

Mål C-431/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

28 juni 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

6 juni 2022

Klagande:

Scuola europea di Varese (Europaskolan i Varese)

Motparter:

PD och LC, i egenskap av personer med föräldraansvar för den minderårige NG

Saken i det nationella målet

Behörighetsfråga med avseende på ett överklagande som har ingetts till en förvaltningsdomstol av ett beslut som har fattats av ett lärarråd vid Europaskolan i Varese om att en elev ska gå om en årskurs.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 tredje stycket FEUF och avser tolkningen av artikel 27.2 första stycket första meningen i konventionen angående stadgan för Europaskolorna av den 21 juni 1994.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 27.2 första stycket första meningen i konventionen angående stadgan för Europaskolorna, som ingicks i Luxemburg den 21 juni 1994, tolkas på så sätt att den besvärnämnd som anges där ensam ska ha behörighet i första och sista

instans, när alla administrativa kanaler som fastställs i reglementet för Europaskolorna har uttömts, i en tvist angående ett beslut som har fattats av ett lärarråd om att en elev på sekundärnivån ska gå om en årskurs?

Anförda internationella och unionsrättsliga bestämmelser

Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (ratificerad av Italien genom lag nr 112 av den 12 februari 1974) (nedan kallad Wienkonventionen), särskilt artiklarna 3 (tillämpningsområde) och 31 (ärlig tolkning).

Konventionen angående stadgan för Europaskolorna, som ingicks i Luxemburg den 21 juni 1994 mellan medlemsstaterna och Europeiska gemenskaperna och trädde i kraft den 1 oktober 1992 (ratificerad av Italien genom lag nr 151 av den 6 mars 1996) (nedan kallad konventionen), tredje och fjärde skälen samt artiklarna 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 26, 27 och 31

Det framgår av tredje skälet i konventionen att Europaskolsystemet är en särskild typ av skolsystem som genom ett internationellt avtal utgör en form av samarbete mellan medlemsstaterna och mellan dem och unionen och som samtidigt helt erkänner medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och organisationen av sina utbildningssystem, och för sin kulturella och språkliga mångfald. Enligt fjärde skälet bör beslutsprocessen inom skolornas organ ändras, hänsyn tas till erfarenheterna av skolornas verksamhet, lämpligt rättsskydd mot handlingar från styrelsens eller de administrativa nämndernas sida ges till lärarkåren samt andra som omfattas av konventionen och för detta ändamål en besvärsnämnd inrättas med strikt begränsad behörighet som inte ska påverka de nationella domstolarnas behörighet vad avser civilrättsligt och straffrättsligt ansvar.

Europaskolornas uppgift är att undervisa barn till personalen vid unionens institutioner tillsammans (artikel 1 i konventionen). Skolornas organ är följande: 1) styrelsen, 2) generalsekreteraren, 3) skolinspektörsnämnderna och 4) besvärsnämnden. Varje skola ska förvaltas av en administrativ nämnd och ledas av rektor (artikel 7). Styrelsen ska fastställa reglementet för skolorna (artikel 10), besluta vilken undervisning som ska bedrivas och hur den ska vara organiserad (artikel 11), fastställa tjänsteföreskrifter för generalsekreteraren, utnämna generalsekreterare och vice generalsekreterare (artikel 12). Generalsekreteraren ska företräda styrelsen. Generalsekreteraren ska även vara skolornas rättsliga företrädare och vara ansvarig inför styrelsen (artikel 14).

Enligt artikel 26 i denna konvention är EU-domstolen ensam behörig att avgöra tvister mellan de avtalsslutande parterna angående tolkning och tillämpning av nämnda konvention, som inte har kunnat lösas inom styrelsen.

Med artikel 27 i konventionen inrättas en besvärsnämnd. Denna besvärsnämnd ska ”ensam ha behörighet i första och sista instans, när alla administrativa kanaler har uttömts, i en tvist angående tillämpningen av denna konvention på alla

personer som omfattas av den, med undantag av administrativ personal och servicepersonal, och vad avser lagenligheten i en handling som grundas på denna konvention, eller på regler som fastställts enligt den, som negativt påverkar sådana personer och som företagits av styrelsen eller administrativa nämnden i skolan vid utövandet av deras befogenhet enligt denna konvention. När sådana tvister är av ekonomisk art skall besvärsnämnden ha obegränsad behörighet. Villkor och närmare föreskrifter för dessa förfaranden skall fastställas genom tjänsteföreskrifterna för lärarkåren eller genom anställningsvillkoren för timplärare eller genom reglementet för skolorna. 3. Medlemmarna i besvärsnämnden skall vara personer vars oberoende är ställt utom allt tvivel och vars juridiska kvalifikationer är allmänt erkända. Endast personer på en lista som sammanställts av Europeiska gemenskapernas domstol skall vara valbara till medlemskap i besvärsnämnden. ... 6. Besvärsnämndens avgöranden skall vara bindande för parterna och skulle de senare inte verkställa dem skall de verkställas av de berörda myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med deras respektive nationella lagstiftning. 7. Andra tvister i vilka skolorna är part, skall falla under nationella domstolars behörighet. I synnerhet nationella domstolars behörighet i frågor rörande civilrättsligt eller straffrättsligt ansvar påverkas inte av denna artikel”.

