Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, т. 9), и от 5 март 1998 г., Solred (C-347/96, EU:C:1998:87, т. 30).

17 Решение от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256).

18 Пак там, т. 31—33.

19 Решение от 9 септември 2003 г., CIF (C-198/01, EU:C:2003:430).

20 Пак там, т. 49.

21 Пак там, т. 50.

53. По този начин посочената по-горе съдебна практика ясно указва, че е без значение дали националната правна система предоставя на въпросния държавен орган правомощието да се въздържи от прилагането на дадена разпоредба на националното законодателство, противоречаща на правото на Съюза. Този орган е длъжен така или иначе да се въздържи от прилагането ѝ, когато това е необходимо, за да бъде осигурена пълната ефективност на правото на Съюза.

54. Трябва обаче да се подчертае, че съгласно *диспозитива* на Съда в решението Simmenthal такова задължение съществува само ако въпросният орган действа *в рамките на компетентността*, която му е предоставена (по силата на националното законодателство)[22].

55. По отношение по-специално на национални съдилища Съдът изрично се е произнесъл, че задължението да не се прилагат национални разпоредби, е ограничено от компетентността, предоставена на националния съд, сезиран да приложи разпоредби на правото на Съюза. Тази констатация означава, от една страна, че Съдът отчита необходимостта държавите членки да запазят свободата си да определят, в съответствие с конституционните си традиции, своята съдебна и административна инфраструктура. От друга страна, тя е знак за зачитане на различните конституционни системи, които заедно създават основата на правната система на ЕС.

56. Така в крайна сметка съдебната практика е насочена към това да се осигури, че държавните органи, които действат в рамките на съдебната и/или административна структура на съответната държавата членка, трябва да могат в подходяща степен да защитават правата на частноправните субекти, които последните черпят от правото на Съюза, като се гарантира пълната ефективност на правото на Съюза.

б) Задължението да се осигури пълна ефективност на правото на Съюза в рамките на компетентността, предоставена на съответния орган

57. WRC е органът, специално определен от ирландския законодател да осигури, в съответствие с член 9, параграф 1 от Директива 2000/78, ефективното привеждане в изпълнение на задълженията, произтичащи от Директивата. В обичайния случай този орган е компетентен за разглежда жалби, свързани с дискриминация в контекста на заетостта.

58. Предвид това би могло да се твърди, че принципът на предимството, който Съдът въвежда новаторски за времето си с решението Simmenthal, изисква WRC да може да остави без приложение разпоредба на националното право, за която се смята, че противоречи на Директива 2000/78 (в случая мярката за ограничение на възрастта). Това по същество твърдят WRC, първата и третата от посочените встъпили страни и Комисията.

59. Такъв подход може да има своите положителни страни. И все пак не съм убеден, че той е правилният.

60. При тези обстоятелства е много важно да се подчертае, че конституционното значение на предимството на правото на Съюза като основен принцип sui generis на правния ред на Съюза не може да бъде надценявано. Поради основното му значение предимството на правото на Съюза не позволява изключения. Всъщност допускането на изключения от предимството би означавало да се увреди самата основа, върху който е изградена правната система на Съюза.

22 Решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 21), и от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257, т. 20). Вж. също решение от 10 април 1984 г., Von Colson и Kamann (14/83, EU:C:1984:153, т. 26).

61. Ето защо смятам, че всяка национална разпоредба (конституционна или друга), която най-общо предоставя само на съдилищата възможността да оставят без приложение национални разпоредби, е в явно противоречие с принципа на предимството на правото на Съюза, развит от Съда по-специално с решенията Simmenthal и Costanzo. Всъщност такова правило без съмнение би било в рязко противоречие с установеното от Съда правило, съгласно което *всички* административни органи са задължени да прилагат разпоредбите на правото на Съюза, които имат пряко действие, и да се въздържат от прилагане на разпоредби на националното право, които им противоречат [23].

62. При по-задълбочен анализ обаче настоящото дело може да бъде разграничено от съдебната практика, произтичаща от решението Simmenthal. Съществото е, че разглежданото в главното производство правило за компетентността не поставя под въпрос предимството на правото на Съюза, нито съответно пълната ефективност на правото на Съюза.

