Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

7. april 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — retshjælpsforsikring — direktiv 87/344/EØF — artikel 4, stk. 1 — forsikringstagerens frie advokatvalg — retslig eller administrativ procedure — begreb — tilladelse fra et offentligt organ til en arbejdsgiver med henblik på at bringe en ansættelseskontrakt til ophør«

I sag C-460/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol, Nederlandene) ved afgørelse af 3. oktober 2014, indgået til Domstolen den 6. oktober 2014, i sagen:

Johannes Evert Antonius Massar

mod

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet og E. Levits,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Johannes Evert Antonius Massar ved advocaten L.M. Zuydgeest og E. van Engelen

— DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV ved advocaten J.W.H. van Wijk og B.J. Drijber

— den nederlandske regering ved M. de Ree og M. Bulterman, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved F. Wilman og K.-P. Wojcik, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 87/344/EØF af 22. juni 1987 om samordning af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om retshjælpsforsikring (EFT L 185, s. 77).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Johannes Evert Antonius Massar og DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (herefter »DAS«), der er et forsikringsselskab, vedrørende sidstnævnte selskabs afslag på godtgørelse af udgifter til retshjælp udøvet af en advokat, som forsikringstageren har valgt, i forbindelse med en sag, som førte til, at forsikringstagerens ansættelseskontrakt blev bragt til ophør.

Retsforskrifter

EU-retten

3 I 11. betragtning til direktiv 87/344 anføres:

»[H]ensynet til den retshjælpssikredes interesser indebærer, at denne, når der foreligger en interessekonflikt, selv kan vælge sin advokat eller enhver anden person, som har de af den nationale lovgivning krævede kvalifikationer for at kunne give møde under en sag behandlet retsligt eller administrativt.«

4 Artikel 2, stk. 1, i nævnte direktiv er affattet som følger:

»Dette direktiv gælder for retshjælpsforsikring. Denne består i mod præmiebetaling at forpligte sig til at dække omkostninger ved retssager og at præstere andre tjenesteydelser, der følger af forsikringsdækningen, bl.a. med henblik på:

— at opnå erstatning for den skade, som den sikrede har lidt, enten ved forlig eller under en civilretlig sag eller en straffesag

— at forsvare eller repræsentere den sikrede under en civilsag, en straffesag eller en sag behandlet administrativt eller på lignende måde eller i anledning af en klage, som er indgivet mod ham.«

5 Direktivets artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Af enhver forsikringsaftale om retshjælp skal det udtrykkeligt fremgå:

a) at den sikrede frit kan vælge sin advokat eller enhver anden person, som er behørigt kvalificeret i henhold til den nationale lovgivning, når det er påkrævet for at forsvare, repræsentere eller varetage hans interesser i en sag behandlet retsligt eller administrativt

b) at den sikrede selv kan vælge sin advokat eller, hvis han foretrækker det, og for så vidt den nationale lovgivning tillader dette, enhver anden behørigt kvalificeret person til at varetage sine interesser, når der foreligger en interessekonflikt.«

Nederlandsk ret

6 Artikel 4:67, stk. 1, i lov om finansielt tilsyn (Wet op het financieel toezicht) har følgende ordlyd:

»En retshjælpsforsikrer skal drage omsorg for, at det i aftalen med hensyn til dækning af retshjælpsbistand udtrykkeligt bestemmes, at det står den forsikrede frit for at vælge en advokat eller en anden retligt autoriseret sagkyndig, såfremt:

a. en advokat eller en anden retligt autoriseret sagkyndig skal anmodes om at forsvare, repræsentere eller varetage den forsikredes interesser i en sag, der behandles retsligt eller administrativt, eller

b. der opstår en interessekonflikt.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Johannes Evert Antonius Massar har tegnet en retshjælpsforsikring, hvis forvaltning er overdraget til DAS.

8 Johannes Evert Antonius Massars arbejdsgiver ansøgte den 14. januar 2014 i henhold til artikel 6 i det særlige dekret om arbejdsforhold (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen) institut for forsikringsordninger for arbejdstagere (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, herefter »institut for forsikringsordninger«), et offentligt organ, som er uafhængigt af centraladministrationen, om tilladelse til at bringe ansættelsesforholdet med Johannes Evert Antonius Massar til ophør af økonomiske årsager.

9 Johannes Evert Antonius Massar ansøgte den 17. januar 2014 DAS om dækning af udgifterne til retshjælp vedrørende sin repræsentation ved en ekstern advokat i denne sag.