Reglementet för Europaskolorna:

Reglementet från september 1996 (nedan kallat 1996 års reglemente), artikel 68

Reglementet från februari 2005 (nedan kallat 2005 års reglemente), artiklarna 62, 66 och 67

Reglementet från februari 2014 (nedan kallat 2014 års reglemente), artiklarna 61, 62, 66 och 67.

Reglementet för Europaskolorna har genomgått flera ändringar över tid. I artikel 68 i 1996 års version stadgades att lärarråden skulle fatta beslut om uppflyttning av elever till nästa årskurs i slutet av läsåret på grundval av elevernas resultat samt att föräldrar eller förmyndare enbart fick invända mot dessa beslut för det fall besluten inte uppfyllde formkraven eller om det förelåg nya omständigheter. Om dessa förutsättningar framkom vid en utredning av företrädaren för styrelsen hade kommittén skyldighet att pröva ärendet inom tio dagar efter läsårets slut.

I artikel 62 i 2005 års reglemente stadgades att de behöriga lärarråden skulle fatta beslut om uppflyttning av elever till nästa årskurs i slutet av läsåret samt att föräldrar inom sju dagar efter läsårets slut enbart fick invända mot dessa beslut för det fall besluten inte uppfyllde formkraven eller om generalsekreteraren efter en utredning fastställde att det förelåg nya omständigheter. Generalsekreteraren skulle fatta beslut om eventuella invändningar före den 31 augusti. Om det fanns fog för en invändning hade lärarrådet skyldighet att åter uttala sig om ärendet. Enligt artikel 66 fick dessa beslut vara föremål för administrativa överklaganden. I artikel 67 stadgades att den berörda elevens föräldrar, eller eleven själv, om denne var myndig, hade möjlighet att inge överklagande till besvärsnämnden i enlighet

med artikel 27 i konventionen av de uttryckliga eller underförstådda administrativa beslut som avses i föregående artikel. Dessa överklaganden prövades och avgjordes enligt de villkor som fastställdes i besvärnsnämndens förfaranderegler.

Artiklarna 61 och 62 i 2014 års reglemente, som är tillämpligt i förevarande fall, återger i det väsentliga innehållet i artikel 62 i 2005 års reglemente, däribland närmare föreskrifter för att invända mot lärarrådets beslut att elever ska gå om en årskurs. I artikel 66 stadgas att ett administrativt överklagande av ovannämnda beslut får inges på de villkor som fastställs i artikel 62 och att generalsekreterarens avgörande om det administrativa överklagandet meddelas klagandena. Artikel 67 reglerar de överklaganden som får inges av en elevs juridiska ombud och är i det väsentliga identisk med artikel 67 i 2005 års reglemente.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 20 juli 2020 ingav makarna PD och LC överklagande till Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (nedan kallad TAR) av lärarrådets beslut att deras son – elev i årskurs 5 på sekundärnivån vid Europaskolan i Varese (nedan kallad skolan) – skulle gå om en årskurs kommande läsår 2020/2021.
- 2 PD och LC var av den uppfattningen att de italienska domstolarna var behöriga och överklagade lärarrådets beslut till TAR. De gjorde gällande att beslutet var rättsstridigt samt yrkade att TAR skulle ogiltigförklara beslutet och förordna om de interimistiska åtgärder som var bäst lämpade att förhindra att eleven skulle behöva gå om en årskurs.
- 3 Skolan yrkade att ansökan om interimistiska åtgärder skulle avvisas eller ogillas. Vad gäller sakfrågan yrkade skolan att TAR skulle förklara sig obehörig.
- 4 Genom beslut av den 9 september 2020 förklarade TAR sig behörig och biföll ansökan om interimistiska åtgärder. TAR förordnade närmare bestämt att eleven med förbehåll skulle flyttas upp till nästa årskurs.
- 5 Den 13 oktober 2021 väckte skolan en behörighetsfråga vid Corte di cassazione i plenum och yrkade att det ska fastställas att de italienska domstolarna saknar behörighet. I andra hand yrkade skolan att det ska hänskjutas en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) för förhandsavgörande med stöd av artikel 26 i konventionen och artikel 267 FEUF.