63. Това дело се отнася до въпроса дали правото на Съюза определя кой правораздавателен орган следва да има компетентност да разглежда определена категория дела.

64. Настоящото дело се различава от положение, при което съд, който разполага с материалноправна компетентност да разглежда определени дела, както по делото Simmenthal, или орган, който безспорно разполага с изключителната компетентност да постанови административно решение, както по делото Costanzo, са ограничени в своите съответни правомощия да осигурят пълното действие на правото на Съюза и по този начин, ако е необходимо, да осигурят ефективна защита в случай на нарушение на правото на Съюза.

65. Настоящото дело се различава и от положението по делото CIF (вариант на описаното по-горе положение), при което национален орган няма изричното правомощие да не прилага национални разпоредби, които противоречат на правилата за конкуренция на ЕС, спазването на които правила е длъжен да гарантира същият този орган.

66. Следва да се подчертае, че по настоящото дело става въпрос за положение, при което националното право — така, както го тълкува запитващата юрисдикция — разпределя между WRC и High Court (Висш съд) *материалноправната* компетентност по специфични дела, като предоставя само на последния *изключителната* компетентност да разглежда дела, по които се оспорва действителността на нормативни актове или по които се иска такива актове да бъдат оставени без приложение.

67. Смятам, че в този много специфичен контекст на производството следва да се подхожда внимателно при сравненията със съдебната практика, произтичаща от решението Simmenthal.

68. Както вече беше посочено, *логиката* на тази съдебна практика е да бъде гарантирана пълна ефективност на правото на Съюза, и по-специално да се осигури възможност на частноправните субекти да получат ефективна защита на правата, които те черпят от правото на Съюза, пред административен орган или съд, който *е компетентен* да разглежда делото. С цел да бъде осигурена такава защита всички органи на държавата трябва да имат и правомощието да се въздържат от прилагане на разпоредба на националното законодателство дори когато вътрешният правов ред не предоставя на съответния орган правомощие да направи това. Би било проблематично от гледна точка на пълната ефективност на правото на Съюза, ако е необходимо първо да се поиска обявяване на несъвместимост с правото на Съюза, или дори обезсилване, на съответната разпоредба от (висшестоящ) съд.

23 Решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 21), и от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, т. 31—33).

69. Поради това практиката на Съда гарантира, че съдилищата, както и органите, задължени да прилагат правото на Съюза, могат да направят това в максимална степен *в рамките на съответната си област на компетентност*.

70. Смятам обаче, че съдебната практика няма за цел да влияе върху разпределението на *компетентност* по дела между съдилищата (и/или административните органи). Тя не допуска даден съд (или, a fortiori, административен орган) да пренебрегва правила за компетентност в името на пълната ефективност на правото на Съюза. Основаната причина за това е, че държавите членки разполагат по принцип със значителна степен на автономия при разработването на процесуални правила като тези относно определянето на компетентния орган или съд по определени категории дела, при положение че са спазени принципите на равностойност и ефективност [24].

71. Според мен административен орган или съд може да има задължението да се въздържа от прилагане на разпоредба на националното законодателство, за да осигури пълното действие на правото на Съюза, само ако преди това е установено, че този орган има материалноправна компетентност да разгледа делото (или всъщност, доколкото се отнася по-общо до институции — да взема решения по определени въпроси).

72. Между страните изглежда няма спор, че по силата на националната конституция WRC не притежава такава компетентност. Ако WRC е сезирана с жалба, при която би се изисквало да се остави без приложение разпоредба на националното законодателство, тя вече не би действала в рамките на своята компетентност.

73. Следва да се подчертае, че според запитващата юрисдикция разглежданото в главното производство правило засяга *материалноправната* компетентност: то разпределя първоинстанционната компетентност по специфични дела между WRC и High Court (Висш съд). Това по-специално има за последица, че в специфичната категория на случаи, при които, за да бъде уважена жалба за дискриминация в контекста на заетостта, е необходимо да се остави без приложение национална разпоредба, компетентният правораздавателен орган за разглеждането на такъв случай е High Court (Висш съд).

