SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (L-Għaxar Awla)

7 ta' April 2016 *

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Assigurazzjoni għall-ispejjeż legali — Direttiva 87/344/KEE — Artikolu 4(1) — Libertà ta' għażla tal-avukat mill-persuna assigurata — Proċedura ġudizzjarja jew amministrattiva — Kunċett — Awtorizzazzjoni mogħtija minn organu pubbliku lil persuna li timpjega fid-dawl tax-xoljiment ta' kuntratt tax-xogħol"

Fil-Kawża C-460/14,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi, il-Pajjiżi l-Baxxi), permezz ta' deċiżjoni tat-3 ta' Ottubru 2014, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-6 ta' Ottubru 2014, fil-proċedura

Johannes Evert Antonius Massar

vs

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (L-Għaxar Awla),

komposta minn F. Biltgen (Relatur), President tal-Awla, A. Borg Barthet u E. Levits, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Wathelet,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal Massar, minn L. M. Zuydgeest u E. van Engelen, advocaten,

— għal DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, minn J. W. H. van Wijk u B. J. Drijber, advocaten,

— għall-Gvern Olandiż, minn M. de Ree u M. Bulterman, bħala aġenti,

— għall-Gvern Awstrijak, minn C. Pesendorfer, bħala aġent,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn F. Wilman u K.-P. Wojcik, bħala aġenti,

* Lingwa tal-kawża: l-Olandiż

wara li rat id-deċiżjoni, meħuda wara li nstema' l-Avukat Ġenerali, li l-kawża tinqata' mingħajr konklużjonijiet,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 4(1) tad-Direttiva tal-Kunsill 87/344/KEE, tat-22 ta' Ġunju 1987, dwar il-koordinazzjoni ta' liġijiet, regolamenti u dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-assigurazzjoni għall-ispejjeż legali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 187).

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta' kawża bejn J. E. A. Massar u DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (iktar 'il quddiem "DAS"), kumpannija ta' assigurazzjoni, rigward tar-rifjut minn din tal-aħħar li tassumi l-kopertura tal-ispejjeż tal-assistenza legali pprovduta minn avukat magħżul mill-persuna assigurata fil-kuntest ta' proċedura li twassal għax-xoljiment tal-kuntratt tax-xogħol ta' dan tal-aħħar.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Il-ħdax-il premessa tad-Direttiva 87/344 tiddikjara:

"Billi l-interess ta' persuni li jkollhom il-kopertura ta' spejjeż legali jfisser li l-persuna assigurata għandha tkun tista' tagħżel avukat jew persuna oħra kkwalifikata b'mod approprjat skond il-liġi nazzjonali f'xi inkjesta jew proċeduri u kull meta jkun hemm konflitt ta' interessi".

4 L-Artikolu 2(1) tal-imsemmija direttiva huwa fformulat kif ġej:

"Din id-Direttiva għandha tapplika għal assigurazzjoni ta' l-ispejjeż legali. Dan jikkonsisti f'impenn, kontra l-pagament ta' laġġu [premjum], li jintrefgħu l-ispejjeż ta' proċeduri legali u li jiġu pprovduti servizzi oħrajn direttament marbuta mal-kopertura ta' l-assigurazzjoni, partikolarment bl-iskop ta':

— assigurazzjoni ta' kumpens għat-telf, il-ħsara jew inġurja sofferta mill-persuna assigurata, b'soluzzjoni barra mill-qrati jew permezz ta' proċeduri ċivili jew kriminali,

— difiża jew rappreżentanza tal-persuna assigurata fi proċeduri ċivili, kriminali, amministrattivi jew proċeduri oħrajn fir-rigward ta' kull pretensjoni magħmula kontra tagħha."

