

Sag C-431/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

28. juni 2022

Forelæggende ret:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Afgørelse af:

6. juni 2022

Indsiger:

Scuola europea di Varese

Sagsøgt i indsigelsessagen:

PD og LC, i egenskab af indehaver af forældreansvar over for NG

Hovedsagens genstand

Indledende indsigelse om kompetencespørgsmål angående et ved en forvaltningsdomstol verserende søgsmål til prøvelse af en afgørelse om, at en elev skal gå et klassetrin om, truffet af et lærerråd ved Scuola europea di Varese (Europaskolen i Varese).

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF vedrører fortolkningen af artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, i aftalen om vedtægten for Europaskolerne af 21. juni 1994.

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, i aftalen om vedtægten for Europaskolerne, indgået i Luxembourg den 21. juni 1994, fortolkes således, at det heri omhandlede klagenævn har enekompetence i første og sidste instans til, når de i Europaskolernes almindelige reglement fastsatte administrative retsmidler er udtømte, at træffe afgørelse om en tvist om et lærerråds afgørelse om, at en elev på sekundærniveau skal gå et klassetrin om?

Anførte internationale og EU-retlige forskrifter

Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 (ratificeret af Italien ved lov nr. 112 af 12.2.1974) (herefter »Wienerkonventionen«), navnlig artikel 3 (anvendelsesområde) og 31 (loyal fortolkning).

Aftalen om vedtægten for Europaskolerne, indgået i Luxembourg den 21. juni 1994 mellem medlemsstaterne og De Europæiske Fællesskaber, som trådte i kraft den 1. oktober 1992 (ratificeret af Italien ved lov nr. 151 af 6.3.1996) (herefter »aftalen«), tredje og fjerde betragtning samt artikel 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 26, 27 og 31

Som det fremgår af tredje betragtning til aftalen, er ordningen med Europaskolerne en ordning »sui generis«, der i kraft af en international aftale gennemfører et samarbejde mellem medlemsstaterne, samt mellem disse og Unionen, samtidig med at medlemsstaternes ansvar med hensyn til undervisningens indhold og tilrettelæggelsen af deres uddannelsesordning, samt deres kulturelle og sproglige forskelle fuldt ud respekteres. Ifølge fjerde betragtning vil det være hensigtsmæssigt at ændre beslutningsprocessen inden for skolernes organer, tage hensyn til de erfaringer, der er indhøstet med hensyn til skolernes virke, sikre en relevant juridisk beskyttelse af lærerpersonalet og af andre personer, der er omfattet af aftalen, mod handlinger foretaget af Det Øverste Råd eller bestyrelserne og med dette for øje oprette et klagenævn, som tildeles nøje definerede beføjelser, som ikke berører de nationale domstoles kompetence med hensyn til civilretligt og strafferetligt ansvar.

Europaskolernes opgave er at give børn af de ansatte ved Unionen uddannelse sammen (aftalens artikel 1). Skolernes organer er: 1) Det Øverste Råd; 2) Generalsekretæren; 3) Inspektionsrådene; 4) Klagenævnet. Hver enkelt skole administreres af en bestyrelse og ledes af rektor (artikel 7). Det Øverste Råd udarbejder det almindelige reglement for skolerne (artikel 10), fastsætter retningslinjerne for og tilrettelæggelsen af undervisningen (artikel 11), udarbejder vedtægten for generalsekretæren, udpeger generalsekretæren og vicegeneralsekretæren (artikel 12). Generalsekretæren repræsenterer Det Øverste Råd. Denne repræsenterer endvidere skolerne i retssager og er ansvarlig over for Det Øverste Råd (artikel 14).

I henhold til aftalens artikel 26 har Domstolen enekompetence til at træffe afgørelse om de tvister mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen og anvendelsen af aftalen, der ikke har kunnet bilægges i Det Øverste Råd.