74. Действително в рамките на своята сфера на компетентност WRC следва да осигури спазване на законодателството относно равенството в областта на заетостта, включително и на Директива 2000/78. И все пак тази компетентност е ограничена от разглежданото в настоящия случай правило за компетентност.

75. В настоящото производството не е приведен никакъв довод, че WRC не би могла да осигури ефективна защита или да гарантира пълна ефективност на правото на Съюза при разглеждането на дела, по които тя разполага с компетентност (с други думи по дела, в които жалбата по същество се отнася до дискриминация от страна на работодателя, а не до такава вследствие на нормативен акт). Тя просто не разполага с *никаква* компетентност по дела, в които уважаването на жалба предполага неприлагане на законови разпоредби.

24 Вж., наред с други, решения от 16 декември 1976 г., Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), от 16 декември 1976 г., Comet (45/76, EU:C:1976:191, т. 13—16), от 14 декември 1995 г., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 12 и цитираната съдебна практика), от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 39 и цитираната съдебна практика), и от 7 юни 2007 г., Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28 и цитираната съдебна практика).

76. Това обстоятелство според мен отличава настоящото дело от посочената по-горе съдебна практика: в тези дела въпросът дали съответният орган е разполагал с компетентност да разглежда делото (или да постанови решение по определен въпрос), просто не е стоял. Общият знаменател на всички онези дела по-скоро е обстоятелството, че компетентният съд или орган е бил ограничен не по отношение на компетентността си, а по отношение на *инструментите*, с които е разполагал, за да приведе изцяло в действие правото на Съюза.

77. Вярно е, че е изкушаващо да се направят аналогии с делото CIF. Както Комисията изтъкна в съдебното заседание, в делото CIF за частноправните субекти би имало алтернативен начин за правна защита при нарушение на правилата на ЕС в областта на конкуренцията: обикновените съдилища. Тези съдилища биха били задължени, в съответствие с практиката на Съда, да се въздържат от прилагането на национални разпоредби, противоречащи на правилата на ЕС в областта на конкуренцията. Макар на теория да съществува такава алтернатива, Съдът е постановил, че италианският орган за защита на конкуренцията е бил длъжен да се въздържа от прилагането на национални разпоредби, за да осигури пълната ефективност на правилата на ЕС в областта на конкуренцията.

78. От особено значение тук обаче е фактът, че компетентността на италианския орган за защита на конкуренцията да осигури спазването на правилата на ЕС в областта на конкуренцията, не е била ограничена от националното право: точно обратното, той е бил (единственият) орган с правомощия да осигури спазването на правилата на ЕС в областта на конкуренцията. За разлика от настоящия случай материалноправната компетентност на органа не е била ограничена до определена категория дела. Предвид това, за да се осигури пълното действие на правото на Съюза, в случая по делото CIF действително е било необходимо национален орган за защитата на конкуренцията да може да остави без приложение национални разпоредби: в такъв случай би било трудно, ако не и невъзможно, въпросният орган да осигури спазване на правилата на ЕС в областта на конкуренцията, които е бил длъжен да прилага, ако не разполага с такова правомощие.

79. В случая ми е трудно да открия подобна необходимост.

80. След като жалба, при която евентуално се налага да се оставят без приложение национални разпоредби, веднъж бъде подадена пред компетентния орган (High Court — Висш съд), този съд може да се въздържи от прилагането на национални разпоредби, за които се смята, че противоречат на право на Съюза или на друга висшестояща норма и да осигури каквато и да е мярка, която е необходима за отстраняване на твърдяната дискриминация. Също така е особено важно да се подчертае, че не съществува алтернативна възможност за жалбоподателите, като се има предвид, че компетентността за разглеждане на дела, по които се оспорва действителността на нормативни актове или се иска такива актове да бъдат оставени без приложение, принадлежи единствено на High Court (Висш съд).

81. Ето защо не мога да приема и довода, че правилото за компетентност възпрепятства орган като WRC, който има статут на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС[25], да осигури тази ефективна защита на права, произтичащи от правото на Съюза.