5 L-Artikolu 4(1) tal-istess direttiva jipprovdi:

"Kull kuntratt ta' assigurazzjoni ta' spejjeż legali għandu espressament jirrikonoxxi li:

a) meta jsir rikors lil avukat jew persuna oħra kkwalifikata kif approprjat skond il-liġi nazzjonali sabiex jiġu difiżi, irrappreżentati jew servuti l-interessi tal-persuna assigurata f'kull inkjesta jew proċedura, dik il-persuna assigurata għandha tkun libera li tagħżel dan l-avukat jew persuna oħra;

b) il-persuna assigurata għandha tkun libera li tagħżel avukat jew, jekk tippreferi hekk u sal-limitu li l-liġi nazzjonali tippermetti, kull persuna oħra kkwalifikata kif approprjat [debitament], biex isservi l-interessi tagħha kull meta jkun hemm konflitt ta' l-interessi."

Id-dritt Olandiż

6 L-Artikolu 4:67(1) tal-liġi dwar il-kontroll finanzjarju (Wet op het financieel toezicht) huwa fformulat kif ġej:

"L-assiguratur għall-ispejjeż legali għandu jara li, fil-ftehim dwar il-kopertura tal-ispejjeż legali, jiġi previst b'mod espliċitu li l-persuna assigurata tista' tagħżel liberament avukat jew professjonist ieħor li huwa awtorizzat legalment jekk:

a. isir użu minn avukat jew professjonist ieħor li huwa awtorizzat legalment sabiex jiddefendi, jirrappreżenta jew iservi l-interessi tal-persuna assigurata fi proċeduri ġudizzjarji jew amministrattivi; jew

b. iqum kunflitt ta' interessi."

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

7 Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li J. E. A. Massar ħa assigurazzjoni għall-ispejjeż legali li l-ġestjoni tagħha ġiet fdata lil DAS.

8 Fl-14 ta' Jannar 2014, il-persuna li timpjega lil J. E. A. Massar talbet, konformement mal-Artikolu 6 tad-Digriet straordinarju dwar ir-relazzjonijiet tax-xogħol (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen), lill-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet għall-ħaddiema impjegati (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, iktar 'il quddiem l-"Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet"), organu pubbliku indipendenti tal-amministrazzjoni ċentrali, l-awtorizzazzjoni sabiex itemm, għal raġuni ekonomika, ir-relazzjoni tax-xogħol tagħhom.

9 Fis-17 ta' Jannar 2014, J. E. A. Massar talab lil DAS il-kopertura tal-ispejjeż ta' għajnuna legali relatati mar-rappreżentanza tiegħu minn avukat estern f'din il-proċedura.

10 DAS informatu li l-proċedura quddiem l-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet ma kinitx proċedura ġudizzjarja jew amministrattiva fis-sens tal-liġi dwar il-kontroll finanzjarju, li l-persuna assigurata ma kellha, f'dan ir-rigward, ebda dritt li tagħżel avukat u li hija ma kinitx ser tassumi l-kopertura tal-ispejjeż marbuta mar-rappreżentanza minn avukat.

11 J. E. A. Massar mar quddiem l-Imħallef għall-miżuri provviżorji tar-rechtbank Amsterdam (tribunal ta' Amsterdam) fejn talab sabiex DAS tiġi kkundannata tibgħat il-kawża dwar il-proċedura li tirrigwardah quddiem l-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet lill-avukat estern tal-għażla tiegħu u tħallas l-onorarji ta' dan tal-aħħar kif ukoll l-ispejjeż marbuta ma' dawn il-proċeduri.

12 Permezz ta' sentenza interlokutorja, l-imsemmi Mħallef għall-miżuri provviżorji adixxa l-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) bil-kwistjoni dwar jekk il-proċedura quddiem l-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet taqax taħt il-kunċett ta' "proċedura amministrattiva" fis-sens tal-Artikolu 4(1) tad-Direttiva 87/344, li fuqu huwa bbażat l-Artikolu 4:67 tal-Liġi dwar il-kontroll finanzjarju.