Aftalens artikel 27 opretter et klagenævn, som har »enekompetence i første og sidste instans til, når de administrative retsmidler er opbrugt, at træffe afgørelse om tvister om anvendelsen af denne aftale på de personer, der er nævnt heri, bortset fra det tekniske og administrative personale, for så vidt angår lovligheden af en handling – baseret på aftalen eller regler i henhold hertil – der er til skade for de pågældende personer, og som er foretaget af Det Øverste Råd eller bestyrelsen for én af skolerne under udøvelsen af de beføjelser, de har fået tillagt ved denne aftale. Hvis tvisten drejer sig om pengespørgsmål, har Klagenævnet fuld prøvelsesret. Betingelserne for og de nærmere gennemførelsesregler for disse procedurer er, afhængigt af det enkelte tilfælde, beskrevet i vedtægten for lærerpersonalet eller i den ordning, der gælder for [lokalt ansatte lærere], eller i skolernes almindelige reglement. 3. Klagenævnet sammensættes af personer, hvis uafhængighed er uomtvistelig, og hvis juridiske kvalifikationer er almindeligt anerkendt. Kun personer, der er opført på en fortegnelse, der er udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Domstol med henblik herpå, kan udnævnes til medlemmer af Klagenævnet. [...] 6. Klagenavnets afgørelser er bindende for parterne og kan, hvis disse ikke fuldbyrder dem, tvangsfuldbyrdes af medlemsstaternes kompetente myndigheder i overensstemmelse med deres respektive nationale lovgivninger. 7. De øvrige tvister, som skolerne er part i, henhører under de nationale domstoles kompetence. Denne artikel berører navnlig ikke de nationale domstoles kompetence i sager om civilretligt og strafferetligt ansvar«.

Europaskolernes almindelige reglement:

Det almindelige reglement af september 1996 (herefter »reglementet fra 1996«), artikel 68

Det almindelige reglement af februar 2005 (herefter »reglementet fra 2005«), artikel 62, 66 og 67

Det almindelige reglement af februar 2014 (herefter »reglementet fra 2014«), artikel 61, 62, 66 og 67.

Europaskolernes almindelige reglement har gennemgået flere ændringer gennem tiden. I versionen fra 1996 fastsatte artikel 68, at lærerrådene i slutningen af skoleåret på grundlag af elevernes resultater skulle træffe afgørelse om oprykning til næste klassetrin, og at forældre eller værger udelukkende kunne anfægte disse afgørelser, hvis formkravene ikke var opfyldt, eller såfremt der fremkom nye omstændigheder. Hvis disse betingelser var fastlagt i en undersøgelse af repræsentanten for Det Øverste Råd, havde Udvalget pligt til at vurdere sagen. Fristen var fastsat til ti dage fra skoleårets afslutning.

Reglementet fra 2005 fastsatte i artikel 62, at de kompetente klasseråd i slutningen af skoleåret skulle træffe afgørelse om oprykning, og at forældrene inden for syv dage efter skoleårets afslutning udelukkende kunne anfægte disse afgørelser, hvis formkravene ikke var opfyldt, eller såfremt der fremkom nye omstændigheder som fastlagt af generalsekretæren efter en undersøgelse. Generalsekretæren skulle træffe afgørelse om eventuelle klager inden den 31. august. Såfremt en klage var gyldig, havde lærerrådet pligt til at udtale sig om sagen på ny. Artikel 66 bestemte, at disse afgørelser kunne være genstand for administrativ klage, og i henhold til artikel 67 kunne den berørte elevs forældre, eller eleven selv, hvis denne var myndig, til Klagenævnet i medfør af aftalens artikel 27 indgive en klage over de i den foregående artikel omhandlede administrative afgørelser, hvad enten de var udtrykkelige eller stiltiende. Disse klager blev behandlet og afgjort efter de i Klagenavnets procesreglement fastsatte betingelser.