82. Един по-задълбочен анализ разкрива слабостта на този довод: WRC не може да отправи преюдициално запитване във връзка с материалноправния въпрос дали даден законов акт нарушава Директива 2000/78, най-напред защото разглеждането на подобни дела не е от неговата компетентност. За разлика от това, като компетентен да разгледа делото съд, High Court (Висш съд) е могъл да отправи преюдициално запитване относно съвместимостта на мярката за ограничение на възрастта.

25 Equality Tribunal (Трибунал за равенство) е отправял преюдициално запитване до Съда по дело, попадащо в неговата компетентност. Вж. решение от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

83. Подобен довод беше обсъден подробно в съдебното заседание. По-специално, според WRC, ако Съдът приеме, че правилото относно компетентността не противоречи на правото на Съюза, ефективността на преюдициалното производство по член 267 ДФЕС би била засегната. Въпросното правило би могло да попречи на WRC да осигури изцяло изпълнението на решение на Съда, с което той се е произнесъл, че разпоредба от ирландското законодателство е в противоречие с Директива 2000/78.

84. В това отношение ще отбележа, че такъв довод предполага делото да е подсъдно на WRC. Никоя от страните обаче не успя да даде конкретен пример за положение, при което да са налице и двата от следните елементи: а именно, от една страна, делото да е от компетентността на WRC, тъй като не включва искане, във връзка с което е необходимо да се остават без приложение национални разпоредби, и от друга страна, Съдът да е установил във връзка с отправено от WRC към него преюдициално запитване, че разпоредба на националното право е несъвместима с Директива 2000/78.

85. Трудностите, срещнати от страните при посочването на конкретен пример за положение, при което правилото за компетентност би засегнало ефективността на преюдициалното производство по член 267 ДФЕС, изглежда имат съвсем просто обяснение: подобно положение може да възникне само ако се приеме, че WRC е компетентна, или че трябва да превиши границите на своята компетентност и да разгледа такава жалба.

в) Междинно заключение

86. Възможно е да има разумни причини, които обосновават разпределението на компетентността в конкретна област на правото между различни (правораздавателни) органи.

87. Става все по-разпространено разрешаването на възникнали в ежедневието конфликти, като например потребителски спорове и конфликти на работното място, да се „изваждат“ от сферата на съдилищата и да се поверяват на специализирани органи с (ограничени) правомощия за медиация и/или за произнасяне по целесъобразност по такива спорове [26]. Обичайно е също така, какъвто е случаят и със служителите на WRC, лицата, които решават споровете в подобни органи, да не притежават непременно юридическа квалификация. Възможно е такива органи да са по-подходящи от съдилищата, що се отнася до постигането на икономични, бързи и ефективни решения по спорове от този вид.

88. Не всички спорове обаче, и по-специално тези, които повдигат важни принципни въпроси с по-широки правни последици, могат да бъдат разрешени по най-добрия начин от подобни органи.

89. Съгласно трайната съдебна практика, когато съответната материя не е уредена в правото на Съюза, във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции (или евентуално административни органи) и да се определят процесуалните правила, предназначени да гарантират защитата на правата, които лицата черпят от правото на Съюза [27]. При все това държавите членки са длъжни да осигурят ефективната защита на тези права във всеки отделен случай [28]. С други думи, компетентността в специфична област на правото на Съюза може да бъде разпределена между различни органи, стига въпросните права да са защитени в подходяща степен.

26 Тези производства са обхванати от широкото понятие „алтернативно разрешаване на спорове“ или „APC“.

27 Вж. например съдебната практика, посочена в точка 24 по-горе, и решения от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 44), и от 8 септември 2009 г., Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, т. 88 и цитираната съдебна практика).

28 Вж. по-специално решения от 9 юли 1985 г., Bozzetti (C-179/84, EU:C:1985:306, т. 17), от 18 януари 1996 г., SEIM (C-446/93, EU:C:1996:10, т. 32), и от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, т. 40).

