UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

7 päivänä huhtikuuta 2016 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Oikeusturvavakuutus — Direktiivi 87/344/ETY — 4 artiklan 1 kohta — Vakuutuksenottajan oikeus valita vapaasti asianajaja — Oikeudenkäynti- tai hallintomenettely — Käsite — Julkisen elimen työnantajalle antama lupa työsopimuksen irtisanomiseen

Asiassa C-460/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaiden ylin tuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 3.10.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.10.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Johannes Evert Antonius Massar

vastaan

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Biltgen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Borg Barthet ja E. Levits,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Johannes Evert Antonius Massar, edustajinaan advocaat L. M. Zuydgeest ja advocaat E. van Engelen,

— DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, edustajinaan advocaat J. W. H. van Wijk ja advocaat B. J. Drijber,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. de Ree ja M. Bulterman,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään F. Wilman ja K.-P. Wojcik,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee oikeusturvavakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 22.6.1987 annetun neuvoston direktiivin 87/344/ETY (EYVL L 185, s. 77) 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Johannes Evert Antonius Massar sekä vakuutusyhtiö DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (jäljempänä DAS) ja joka koskee jälkimmäisen kieltäytymistä korvaamasta vakuutuksenottajan valitseman asianajajan antamasta oikeudellisesta avusta aiheutuvia kuluja menettelyssä, joka johtaa Massarin työsopimuksen irtisanomiseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 87/344 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”sellaisten henkilöiden edut, joilla on oikeusturvavakuutus, edellyttävät, että vakuutetun henkilön on kyettävä valitsemaan asianajaja tai joku muu kansallisen lainsäädännön mukaan asianmukaisesti pätevä henkilö kaikessa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyssä sekä kaikkien eturistiriitojen ilmetessä”.

4 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Tätä direktiiviä sovelletaan oikeusturvavakuutukseen. Tämä käsittää oikeudenkäyntikulujen korvaamisen vakuutusmaksun suorittamista vastaan ja muiden vakuutussuojaan suoraan liittyvien palvelujen tarjoamisen, ottaen erityisesti huomioon seuraavan:

— korvauksen turvaaminen vakuutetun henkilön kärsimästä tappiosta, vahingosta tai vammasta sovinnolla ilman oikeudenkäyntiä taikka siviili- tai rikosoikeudenkäynnin avulla,

— vakuutetun henkilön puolustaminen tai edustaminen siviili-, rikos- ja hallinto-oikeudenkäynneissä tai muissa oikeudenkäynneissä tai minkä hyvänsä häntä vastaan esitetyn vaateen yhteydessä.”

5 Saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kaikissa oikeusturvavakuutusta koskevissa sopimuksissa on hyväksyttävä nimenomaan, että:

a) jos turvaudutaan asianajajaan tai johonkin muuhun kansallisen lainsäädännön mukaan asianmukaisesti pätevään henkilöön vakuutetun henkilön etujen puolustamiseksi, edustamiseksi tai hoitamiseksi missä tahansa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyssä, vakuutetulla henkilöllä on vapaus valita sellainen asianajaja tai muu henkilö;

b) vakuutetulla henkilöllä on vapaus valita asianajaja tai halutessaan, jos se sallitaan kansallisessa lainsäädännössä, joku muu asianmukaisesti pätevä henkilö hoitamaan etujaan eturistiriitojen syntyessä.”

Alankomaiden oikeus

6 Finanssivalvonnasta annetun lain (Wet op het financieel toezicht) 4:67 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Oikeusturvavakuutuksen antaja huolehtii siitä, että oikeusturvavakuutusta koskevassa sopimuksessa määrätään nimenomaisesti, että vakuutetulla henkilöllä on vapaus valita asianajaja tai muu lain mukaan pätevä asiantuntija, jos

a. asianajajaan tai muuhun lain mukaan pätevään asiantuntijaan turvaudutaan vakuutetun henkilön etujen puolustamiseksi, edustamiseksi tai hoitamiseksi oikeudenkäynti- tai hallintomenettelyssä; tai

b. syntyy eturistiriita.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

7 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Massar on ottanut oikeusturvavakuutuksen, jonka täytäntöönpano on annettu tehtäväksi DAS:lle.

8 Massarin työnantaja pyysi 14.1.2014 työsuhteita koskevan erityispäätöksen (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen) 6 §:n nojalla työntekijöiden sosiaalivakuutuslaitokselta (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, jäljempänä sosiaalivakuutuslaitos), joka on keskushallintoon kuuluva itsenäinen hallintoelin, lupaa päättää Massarin työsuhde taloudellisista syistä.

9 Massar pyysi 17.1.2014 DAS:ää kattamaan hänen edustamisestaan tässä menettelyssä aiheutuvat ulkopuolisen asianajajan oikeudellisesta avusta aiheutuvat kulut.

10 DAS ilmoitti Massarille, ettei menettely sosiaalivakuutuslaitoksessa ole finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäynti- tai hallintomenettely, ettei vakuutetulla henkilöllä tämän vuoksi ole oikeutta vapaasti valita asianajajaa ja ettei DAS ota vastattavakseen asianajajan suorittamaan edustamiseen liittyviä kuluja.