Artikel 61 og 62 i reglementet fra 2014, som finder anvendelse på den konkrete situation, gengiver i det væsentlige indholdet af artikel 62 i reglementet fra 2005, navnlig hvad angår de nærmere gennemførelsesregler for klageprocedurer vedrørende klasserådernes afgørelser om, at elever skal gå et klassetrin om. Artikel 66 bestemmer, at der kan indgives en administrativ klage over de ovennævnte afgørelser på de i artikel 62 fastsatte betingelser, og at generalsekretærens afgørelse af en administrativ klage meddeles klagerne. Artikel 67 regulerer de klager, som en elevs retlige repræsentanter kan indgive, og er grundlæggende identisk med artikel 67 i reglementet fra 2005.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Ved stævning af 20. juli 2020 anlagde ægtefællerne PD og LC søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, herefter »TAR«) til prøvelse af lærerrådets afgørelse om, at deres søn – elev i femte klasse på sekundærniveauet ved Europaskolen i Varese (herefter »skolen«) – skulle gå femte klasse om i det efterfølgende skoleår 2020/2021.
- 2 Sagsøgerne var af den opfattelse, at de italienske domstole var kompetente og påberåbte sig over for TAR, at lærerrådets afgørelse var retsstridig, hvorfor de nedlagde påstand om, at TAR skulle annullere den og træffe de mest hensigtsmæssige foreløbige forholdsregler for at undgå, at eleven skulle gå et klassetrin om.
- 3 Skolen nedlagde påstand om, at begæringen om foreløbige forholdsregler skulle afvises eller forkastes og, vedrørende realiteten, påstand om erklæring af, at TAR savnede kompetence.
- 4 Ved kendelse af 9. september 2020 erklærede TAR sig kompetent og tog begæringen om foreløbige forholdsregler til følge, idet TAR erklærede, at eleven, med forbehold, skulle rykkes op i klassen over.

- 5 Ved søgsmål af 13. oktober 2021 har skolen fremsat en indledende indsigelse om kompetencespørgsmål ved Corte di cassazione (kassationsdomstol) i plenum og nedlagt påstand om erklæring af, at de italienske domstole savner kompetence, og subsidiært anmodet om, at der forelægges et præjudicielt spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) i henhold til artikel 26 i aftalen og artikel 267 TEUF.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Skolen har påberåbt sig den absolutte kompetencemangel hos de italienske domstole og gjort gældende, at de sagsøgte i indsigelsessagen i stedet skulle indgive en klage til det i henhold til aftalens artikel 27 oprettede klagenævn, som har enekompetence til at træffe afgørelse om afslag på en klage, hvilket afslag er givet over for en elev i skolen af generalsekretæren for Europaskolerne som følge af en anmodning om annullation af lærerrådets afgørelse om, at denne elev skal gå et klassetrin om.
- 7 De sagsøgte i indsigelsessagen og den offentlige anklager, hvilken sidste har afgivet skriftligt indlæg til den forelæggende ret, er enige i, at de italienske domstole er kompetente, og har gjort gældende, at den handling, der er til skade for eleven, er blevet foretaget af lærerrådet, hvorimod Klagenævnets kompetence kun omfatter skadevoldende handlinger fra Det Øverste Råd og bestyrelsen. Til støtte for dette synspunkt har de anført dom nr. 138 af 15. marts 1999 afsagt af Corte di cassazione (kassationsdomstol) i plenum (ECLI:IT:CASS:1999:138CIV) i en lignende tvist. De har også gjort gældende, at artikel 62, stk. 1, artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 1, i det almindelige reglement kun fastsætter, at afgørelser om, at elever skal gå et klassetrin om, kan anfægtes først ved administrative retsmidler og herefter være genstand for en klage til Klagenævnet, men ikke at Klagenævnets enekompetence udvides til også at omfatte dette område. Denne udvidelse ville udgøre en fravigelse fra aftalen, som ikke er tilladt, fordi aftalen er en »primærretlig« retsakt, og kun De Høje Kontraherende Parter har beføjelse til at fastsætte en sådan fravigelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Den forelæggende ret har først og fremmest henvist til de bestemmelser, som er relevante i den foreliggende tvist (navnlig Wienerkonventionens artikel 31).
- 9 Den forelæggende ret har herefter redegjort for ordningen med Europaskolerne og erindret om, at den blev indført i kraft af to internationale aftaler, som blev undertegnet i Luxembourg den 12. april 1957 og den 13. april 1960, og som efterfølgende blev ophævet og erstattet af aftalen, og afslutningsvis har den forelæggende ret redegjort for bl.a. indholdet af de bestemmelser, som er nævnt ovenfor i afsnittet »Anførte internationale og EU-retlige forskrifter«.