90. Подобни органи следва да осигурят именно в рамките на своята компетентност пълното действие на правото на Съюза, като се въздържат, където е необходимо, от прилагане на национални разпоредби, противоречащи на правото на Съюза. С други думи, даден орган не може поради предимството на правото на Съюза просто да пренебрегне правилата за компетентност, които ограничават неговата компетентност по същество в специфична област, както тя е определена от националното право.

91. Ето защо стигам до заключението, че правило за компетентност като разглежданото в главното производство, при което компетентността по специфични дела е разпределена между създаден със закон орган и обикновен съд в зависимост от подадената жалба, не нарушава принципа на предимството на правото на Съюза и попада в обхвата на процесуалната автономия на държавите членки.

92. Ако Съдът се придържа стриктно към формулировката на преюдициалния въпрос, това би разрешило въпроса. Това е така, защото, както става ясно от въпроса, запитващата юрисдикция вече е направила констатации относно съвместимостта на правилото за компетентност с изискванията за равностойност и ефективност: всъщност самият преюдициален въпрос се основава на констатацията, че въпросното правило относно компетентността не нарушава тези принципи[29].

93. Вярно е, разбира се, че в крайна сметка националната юрисдикция е компетентна да определи дали спорното национално процесуално правило съответства на принципите на равностойност и ефективност. Независимо от това, като се има предвид вниманието, което страните обръщат на тези принципи както в писмените си, така и в устните си становища, считам за необходимо да разгледам основните им доводи във връзка с констатациите на запитващата юрисдикция, по-специално по отношение на принципа на ефективност.

2. Разпределението на компетентността между WRC и High Court (Висш съд): съответствие с принципите на равностойност и ефективност

94. Съгласно богатата практика на Съда по този въпрос процесуалноправните разпоредби, които уреждат правните действия за защита на индивидуални права, предоставени от правото на Съюза, не могат да бъдат по-неблагоприятни от правилата, които уреждат сходни вътрешноправни действия (принцип на равностойността), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективността)[30].

а) Равностойност: търсене на правилния критерий за сравнение

95. В решението си от 15 юни 2017 г. запитващата юрисдикция приема, че правилото за компетентност отговаря на изискванията на принципа на равностойност, тъй като ще се прилага точно един и същ режим, независимо от това дали правната норма, въз основа на която е образувано производството, произтича от националното право или от правото на Съюза. С други думи, разглежданото правило за компетентност ще се приложи и ще предостави компетентност на High Court (Висш съд) и при искане, основано изцяло на националното право[31].

29 В преюдициалния въпрос е формулирано, донякъде двузначно, че е преценено, че „осигуряваната от съдилищата защита“ е съобразена с принципите на равностойност и ефективност. Все пак в светлината на решението от 15 юни 2017 г. това може да се разбере в смисъл, че запитващата юрисдикция е установила, че *производството* пред High Court (Висш съд), което жалбоподателите могат да инициират, ако жалбата им е извън компетентността на WRC (Комисия по трудови отношения), съответства на тези принципи.

30 Вж., наред с други, и съдебната практика, посочена в бележка под линия 27 по-горе.

31 Решение от 15 юни 2017 г., точка 7.1.

96. Не откривам недостатъци в тази преценка.

97. По-конкретно, в практиката на Съда се приема, че разглежданото национално правило трябва да се прилага без разграничение, тоест по еднакъв начин, независимо от това дали искането е основано на права, които правните субекти черпят от правото на Съюза и дали основанието му е нарушаване на националния закон, когато целта и основанието на исканията са сходни [32]. С други думи, преценката на равностойността се извършва в две стъпки. Първо, трябва да се установи правилният критерий за сравнение. Второ, трябва да се прецени дали искания, които се основават на правото на Съюза, се третират по-неблагоприятно от сходни искания, основани на националното право.

98. В това отношение първата и третата от встъпилите страни поддържат, че запитващата юрисдикция не е избрала най-подходящия критерий за сравнение. Според тях по-подходящ критерий за сравнение би могъл да се намери в жалба за дискриминация, предявена или на основание, попадащо извън приложното поле на Директива 2000/78, или на такова, което не предполага да бъдат оставени без приложение национални разпоредби.