13 Il-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) tfakkar li, skont id-dispożizzjonijiet applikabbli fid-dritt Olandiż u relatati mal-protezzjoni tal-impjegat kontra t-tkeċċija, il-persuna li timpjega tista' ttemm ir-relazzjoni tax-xogħol mal-impjegat prinċipalment b'żewġ modi, jiġifieri jew billi titlob ix-xoljiment tal-kuntratt li jorbot lill-partijiet quddiem it-tribunal, jew permezz ta' xoljiment ta' dan il-kuntratt wara l-awtorizzazzjoni ta' tkeċċija mogħtija mill-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet. F'dan l-aħħar każ imsemmi, il-proċedura ta' awtorizzazzjoni hija suġġetta għad-dispożizzjonijiet tad-digriet straordinarju dwar ir-relazzjonijiet tax-xogħol li huma mitluba

jissodisfaw funzjonijiet importanti ta' garanzija kontra t-tkeċċijiet inġustifikati u ta' strument pubbliku li ma jippermettux biss li jipproteġu l-gruppi dgħajfa fis-suq tax-xogħol, iżda wkoll li jiġġieldu kontra l-użu abbużiv tas-sigurtà soċjali.

14 Il-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) tispeċifika li d-deċiżjoni tal-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet li tilqa' jew li tiċħad it-talba ta' awtorizzazzjoni ta' tkeċċija ma tista tkun suġġetta la għal ilment u lanqas għal rikors, sew quddiem korp tal-amministrazzjoni pubblika jew quddiem qorti, amministrattiva jew ċivili. Fil-każ fejn dan l-Istitut kellu jagħti l-awtorizzazzjoni ta' tkeċċija, il-persuna li timpjega tista' legalment ittemm ir-relazzjoni tax-xogħol billi tosserva terminu ta' preavviż. Il-ħaddiem ikun jista', l-iktar, jippreżenta azzjoni għad-danni minħabba tkeċċija manifestament inġustifikata quddiem il-qorti ċivili.

15 Il-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) tqis li, mill-ewwel daqqa ta' għajn, il-proċedura quddiem l-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet tista' tiġi kkwalifikata bħala proċedura amministrattiva fis-sens tal-Artikolu 4(1) tad-Direttiva 87/344. Madankollu, imorru fis-sens kuntrarju argumenti li jirrigwardaw, b'mod partikolari, il-ġenesi ta' din id-direttiva kif ukoll il-konsegwenzi li jista' jkollha interpretazzjoni wiesgħa tal-kunċett ta' proċedura amministrattiva għas-sistemi ta' assigurazzjoni għall-ispejjeż legali.

16 Kien f'dawn iċ-ċirkustanzi li l-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Il-kunċett ta' "proċedura" previst fl-Artikolu 4(1)(a) tad-[Direttiva 87/344], għandu jiġi interpretat fis-sens li dan jinkludi l-proċedura quddiem l-UWV [Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Aġenzija tal-Assigurazzjoni tal-Impjegati)], fejn il-persuna li timpjega titlob awtorizzazzjoni ta' tkeċċija sabiex tkun tista' ttemm ir-relazzjoni ta' xogħol mal-ħaddiem impjegat (kopert minn assigurazzjoni għall-ispejjeż legali)?

2) Jekk ir-risposta għall-ewwel domanda tiddependi mill-karatteristiċi tal-proċedura speċifika, flimkien, jekk meħtieġ, mal-fatti u ċ-ċirkustanzi tal-każ, liema karatteristiċi, fatti u ċirkustanzi għandha għalhekk il-qorti nazzjonali tieħu inkunsiderazzjoni sabiex tiddetermina jekk il-proċedura għandhiex titqies li hija proċedura fis-sens tal-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva?"

Fuq id-domandi preliminari

17 Permezz taż-żewġ domandi tagħha, li għandhom jiġu ttrattati flimkien, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk l-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva 87/344 għandux jiġi interpretat fis-sens li l-kunċett ta' "proċedura amministrattiva" imsemmi f'din id-dispożizzjoni jinkludix proċedura li fi tmiemha organu pubbliku jawtorizza lill-persuna li timpjega tipproċedi għat-tkeċċija tal-impjegat, kopert minn assigurazzjoni għall-ispejjeż legali.