Parternas huvudargument

- 6 Skolan har åberopat de italienska domstolarnas fullständiga bristande behörighet och gjort gällande att PD och LC i stället skulle ha ingett överklagande till den besvärnsnämnd som har inrättats i enlighet med artikel 27 i konventionen, som

ensam ska ha behörighet i en tvist angående avslagsbeslut som Europaskolornas generalsekreterare har fattat gentemot en elev i skolan mot bakgrund av en begäran om omprövning av lärarrådets beslut att denna elev ska gå om en årskurs.

- 7 PD och LC samt den allmänna åklagaren, vilken har ingett skriftliga yttranden till den hänskjutande domstolen, är eniga om att de italienska domstolarna är behöriga och har gjort gällande att den åtgärd som går eleven emot har företagits av lärarrådet, medan besvärnsnämndens behörighet enbart omfattar åtgärder från styrelsen eller de administrativa nämnderna som går någon emot. Till stöd för denna synpunkt har de hänvisat till dom nr 138 av den 15 mars 1999 meddelad av Corte di cassazione i plenum (IT:CASS:1999:138CIV) i en liknande tvist. De har även gjort gällande att enligt artiklarna 62.1, 66.1 och 67.1 i reglementet får beslut om att elever ska gå om en årskurs till att börja med vara föremål för administrativt överklagande och därefter överklagande till besvärnsnämnden, men dessa artiklar utvidgar inte besvärnsnämndens exklusiva behörighet till att även omfatta detta område. Denna utvidgning skulle utgöra en avvikelse från konventionen, som inte kan tillåtas eftersom konventionen är en ”primärrättslig” rättsakt. Enbart de höga fördragsslutande parterna skulle nämligen ha behörighet att fastställa en sådan avvikelse.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Den hänskjutande domstolen hänvisar först och främst till de bestämmelser som är relevanta i förevarande fall (däribland artikel 31 i Wienkonventionen).
- 9 Den hänskjutande domstolen beskriver därefter Europaskolsystemet och påpekar att detta system infördes i kraft av två internationella konventioner som undertecknades i Luxemburg den 12 april 1957 och den 13 april 1960, vilka senare upphävdes och ersattes av konventionen. Den hänskjutande domstolen redogör särskilt för de bestämmelser som nämns ovan i avsnittet ”Anförda internationella och unionsrättsliga bestämmelser”.
- 10 Europaskolorna ”utgör en internationell organisation som, trots att den har anknytning till unionen i funktionellt hänseende, förblir formellt skild från unionen och medlemsstaterna” (EU-domstolens dom av den 14 juni 2011, Miles m.fl., C-196/09, EU:C:2011:388, punkterna 39 och 42).
- 11 I detta sammanhang är EU-domstolen behörig att meddela förhandsavgörande om tolkningen av konventionen, som är en internationell överenskommelse vars bestämmelser ”utgör en integrerad del av unionens rättsordning” (EU-domstolens dom av den 11 mars 2015, Europäische Schule München, C-464/13 och C-465/13, EU:C:2015:163, punkterna 29–31).
- 12 Tolkningsfrågan är relevant eftersom Corte di cassazione i plenum, genom ett slutgiltigt avgörande mot vilket det inte finns något rättsmedel, ska slå fast om förevarande fall omfattas av de italienska domstolarnas behörighet eller av besvärnsnämndens exklusiva behörighet som fastställt i 2014 års reglemente.