10 DAS oplyste ham om, at sagen ved institut for forsikringsordninger ikke var en sag, der behandles retsligt eller administrativt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i lov om finansielt tilsyn, at den forsikrede derfor ikke havde ret til at vælge en advokat, og at selskabet ikke ville godtgøre udgifter forbundet med repræsentation ved advokat.

11 Johannes Evert Antonius Massar indbragte sagen for den ved rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) kompetente dommer i sager om foreløbige forholdsregler med påstand om, at DAS pålægges at overdrage sagen vedrørende ham ved institut for forsikringsordninger til en af ham valgt ekstern advokat samt til at betale dennes honorar og sagens omkostninger.

12 Ved mellemdom forelagde den kompetente dommer i sager om foreløbige forholdsregler Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) spørgsmålet om, hvorvidt sagen ved institut for forsikringsordninger henhører under begrebet »en sag behandlet administrativt« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, i direktiv 87/344, som artikel 4:67 i lov om finansielt tilsyn bygger på.

13 Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) bemærkede, at arbejdsgiveren i henhold til de gældende bestemmelser i nederlandsk ret vedrørende beskyttelse af arbejdstageren mod afskedigelse kan bringe ansættelsesforholdet med en arbejdstager til ophør på to måder, nemlig enten ved at anmode om en retsafgørelse om ophævelse af kontrakten mellem parterne eller ved opsigelse af denne kontrakt i henhold til en afskedigelsestilladelse tildelt af institut for forsikringsordninger. I sidstnævnte tilfælde er tilladelsesproceduren underlagt bestemmelserne i det særlige dekret om arbejdsforhold, som opfylder vigtige funktioner som garanti mod en uberettiget afskedigelse og som et statsligt instrument ikke alene til at beskytte svage grupper på arbejdsmarkedet, men også til at imødegå en uheldig tilstrømning til social sikring.

14 Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) præciserede, at institut for forsikringsordningers afgørelse om at godkende eller afslå ansøgningen om afskedigelsestilladelse hverken kan påklages eller ankes til et andet forvaltningsorgan eller til en forvaltningsretlig eller en civil domstol. I tilfælde af at dette institut giver tilladelse til afskedigelsen, kan arbejdsgiveren ligeledes bringe ansættelsesforholdet til ophør under iagttagelse af en opsigelsesfrist. Arbejdstageren kan højst anlægge sag ved de civile domstole med påstand om skadeserstatning på grundlag af en åbenbart ugrundet afskedigelse.

15 Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) er umiddelbart af den opfattelse, at proceduren ved institut for forsikringsordninger kan kvalificeres som en sag behandlet administrativt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, i direktiv 87/344. Argumenter vedrørende bl.a. direktivets tilblivelseshistorie og de konsekvenser, som en vid fortolkning af begrebet administrativ procedure kan have for retshjælpsforsikringsordningerne, taler derimod i modsat retning.

16 På denne baggrund har Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet »en sag behandlet administrativt« i artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344 fortolkes således, at dette begreb også omfatter proceduren ved institut for forsikringsordninger, hvori arbejdsgiveren ansøger om en tilladelse til at bringe ansættelsesforholdet med arbejdstageren (der er retshjælpsforsikret) til ophør?

2) Såfremt svaret på spørgsmål 1 afhænger af den konkrete procedures særlige kendetegn, om nødvendigt i sammenhæng med sagens faktiske omstændigheder og forhold, på grundlag af hvilke kendetegn, faktiske omstændigheder og forhold skal den nationale ret da afgøre, om denne procedure skal betragtes som en sag behandlet administrativt som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344?«

De præjudicielle spørgsmål

17 Med sine to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344 skal fortolkes således, at begrebet »en sag behandlet administrativt« i denne bestemmelse omfatter en procedure, hvorunder et offentligt organ giver en arbejdsgiver tilladelse til at afskedige en arbejdstager, som er retshjælpssikret.

18 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at det følger af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344, at det i enhver aftale om retshjælpsforsikring udtrykkeligt skal fremgå, at den retshjælpssikrede frit kan vælge sin retlige repræsentant, når det er påkrævet for at forsvare, repræsentere eller varetage hans interesser i en sag behandlet retsligt eller administrativt.

19 Det følger således af ordlyden af denne bestemmelse, at begrebet »en sag behandlet administrativt« skal forstås som en modsætning til begrebet »en sag behandlet retsligt«.