11 Massar esitti rechtbank Amsterdamin (Amsterdamin alioikeus) summaarisen menettelyn tuomarille hakemuksen, jossa hän vaati DAS:n velvoittamista siirtämään asia, joka sosiaalivakuutuslaitoksessa koskee häntä, hänen nimeämälleen ulkopuoliselle asianajajalle ja maksamaan tähän menettelyyn liittyvät kyseisen asianajajan palkkiot ja kulut.

12 Kyseisen summaarisen menettelyn tuomari esitti välituomiolla Hoge Raad der Nederlandenille (Alankomaiden ylin tuomioistuin) kysymyksen siitä, kuuluuko sosiaalivakuutuslaitoksessa käytävä menettely direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdassa, johon finanssivalvonnasta annetun lain 4:67 § perustuu, tarkoitetun käsitteen ”hallintomenettely” piiriin.

13 Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaiden ylin tuomioistuin) muistuttaa, että alankomaiden oikeuden asiaan sovellettavien työntekijän irtisanomissuojaa koskevien säännösten nojalla työnantaja voi päättää työntekijän työsuhteen lähinnä kahdella tavalla, nimittäin joko vaatimalla osapuolia sitovan sopimuksen purkamista tuomioistuimessa tai irtisanomalla sopimuksen sen jälkeen, kun se on saanut sosiaalivakuutuslaitokselta irtisanomisluvan. Jälkimmäisessä tapauksessa irtisanomislupaan liittyvässä menettelyssä on noudatettava työsuhteita koskevan erityispäätöksen säännöksiä, joilla on tärkeä tehtävä toimia takeena perusteettomia irtisanomisia vastaan ja julkisen hallinnon välineenä, jolla ei suojata pelkästään työmarkkinoilla olevia heikkoja ryhmiä vaan myös torjutaan sosiaaliturvan väärinkäyttöä.

14 Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaiden ylin tuomioistuin) täsmentää, että sosiaalivakuutuslaitoksen tekemään päätökseen hyväksyä tai hylätä irtisanomislupaa koskeva hakemus ei voida hakea oikaisua eikä muutosta julkishallinnollisessa elimessä eikä myöskään hallintoasioita tai siviiliasioita käsittelevässä tuomioistuimessa. Jos tämä sosiaalivakuutuslaitos myöntää irtisanomisluvan, työnantaja voi irtisanomisaikaa noudattaen irtisanoa työsuhteen laillisesti. Työntekijä voi korkeintaan esittää siviiliasioita käsittelevässä tuomioistuimessa vahingonkorvausvaatimuksen ilmeisen perusteettoman irtisanomisen perusteella.

15 Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaiden ylin tuomioistuin) katsoo ensi näkemältä, että sosiaalivakuutuslaitoksessa käytävää menettelyä voidaan pitää direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna hallintomenettelynä. Vastakkaista näkemystä puoltavat kuitenkin muun muassa perustelut, jotka liittyvät tämän direktiivin valmistelutöihin sekä seurauksiin, joita käsitteen hallintomenettely laajasta tulkinnasta voisi olla oikeusturvavakuutusjärjestelmille.

16 Tässä tilanteessa Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaiden ylin tuomioistuin) päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan käsitettä ”hallintomenettely” tulkittava siten, että siihen sisältyy sosiaalivakuutuslaitoksessa käytävä menettely, jossa työnantaja pyytää irtisanomislupaa päättääkseen (oikeusturvavakuutuksen ottaneen) työntekijän työsuhteen?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus riippuu erityisen menettelyn ominaisuuksista, tarvittaessa yhdessä asian tosiseikkojen ja olosuhteiden kanssa, minkä ominaisuuksien, tosiseikkojen ja olosuhteiden nojalla kansallisen tuomioistuimen on silloin määritettävä, onko kyseistä menettelyä pidettävä direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna hallintomenettelynä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee näillä kahdella kysymyksellään, jotka on käsiteltävä yhdessä, pääasiallisesti, onko direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettu käsite ”hallintomenettely” käsittää menettelyn, jonka päätteeksi julkinen elin antaa työnantajalle luvan oikeusturvavakuutuksen ottaneen työntekijän irtisanomiseen.

18 Tältä osin on ensiksi todettava, että direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kaikissa oikeusturvavakuutukseen liittyvissä sopimuksissa on hyväksyttävä nimenomaisesti, että jos missä tahansa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyssä turvaudutaan edustajaan vakuutetun henkilön etujen puolustamiseksi, edustamiseksi tai hoitamiseksi, vakuutetulla henkilöllä on vapaus valita tämä edustaja.

19 Tämän säännöksen sanamuodosta seuraa näin ollen, että käsitettä ”hallintomenettely” on tulkittava käsitteen ”oikeudenkäyntimenettely” vastakohtana.