99. В това отношение първо трябва да се припомни, че националният съд, който познава пряко приложимите процесуални правила, е компетентен да прецени сходството между съответните искове или жалби от гледна точка на предмета, основанието и главните им характеристики [33]. Предвид това смятам, че Съдът може само по изключение, когато тази преценка се оказва явно погрешна, да постави под съмнение направена от запитващата юрисдикция констатация относно принципа на равностойност.

100. В случая подобна крайна мярка не е необходима. Напротив, струва ми се, че запитващата юрисдикция е избрала единствения разумен критерий за сравнение.

101. Съгласно трайната практика на Съда принципът на равностойност не изисква от държавите членки да разпростират най-благоприятния си вътрешен режим по отношение на всички искове и жалби, предявени в определена правна област [34].

102. Доколкото става ясно от писмените им становища, първата и третата от встъпилите страни смятат, че всички жалби във връзка с равенството в областта на заетостта може да се разглеждат като сходни по същество защото производството пред WRC е по-малко обременително и не е свързано с финансов риск за жалбоподателя.

103. Ако този подход бъде възприет, това на практика би обезсмислило проверката на равностойността. Той би означавал да се сравняват несравними неща. Както настоящото дело добре показва, не всички дела, отнасящи се до специфична област на правото, са сходни: жалбите за дискриминация в контекста на заетостта могат да се различават по предмета, основанието и главните си характеристики в зависимост от *източника* на дискриминация. Правна защита може да бъде потърсена пред WRC, когато дискриминацията произтича от определена *практика* (обикновено решение на работодател) в контекста на заетостта [35]. За разлика от това искане, свързано с оспорване действителността на нормативни актове или

32 Решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, (C-93/12, EU:C:2013:432, т. 39 и цитираната съдебна практика).

33 Вж. например решения от 29 октомври 2009 г., Pontin (C-63/08, EU:C:2009:666, т. 45 и цитираната съдебна практика), и от 12 февруари 2015 г., Baczó и Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, т. 44 и цитираната съдебна практика).

34 Решение от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 34 и цитираната съдебна практика). Във всички случаи въпросът кое процесуално правило е „неблагоприятно“, в крайна сметка е въпрос на гледна точка. Вж. в тази връзка решение от 12 февруари 2015 г., Baczó и Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, т. 46 и 47), относно въпроса дали предоставянето на компетентност на съдилища от по-горна степен да разглеждат определен вид дела, от една страна, и различните приложими режими на съдебните разноски в сравняваните производства, от друга страна, може да се разглеждат като „неблагоприятни“.

35 Според мен в обичайния случай това би могло да е например отказ на работодателя да повиши даден служител на основание, за което е предвидена защита срещу дискриминация, отказ да увеличи заплатата на служител на дискриминационна основа или отказ за съобразяване на работното място за служител с увреждане и на задачите, които служителят трябва да изпълнява.

изискващо неприлагане на законодателство, по същество се отнася до законосъобразността на правен акт, който има силата на закон. Смятам, че това е ключова разлика и тя не бива да се пренебрегва. Освен това разликите между процесуалните правила, приложими към искове, предявени пред WRC, от една страна, и пред High Court (Висш съд), от друга, намират основанието си именно в принципната разлика между вида на исканията, които тези органи са компетентни да разглеждат [36].

104. С други думи, в такъв случай най-подходящият критерий за сравнение трябва да бъде искане, предявено пред High Court (Висш съд) изцяло на основание на националното право, както е установила запитващата юрисдикция.

б) Ефективност: необходимостта да се предяви повече от едно искане, за да се претендират права, произтичащи от правото на Съюза

105. Съгласно трайната съдебна практика при преценката на ефективността трябва да се вземе предвид мястото на разпоредбата в цялостното производство, неговото развитие и неговите особености пред различните национални инстанции [37].