20 En fortolkning af begrebet »en sag behandlet administrativt« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344 som den, der forfægtes af sagsøgte i hovedsagen, hvorefter rækkevidden af begrebet ønskes begrænset til alene at omfatte retssager om administrative anliggender, nemlig sager, der verserer ved en egentlig retsinstans, ville således fratage begrebet »en sag behandlet administrativt«, som EU-lovgiver udtrykkeligt har anvendt, sin mening.

21 Det skal i øvrigt bemærkes, at selv om differentieringen mellem den forberedende fase og beslutningsfasen af en retslig eller administrativ procedure har kunnet være genstand for drøftelser under tilblivelsen af direktiv 87/344, indeholder ordlyden af artikel 4, stk. 1, heri ikke nogen sondring i denne henseende, hvorfor fortolkningen af begrebet »en sag behandlet administrativt« ikke kan begrænses i denne retning.

22 Det skal for det andet bemærkes, at der i henhold til Domstolens faste praksis ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning domme St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, præmis10, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 41, og Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, præmis 38).

23 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det formål, som forfølges med direktiv 87/344 og særligt artikel 4 heri vedrørende det frie valg af advokat eller repræsentant, i vidt omfang er at beskytte interesserne hos de forsikrede. Den almindelige rækkevidde af og det obligatoriske indhold, som anerkendes af retten til at vælge sin advokat eller repræsentant, er til hinder for en restriktiv fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 1, litra a) (jf. i denne retning domme Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, præmis 45 og 47, og Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, præmis 24).

24 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagens akter for Domstolen, at den afskedigede arbejdstager ikke har nogen adgang til prøvelse af den afgørelse fra institut for forsikringsordninger, som giver arbejdsgiveren tilladelse til at afskedige ham af økonomiske årsager. Selv om arbejdstageren efterfølgende kan anlægge sag ved de civile domstole med påstand om skadeserstatning på grundlag af en åbenbart ugrundet afskedigelse, kan den afgørelse, der herved træffes, imidlertid ikke rejse tvivl om den af dette institut trufne afgørelse.

25 Under disse omstændigheder kan det ikke bestrides, at arbejdstagerens rettigheder påvirkes af den af institut for forsikringsordninger trufne afgørelse, og at hans interesser som forsikret skal beskyttes i forbindelse med en sag ved dette organ.

26 En fortolkning af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344, som anerkender den retshjælpssikrede arbejdstagers ret til frit at vælge sin advokat eller anden repræsentant i forbindelse med en administrativ procedure, hvorunder et offentligt organ giver en arbejdsgiver tilladelse til at afskedige ham, er så meget desto mere påkrævet, idet Domstolen i dom Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) anerkendte, at en arbejdstager, som befandt sig i samme situation, men for hvem ansættelseskontrakten var blevet bragt til ophør ved retsafgørelse, havde en ret til frit at vælge sin advokat eller repræsentant.

27 Hvad angår de eventuelle finansielle konsekvenser for retshjælpsforsikringsordningerne bemærkes i øvrigt, at selv om det antages, at der kan opstå sådanne finansielle konsekvenser, kan de ikke føre til en restriktiv fortolkning af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344. Direktiv 84/344 tager således ikke sigte på en fuldstændig harmonisering af de regler, der finder anvendelse på aftaler om retshjælpsforsikring, og på EU-rettens nuværende udviklingstrin kan medlemsstaterne frit fastlægge reglerne for disse aftaler, for så vidt som de principper, der er fastsat ved direktivet, ikke derved gøres illusoriske (jf. i denne retning dom Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, præmis 31). Udøvelsen af den forsikredes ret til frit at vælge sin repræsentant udelukker således ikke, at der i visse tilfælde kan indføres begrænsninger af de udgifter, som kan dækkes af forsikrerne (jf. dom Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, præmis 26).

28 Henset til de ovenstående bemærkninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 87/344 skal fortolkes således, at begrebet »en sag behandlet administrativt« i denne bestemmelse omfatter en procedure, hvorunder et offentligt organ giver en arbejdsgiver tilladelse til at afskedige en arbejdstager, som er retshjælpssikret.

Sagens omkostninger

29 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

Artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 87/344/EØF af 22. juni 1987 om samordning af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om retshjælpsforsikring skal fortolkes således, at begrebet »en sag behandlet administrativt« i denne bestemmelse omfatter en procedure, hvorunder et offentligt organ giver en arbejdsgiver tilladelse til at afskedige en arbejdstager, som er retshjælpssikret.

Underskrifter