18 F'dan ir-rigward, għandu jiġi osservat, fl-ewwel lok, li, skont l-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva 87/344, kull kuntratt ta' assigurazzjoni għall-ispejjeż legali jirrikonoxxi espressament li, f'kull proċedura ġudizzjarja jew amministrattiva, meta persuna tirrikorri għal rappreżentant legali sabiex jiġu difiżi, irrappreżentati jew servuti l-interessi tal-persuna assigurata, din il-persuna għandha tkun libera li tagħżel ir-rappreżentant tagħha.

19 B'hekk, mill-formulazzjoni nnifisha tal-imsemmija dispożizzjoni jirriżulta li l-kunċett ta' "proċedura [proċedura amministrattiva]" għandha tinqara' b'kuntrast ma' dak ta' "inkejsta [proċedura ġudizzjarja]".

20 Interpretazzjoni tal-kunċett ta' "proċedura [proċedura amministrattiva]", fis-sens tal-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva 87/344, bħal dak mifhum mill-konvenut fil-kawża prinċipali, intiża sabiex tillimita l-portata ta' dan il-kunċett għas-sempliċi proċeduri ġudizzjarji fil-qasam amministrattiv, jiġifieri dawk li jiżvolġu quddiem proprja qorti, għaldaqstant, ixxejjen mis-sens tagħha l-espressjoni, espressament użata mil-leġiżlatur tal-Unjoni Ewropea, ta' "proċedura amministrattiva".

21 Barra minn hekk, għandu jiġi kkonstatat li, anki jekk id-differenzjar bejn il-fażi preparatorja u l-fażi deċiżjonali ta' proċedura ġudizzjarja jew amministrattiva seta' kien suġġett għal diskussjonijiet meta d-Direttiva 87/344 ġiet fis-seħħ, il-formulazzjoni tal-Artikolu 4(1) tagħha ma tinkludi ebda distinzjoni f'dan ir-rigward, b'tali mod li l-interpretazzjoni tal-kunċett ta' "proċedura [proċedura amministrattiva]" ma tistax tiġi limitata f'dan is-sens.

22 Fit-tieni lok, konformement ma' ġurisprudenza stabbilita, jeħtieġ, għall-interpretazzjoni ta' dispożizzjoni tad-dritt tal-Unjoni, li ma jittieħdux inkunsiderazzjoni biss il-kliem tagħha, iżda wkoll il-kuntest tagħha u l-għanijiet tal-leġiżlazzjoni li minnha hija tagħmel parti (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, punt 10; VEMW *et*, C-17/08, EU:C:2005:362, punt 41, kif ukoll Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punt 38).

23 F'dan ir-rigward, għandu jitfakkar li l-għan tad-Direttiva 87/344, u b'mod partikolari tal-Artikolu 4 tagħha, dwar il-libertà tal-għażla tal-avukat jew tar-rappreżentant, huwa li jipproteġi b'mod wiesa' l-interessi tal-persuni assigurati. Il-portata ġenerali u l-valur obbligatorju li huma rikonoxxuti lid-dritt li l-persuna assigurata tagħżel l-avukat jew ir-rappreżentant tagħha, jipprekludi interpretazzjoni restrittiva tal-Artikolu 4(1)(a) ta' din id-direttiva (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punti 45 u 47, kif ukoll Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, punt 24).

24 F'dan il-każ, mill-atti tal-proċess sottomess lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-ħaddiem imkeċċi ma għandu ebda rimedju kontra d-deċiżjoni tal-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet li jagħti lill-persuna li timpjega l-awtorizzazzjoni ta' tkeċċija għal raġunijiet ekonomiċi. Filwaqt li l-ħaddiem jista' jippreżenta ulterjorment rikors għad-danni minħabba tkeċċija manifestament mhux ġustifikata quddiem il-qorti ċivili, id-deċiżjoni li eventwalment tingħata madankollu ma hijiex tali li tqiegħed inkwistjoni dik meħuda minn dan l-istitut.