- 10 Europaskolerne »udgør en international organisation, der på trods af den funktionelle forbindelse, i hvilken den indgår med Unionen, formelt er adskilt fra denne Union og dens medlemsstater« (Domstolens dom af 14.6.2011, Miles m.fl., C-196/09, EU:C:2011:388, præmis 39 og 42).
- 11 I denne sammenhæng har Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af aftalen, der er en international aftale, hvis bestemmelser »udgør en integrerende del af EU-retten« (Domstolens dom af 11.3.2015, Europäische Schule München, C-464/13 og C-465/13, EU:C:2015:163, præmis 29-31).
- 12 Det præjudicielle spørgsmål er relevant, fordi Corte di cassazione (kassationsdomstol) i plenum ved en endelig afgørelse, som ikke kan appelleres, skal fastslå, om den foreliggende situation er omfattet af de italienske domstoles kompetence eller af Klagenævnets enekompetence som fastsat i reglementet fra 2014.
- 13 Eftersom den forelæggende ret skal træffe afgørelse i sidste instans, påpeger den, at den ikke er undtaget fra forelæggelsespligten i henhold til artikel 267 TEUF i lyset af de i Domstolens faste praksis fastlagte betingelser (dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl., C-283/81, EU:C:1982:335, og af 6.10.2021, Consorzio Italian Management m.fl., C-561/19, EU:C:2021:799).
- 14 I denne forbindelse har den forelæggende ret henvist til Domstolens ovennævnte dom af 11. marts 2015, C-464/13 og C-465/13, hvori Domstolen allerede fortolkede aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, således, at en handling, som en Europaskoles rektor har foretaget under udøvelsen af sine beføjelser, kan være omfattet af denne bestemmelse. Punkt 1.3, 3.2 og 3.4 i vedtægten for lokalt ansatte lærere skal fortolkes således, at en tvist om lovligheden af en aftale om tidsbegrænsning af et ansættelsesforhold i en ansættelseskontrakt, der er indgået mellem en lokalt ansat lærer og denne rektor, er omfattet af Europaskolernes Klagenævns enekompetence (præmis 76). Selv om der af denne dom kan udledes argumenter, som har betydning for afgørelsen af den foreliggende tvist, vedrører tvisten en anden situation, og den fortolkning, der er anlagt af aftalens artikel 27, stk. 2, i den nævnte dom, kan ikke anvendes analogt på den foreliggende sag.
- 15 Den forelæggende ret har også henvist til sin dom nr. 138/99, hvori den fastslog, at de italienske domstole på grundlag af en fortolkning af aftalens artikel 6, stk. 2, sammenholdt med aftalens artikel 27, stk. 1, 2 og 7, havde kompetence til at afgøre et søgsmål anlagt ved en forvaltningsdomstol til prøvelse af et lærerråds afgørelse om, at en elev skulle gå et klassetrin om, ud fra den antagelse, at denne form for handling ikke var omfattet af Klagenævnets enekompetence i henhold til aftalens artikel 27, da denne handling ikke var blevet vedtaget af Det Øverste Råd eller skolens bestyrelse, men at kompetencen lå hos de italienske domstole, fordi der var tale om en af de »øvrige tvister«, som henhørte under »under de nationale domstoles kompetence« i henhold til stk. 7 i samme artikel 27.