20 Pääasian vastaajan suositteleman kaltainen direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitun käsitteen ”hallintomenettely” tulkinta, jonka mukaan tämän käsitteen soveltamisala rajoittuu ainoastaan hallintoasioiden oikeudenkäyntimenettelyihin, eli menettelyihin, jotka käydään varsinaisissa tuomioistuimissa, tekisi Euroopan unionin lainsäätäjän nimenomaisesti käyttämän käsitteen ”hallintomenettely” sisällön merkityksettömäksi.

21 On todettava, että vaikka oikeudenkäynti- tai hallintomenettelyn valmistelu- ja päätöksentekovaiheen erottelusta on voitu käydä keskustelua direktiivin 87/344 valmisteluvaiheessa, sen 4 artiklan 1 kohdan sanamuoto ei sisällä tältä osin minkäänlaista erottelua, joten käsitteen ”hallintomenettely” tulkintaa ei voitaisi tällä tavalla rajoittaa.

22 Toiseksi on niin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti tuomio St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, 10 kohta; tuomio VEMW ym., C-17/03, EU:C:2005:362, 41 kohta ja tuomio Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, 38 kohta).

23 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 87/344 ja erityisesti sen 4 artiklan, joka koskee asianajajan tai edustajan vapaata valintaa, tarkoituksena on suojata kattavasti vakuutettujen henkilöiden etuja. Asianajajan tai edustajan valitsemista koskevalle oikeudelle tunnustetut yleinen ulottuvuus ja sitovuus ovat esteenä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan suppealle tulkinnalle (ks. vastaavasti tuomio Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, 45 ja 47 kohta ja tuomio Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, 24 kohta).

24 Tässä tapauksessa unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, ettei irtisanotulla työntekijällä ole mitään oikeussuojakeinoa sosiaalivakuutuslaitoksen sellaisen päätöksen osalta, jossa työnantajalle annetaan irtisanomislupa taloudellisista syistä. Vaikka työntekijä voi myöhemmin nostaa vahingonkorvauskanteen siviilituomioistuimessa ilmeisen perusteettoman irtisanomisen perusteella, asiassa annettavalla ratkaisulla ei kuitenkaan voida asettaa kyseenalaiseksi tätä sosiaalivakuutuslaitoksen tekemää päätöstä.

25 Näin ollen ei voida kiistää sitä, että sosiaalivakuutuslaitoksen päätös vaikuttaa työntekijän oikeuksiin ja että tämän etuja vakuutettuna henkilönä on tarpeellista suojella tässä elimessä käytävässä menettelyssä.

26 Direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan sellainen tulkinta, jonka mukaan oikeusturvavakuutuksen ottaneelle työntekijälle tunnustetaan oikeus vapaasti valita asianajajansa tai muu edustajansa hallintomenettelyssä, jonka päätteeksi julkinen elin antaa työnantajalle luvan tämän irtisanomiseen, on sitä suuremmalla syyllä tarpeen, koska tuomiossa Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) unionin tuomioistuin on tunnustanut sellaiselle työntekijälle, joka oli samassa tilanteessa mutta jonka työsopimus oli purettu tuomioistuimen ratkaisulla, oikeuden vapaasti valita asianajajansa tai muu edustajansa.

27 Lisäksi oikeusturvavakuutusjärjestelmille aiheutuvien mahdollisten taloudellisten vaikutusten osalta on muistutettava, että vaikka sellaisia voisikin olla, ne eivät voi johtaa direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan suppeaan tulkintaan. Direktiivin 87/344 tarkoituksena ei nimittäin ole oikeusturvavakuutusta koskeviin sopimuksiin sovellettavien sääntöjen täydellinen yhdenmukaistaminen, ja jäsenvaltiot ovat unionin oikeuden nykytilassa edelleen vapaita määrittämään näihin sopimuksiin sovellettavan säännöstön, kunhan tässä direktiivissä säädetyt periaatteet eivät menetä merkitystään (ks. vastaavasti tuomio Stark, C- 293/10, EU:C:2011:355, 31 kohta). Siten se, että vakuutettu henkilö käyttää oikeuttansa valita vapaasti edustajansa, ei sulje pois sitä, että tietyissä tapauksissa vakuutuksenantajan vastattavina olevia kuluja voidaan rajoittaa (ks. tuomio Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, 26 kohta).

28 Esitettyihin kysymyksiin on edellä esitetyn perusteella vastattava, että direktiivin 87/344 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettu käsite ”hallintomenettely” käsittää menettelyn, jonka päätteeksi julkinen elin antaa työnantajalle luvan oikeusturvavakuutuksen ottaneen työntekijän irtisanomiseen.

Oikeudenkäyntikulut

29 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kymmenes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Oikeusturvavakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 22.6.1987 annetun neuvoston direktiivin 87/344/ETY 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettu käsite ”hallintomenettely” käsittää menettelyn, jonka päätteeksi julkinen elin antaa työnantajalle luvan oikeusturvavakuutuksen ottaneen työntekijän irtisanomiseen.

Allekirjoitukset