106. В решението си от 15 юни 2017 г. запитващата юрисдикция разглежда, наред с другото, правомощията на High Court (Висш съд) да предприеме действия за събирането на доказателства, режима на съдебните разноски, състезателния характер на производството пред съда и правомощието на High Court (Висш съд) да осигури всички необходими средства за правна защита, за да се отстояват правата, гарантирани от правото на Съюза. След проверката на тези особености на производството пред High Court (Висш съд) запитващата юрисдикция стига до заключение, че правилото за компетентността отговаря на изискванията за ефективност [38].

107. Запитващата юрисдикция не изяснява обаче изрично какви неблагоприятни процесуални последици може да възникнат от необходимостта разглеждането на дадена жалба да се разпредели между два органа — въпрос, който е разгледан от Съда в решението Impact [39]. Това решение беше обстойно обсъдено в съдебното заседание. Поради това ми се струва полезно да изразя някои бележки по този въпрос.

36 От материалите по делото е видно, че производството пред WRC се провежда на принципа на служебното начало, докато производството пред High Court (Висш съд) е състезателно. Освен това режимите на съдебните разноски са различни: пред High Court (Висш съд) жалбоподателят поема риск да бъде осъден да заплати съдебни разноски, докато при производство пред WRC това не е така. Пред WRC страните може да имат правни представители, но служителят, който е компетентен да се произнесе, няма правомощие да присъжда разноски. Освен това служителите, които са компетентни да се произнесат, имат само ограничени правомощия да изискват задължително явяване на свидетели и представяне на документи, а показанията не се дават под клетва. Нещо повече, тъй като на WRC по закон са предоставени само ограничени правораздавателни правомощия, компетентният да се произнесе служител не може да допусне встъпила страна, която не е посочена в производството.

37 Вж. например решения от 14 декември 1995 г., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 14), от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 54), и от 8 септември 2011 г., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, т. 92 и цитираната съдебна практика).

38 Решение от 15 юни 2017 г., точки 7.2—7.16.

39 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 51).

108. Делото Impact се отнася до процесуално правило, което принуждава жалбоподателите да предявят повече от един иск, за да претендират права, които черпят от Директива 1999/70[40]. По-конкретно, ирландското право предвижда, че искания във връзка със срочна работа, които се основават на транспониращото Директивата законодателство, могат да се предявят пред Rights Commissioner (специализиран съд), докато искания, основаващи се пряко на Директивата (тоест искания, възникващи след изтичането на срока за транспонирането, но преди Ирландия да изпълни задълженията си), следва да се предявят пред High Court (Висш съд).

109. В решението си Съдът най-напред е приел, че искания на основание нарушение на законодателните мерки за транспониране на Директивата и искания, които се основават пряко на Директивата, се отнасят към едно и също правно средство за защита[41]. С други думи, независимо от различните във формално отношение правни основания и в двата случая с исковете или жалбите се търси защитата на същите права, които произтичат от правото на Съюза[42].

110. Впоследствие Съдът приема, че при условия, когато ирландският законодател е избрал да предостави компетентност (макар и факултативна) за разглеждане на искания на основание законодателните мерки за транспониране на Директива 1999/70 на специализирани юрисдикции, би противоречало на принципа на ефективност, ако от жалбоподателите се изисква да сезират успоредно обикновен съд с отделен иск, за да получат защита на права, които биха могли да черпят непосредствено от самата директива. Това би било по-конкретно случаят, ако националният съд констатира, че от такова задължение произтичат процесуални пречки за засегнатите частноправни субекти от гледна точка на разходите, на продължителността и на правилата за представителство, които могат да направят изключително трудно упражняването на произтичащите от тази директива права[43].

111. Решението на Съда по същество потвърждава и доразвива трайно установената съдебна практика, отнасяща се до прилагането на принципа на ефективност. Съдът приема, че не могат да се допускат процесуалните пречки, състоящи се в необходимостта да се подадат отделни искания, в положение, при което законодателят е предоставил на специализирана юрисдикция компетентност за разглеждане на искания, предявени на основание на националното законодателство, транспониращо Директивата, като този орган обаче не е компетентен да разглежда и искания, предявени на основание на Директивата.