- 16 Det skal imidlertid påpeges, at retsforskrifterne i den ovennævnte sag er forskellige fra dem, som er relevante i hovedsagen, idet de retsforskrifter, som finder anvendelse *ratione temporis*, er reglementet fra 2014. Reglementet fra 1996, som fandt anvendelse i den ovennævnte situation, fastsatte udelukkende muligheden for, i begrænsede tilfælde, at indgive administrative klager over lærerrådernes afgørelser om, at elever skulle gå et klassetrin om, men ikke muligheden for at indgive klager over disse afgørelser til Klagenævnet.
- 17 På denne baggrund er Domstolens ovennævnte dom af 11. marts 2015, C-464/13 og C-465/13, af betydning i forbindelse med fortolkningen af aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum. Heri fandt Domstolen, at selv om den handling, der er til skade for en lokalt ansat lærer (aftale om tidsbegrænsning af ansættelsesforholdet), ikke er foretaget af Det Øverste Råd eller skolens bestyrelse, men af skolens rektor (som fastsat i punkt 1 og 3 i vedtægten for lokalt ansatte lærere, som henviser til artikel 80 i vedtægten for udstationeret personale, ifølge hvilken Klagenævnets enekompetence omfatter »enhver tvist mellem Europaskolernes ledelsesorganer og medarbejdere om lovligheden af en handling, der er til skade for dem«), kan det på grundlag af en fortolkning af de ovennævnte bestemmelser i henhold til den internationale traktatret fastslås, at Klagenævnet har enekompetence til at træffe afgørelse om den omhandlede skadevoldende handling, fordi der er udviklet en retspraksis i denne retning vedrørende »enhver tvist mellem Europaskolernes ledelsesorganer og medarbejdere«.
- 18 Denne slutning i dommen byggede netop på, at »ordlyden« af ovennævnte artikel 80 »afviger« fra ordlyden af aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum.
- 19 Ovennævnte retspraksis skal kvalificeres »som indgåelse af en aftale mellem parterne vedrørende fortolkningen af artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, i aftalen om vedtægten for Europaskolerne. Denne samme praksis kan således have forrang for denne bestemmelses ordlyd, som derfor skal læses således, at den ikke er til hinder for, at Europaskolernes ledelsesorganers handlinger principielt betragtes som omfattet af den nævnte bestemmelse«.
- 20 Det følger af Domstolens dom af 11. marts 2015, C-464/13 og C-465/13, at en sådan fortolkning ikke griber ind i retten til en effektiv retsbeskyttelse, fordi Klagenævnet opfylder samtlige betingelser, der gør det muligt at kvalificere det som »en ret« i artikel 267 TEUF's forstand (»bl.a. om at dette organ er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og at det er uafhængigt, med undtagelse af betingelsen om, at det skal henhøre under en af medlemsstaterne«; præmis 72, som henviser til dommen i sagen *Miles* m.fl.), og i medfør af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder »giver princippet om effektiv domstolsbeskyttelse ret til adgang til domstolsprøvelse, men ikke til behandling i to instanser« (præmis 73).

- 21 I lyset af den ovennævnte dom og af reglementet fra 2014 har den forelæggende ret erindret om, at for så vidt angår hovedsagen har lærerrådet kompetence til at træffe afgørelse om, at en elev skal gå et klassetrin om, hvilken afgørelse der kan klages over til generalsekretæren (hvis afgørelse kan indbringes for Klagenævnet, som træffer afgørelse i første og sidste instans), og den forelæggende ret har tilføjet, at muligheden for at indgive en klage i medfør af artikel 67 i reglementet fra 2014 (hvis franske version bestemmer: [»*Les décisions administratives [...] peuvent faire l'objet d'un recours contentieux [...]*«]) ikke skal opfattes således, at de berørte parter i stedet kan vælge at anlægge et søgsmål ved en national domstol. Europaskolernes almindelige reglement er nemlig udarbejdet af Det Øverste Råd og fastsætter betingelserne for og de nærmere gennemførelsesregler for klageprocedurer for Klagenævnet, som har enekompetence på området.
- 22 Af betydning er også den af skolen fremlagte dokumentation, såsom flere afgørelser truffet af Klagenævnet om klager over visse afgørelser om, at elever skulle gå et klassetrin om, og rapporten over Klagenavnets aktivitet i 2007, hvoraf det fremgår, at nye former for klager over afgørelser om, at elever skal gå et klassetrin om, blev indført i reglementet fra 2005, og at Klagenavnets kompetence til at træffe afgørelse om tvister gradvist er blevet udvidet, mens denne kompetence tidligere var begrænset til klager fra lærerpersonalet.
- 23 Praksis om at indgive en klage til Klagenævnet til prøvelse af afgørelser om, at elever skal gå et klassetrin om, er bekræftet ved Den Europæiske Unions Rets kendelse af 18. juni 2020, JT mod Generalsekretæren for Europaskolerne, T-42/20 (EU:T:2020:278), som vedrørte søgsmålet anlagt af en elev i Europaskolen »RheinMain GmbH« til prøvelse af den afgørelse, hvorved eksamensudvalget for den europæiske studentereksamen 2019 havde fastslået, at hun ikke havde bestået den europæiske studentereksamen. I denne kendelse erklærede Retten sig ganske vist inkompetent til at træffe afgørelse om søgsmålet, men bemærkede, at eleven, når de administrative retsmidler var opbrugt, udelukkende havde mulighed for at indgive en klage til Klagenævnet i dens egenskab af ret, som havde kompetence til at træffe afgørelse i første og anden instans i en tvist som den foreliggende.
- 24 Den forelæggende ret har anmodet om, at denne præjudicielle forelæggelse undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement henset til vigtigheden af skolegangen for elevens personlige udvikling og tvistens internationale betydning.