25 F'dawn iċ-ċirkustanzi, huwa paċifiku li d-drittijiet tal-ħaddiem huma affettwati mid-deċiżjoni tal-Istitut ta' ġestjoni tal-assigurazzjonijiet u li l-interessi tiegħu bħala persuna assigurata jeħtieġu li jiġu protetti fil-kuntest tal-proċedura quddiem dan l-organu.

26 Interpretazzjoni tal-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva 87/344 li tirrikonoxxi lill-ħaddiem, kopert minn assigurazzjoni għall-ispejjeż legali, id-dritt li jagħżel liberament l-avukat jew rappreżentant tiegħu fil-kuntest tal-proċedura amministrattiva li fi tmiemha organu pubbliku jawtorizza lill-persuna li timpjega tipproċedi għat-tkeċċija tiegħu, hija neċessarja tant li, fis-sentenza Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717), il-Qorti tal-Ġustizzja rrikonoxxiet id-dritt għal-libertà ta' għażla tal-avukat jew tar-rappreżentant lil ħaddiem li kien jinsab fl-istess sitwazzjoni, iżda li l-kuntratt tiegħu kien ġie mitmum permezz ta' deċiżjoni ġudizzjarja.

27 Barra minn hekk, fir-rigward tal-konsegwenzi finanzjarji eventwali fuq is-sistemi ta' assigurazzjoni għall-ispejjeż legali, għandu jitfakkar li, anki li kieku kellu jitqies li tali konsegwenzi finanzjarji jistgħu jirriżultaw, huma ma jistgħux iwasslu għal interpretazzjoni restrittiva tal-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva 87/344. Fil-fatt, id-Direttiva 87/344 ma hijiex intiża għal armonizzazzjoni kompleta tar-regoli applikabbli għall-kuntratti ta' assigurazzjoni għall-ispejjeż legali u l-Istati Membri jibqgħu liberi, fl-istat attwali tad-dritt tal-Unjoni, sabiex jiddeterminaw ir-regoli applikabbli għall-imsemmija kuntratti, sa fejn is-sustanza tal-prinċipji previsti minn din id-direttiva tibqa' valida (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, punt 31). B'hekk, l-eżerċizzju tad-dritt tal-persuna assigurata li tagħżel liberament ir-rappreżentant tagħha ma jeskludux li, f'ċerti każijiet, jistgħu jsiru limitazzjonijiet fuq l-ispejjeż sostnuti mill-assiguraturi (ara s-sentenza Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, punt 26).

28 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ir-risposta għad-domandi magħmula għandha tkun li l-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva 87/344 għandu jiġi interpretat fis-sens li l-kunċett ta' "proċedura [proċedura amministrattiva]" imsemmi f'din id-dispożizzjoni jinkludi proċedura li fi tmiemha organu pubbliku jawtorizza lill-persuna li timpjega tipproċedi għat-tkeċċija tal-impjegat, kopert minn assigurazzjoni għall-ispejjeż legali.

Fuq l-ispejjeż

29 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li għandha tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, minbarra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (L-Għaxar Awla) taqta' u tiddeċiedi:

L-Artikolu 4(1)(a) tad-Direttiva tal-Kunsill 87/344, tat-22 ta' Ġunju 1987, dwar il-koordinazzjoni ta' liġijiet, regolamenti u dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-assigurazzjoni għall-ispejjeż legali, għandu jiġi interpretat fis-sens li l-kunċett ta' "proċedura [proċedura amministrattiva]" imsemmi f'din id-dispożizzjoni jinkludi proċedura li fi tmiemha organu pubbliku jawtorizza lill-persuna li timpjega tipproċedi għat-tkeċċija tal-impjegat, kopert minn assigurazzjoni għall-ispejjeż legali.

Firem