112. Важно е изводът на Съда да се разбира в точния му контекст. Констатацията относно процесуалните пречки е направена в специфичния контекст на задължение да се подадат повече от едно искания, за да се предявят по същество същите права, които произтичат от правото на Съюза (но по отношение на различни периоди). Като се има предвид този специфичен аспект на делото Impact, според мен не би било правилно да се смята, че изводът на Съда относно ефективността поставя принципно под въпрос всяко правило на компетентност в специфична област на правото, което разпределя компетентността между различни инстанции, в които процесуалните правила не са еднакво благоприятни за жалбоподателите.

40 Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

41 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 50).

42 Заключение на генералния адвокат Kokott по дело Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, т. 58).

43 Решение от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 51).

113. Всъщност не бива да се забравя, че практиката на Съда изисква националните процесуални правила да не затрудняват *прекомерно* упражняването на правата, произтичащи от правото на Съюза. Тя *не* изисква всички дела, отнасящи се до специфична област на правото, да се разглеждат по един и същ начин, от един съд или орган, в съответствие с правилата, които са най-благоприятните за жалбоподателя в процесуално отношение [44].

114. За разлика от обстоятелствата по дело Impact ирландският законодател не е предоставил на WRC (факултативна) компетентност да разглежда дела, които обикновено попадат в компетентността на High Court (Висш съд). По-скоро е налице ясно разделение на правомощията между WRC и High Court (Висш съд).

115. От акта за преюдициално запитване е видно, че висящото пред запитващата юрисдикция дело се отнася до жалба за дискриминация, произтичаща от мярката за ограничение на възрастта, съдържаща се в подзаконов акт. В производството пред запитващата юрисдикция не е подадена жалба за дискриминация, която попада в компетентността на WRC. Според мен в този случай разпределението на компетентността между WRC и High Court (Висш съд) не дава основание за критика: не съществува алтернативна възможност за жалбоподателите освен High Court (Висш съд). Смятам, че разпределянето на компетентността по-скоро осигурява ефективно разрешаване на дела, по които се изисква да се оставят без приложение национални разпоредби, като се има предвид, че по такива дела не се налага жалбоподателите да сезират първо WRC.

116. Без съмнение липсата на алтернативна възможност за жалбоподатели, които се считат за ощетени от даден законодателен акт, обяснява защо запитващата юрисдикция не е разгледала правилото за компетентност с оглед на решението на Съда по делото Impact.

117. При все това не изглежда невъзможно да си представим положение, при което жалбоподател завежда дело с твърдението, че е дискриминиран (в противоречие с Директива 2000/78) не само на основата на законодателна мярка, *но също и* на основата на практика на работодателя. Ако при такова положение WRC запазва компетентност да разгледа някои части от такава жалба, според мен становището на Съда по делото Impact трябва да се приложи изцяло. Ако вместо това компетентността на High Court (Висш съд) има предимство пред тази на WRC, което означава, че WRC няма *никаква* компетентност (и че High Court разполага с изключителната компетентност да разгледа цялата жалба), становището на Съда не изглежда от значение.

118. Да прецени това обаче не е задача на Съда: да се даде правилното тълкуване на съответните национални правила относно разпределянето на компетентността между WRC и High Court (Висш съд) в този контекст, е в правомощията на запитващата юрисдикция.

119. Въз основа на това стигам до извода, че правило за компетентност като разглежданото в главното производство, което по специфични дела разпределя компетентността между създаден със закон орган и обикновен съд (създаден по силата на Конституцията) в зависимост от естеството на подадената жалба, не противоречи на правото на Съюза, при условие че не може да възникне конкурентна компетентност в рамките на една и съща жалба.

44 Вж. по този въпрос решение от 12 февруари 2015 г., Baczó and Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, т. 51 и 52 и цитираната съдебна практика).

IV. Заключение

120. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Правило за компетентност като разглежданото в главното производство, което по специфични дела разпределя компетентността между създаден със закон орган и обикновен съд в зависимост от естеството на подадената жалба, не противоречи на правото на Съюза, при условие че не може да възникне конкурентна компетентност в рамките на една и съща жалба“.