- 13 Eftersom den hänskjutande domstolen dömer i sista instans betonar nämnda domstol att den inte kan undandra sig sin skyldighet att föra frågan vidare till EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF mot bakgrund av de villkor som uppställs i EU-domstolens fasta praxis (dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335, och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management m.fl., C-561/19, EU:C:2021:799).
- 14 I detta hänseende hänvisar den hänskjutande domstolen till EU-domstolens ovannämnda dom av den 11 mars 2015, C-464/13 och C-465/13, där artikel 27.2 första stycket första meningen i konventionen redan tolkades på så sätt att en åtgärd som företagits av rektorn vid en Europaskola vid dennes utövande av sin befogenhet kan omfattas av denna bestämmelse. Punkterna 1.3, 3.2 och 3.4 i tjänsteföreskrifterna för timplärare ska tolkas så, att en tvist om huruvida en överenskommelse om tidsbegränsning av anställningsförhållandet i det anställningsavtal som ingåtts mellan en timplärare och nämnda rektor är laglig faller under den exklusiva behörighet som tillkommer Europaskolornas besvärsnämnd (punkt 76). Även om det ur denna dom kan härledas argument som är av betydelse för att kunna fatta beslut i förevarande tvist, rör tvisten en annorlunda situation. Den tolkning av artikel 27.2 i konventionen som gjordes i domen kan därför inte tillämpas analogt på förevarande fall.
- 15 Den hänskjutande domstolen hänvisar även till sin dom nr 138/99, där den slog fast att de italienska domstolarna på grundval av en tolkning av artikel 6.2 jämförd med artikel 27.1, 27.2 och 27.7 i konventionen hade behörighet att avgöra ett överklagande som hade inletts till en förvaltningsdomstol av ett beslut som hade fattats av lärarrådet om att en elev skulle gå om en årskurs. Enligt denna dom omfattades denna typ av åtgärd inte av besvärsnämndens exklusiva behörighet i enlighet med artikel 27 i konventionen, eftersom den inte hade företagits av styrelsen eller skolans administrativa nämnd. I det specifika fallet var de italienska domstolarna således behöriga, eftersom det rörde sig om en av de ”andra tvister” som enligt artikel 27.7 skulle falla under nationella domstolars behörighet.
- 16 Det ska emellertid noteras att de bestämmelser som var tillämpliga i ovannämnda tvist skiljer sig från dem som är relevanta i det nationella målet, som i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) omfattas av 2014 års reglemente. I 1996 års reglemente, som var tillämpligt i ovannämnda fall, fastställdes enbart möjligheten att i begränsade fall inge ett administrativt överklagande av lärarrådets beslut att elever skulle gå om en årskurs, men inte möjligheten att inge överklagande till besvärsnämnden.
- 17 Mot denna bakgrund är EU-domstolens ovannämnda dom av den 11 mars 2015, C-464/13 och C-465/13, av betydelse i samband med tolkningen av artikel 27.2 första stycket första meningen i konventionen. I denna dom fann EU-domstolen att, även om den åtgärd som går en timplärare emot (överenskommelse om tidsbegränsning av anställningsförhållandet) inte har företagits av styrelsen eller skolans administrativa nämnd, utan av skolans rektor (som fastställt i punkterna 1 och 3 i tjänsteföreskrifterna för timplärare, där det hänvisas till artikel 80 i

tjänsteföreskrifterna för utsänd personal, enligt vilken besvärnsnämndens exklusiva behörighet omfattar ”samtliga tvister mellan Europaskolornas ledningsorgan och personal om huruvida en åtgärd som går dem emot är laglig”), kan det på grundval av en tolkning av ovannämnda bestämmelser i enlighet med den internationella traktaträtten slås fast att besvärnsnämnden ensam ska ha behörighet i en tvist angående den aktuella åtgärd som går eleven emot, i och med att det har utvecklats rättspraxis i denna riktning om ”samtliga tvister mellan Europaskolornas ledningsorgan och personal”.

- 18 Denna slutsats i domen var baserad på argumentet att ”formuleringen” i ovannämnda artikel 80 ”skiljer sig” från formuleringen i artikel 27.2 första stycket första meningen i konventionen.
- 19 Ovannämnda rättspraxis ska kvalificeras ”som en praxis som ådagalägger enighet mellan parterna om tolkningen av artikel 27.2 första stycket första meningen om konventionen angående stadgan för Europaskolorna. Det betyder att denna praxis kan få gå före ordalydelsen i den sistnämnda bestämmelsen, som således ska läsas som att den inte hindrar att åtgärder från Europaskolornas ledningsorgan i princip anses omfattas av den bestämmelsen”.
- 20 Det följer av EU-domstolens dom av den 11 mars 2015, C-464/13 och C-465/13, att en sådan tolkning inte är till förfång för rätten till ett effektivt domstolsskydd, eftersom besvärnsnämnden uppfyller samtliga kriterier för att ett organ ska betraktas som en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF (”bland annat att organet är upprättat enligt lag, att det är av stadigvarande karaktär, att dess jurisdiktion är av tvingande art, att förfarandet är kontradiktoriskt, att det tillämpar rättsregler och att det har en oberoende ställning – förutom att vara en domstol som är hänförlig till en av medlemsstaterna”, punkt 72, som hänvisar till domen Miles m.fl.), och enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ”avser principen om ett effektivt domstolsskydd inte rätten att få sin sak prövad i flera instanser, utan enbart rätten att få sin sak prövad i en domstol” (punkt 73).
- 21 Mot bakgrund av ovannämnda dom och av 2014 års reglemente erinrar den hänskjutande domstolen att vad gäller det nationella målet är lärarrådet behörigt att fatta beslut om att en elev ska gå om en årskurs och att detta beslut kan överklagas till generalsekreteraren (vars beslut kan överklagas till besvärnsnämnden, som fattar beslut i första och sista instans). Den hänskjutande domstolen påpekar vidare att möjligheten att inge överklagande i enlighet med artikel 67 i 2014 års reglemente (vars franska version har följande lydelse: [”*Les décisions administratives ... peuvent faire l'objet d'un recours contentieux ...*”]) inte ska uppfattas på så sätt att de berörda parterna i stället kan välja att överklaga till en nationell domstol. Reglementet för Europaskolorna fastställs nämligen av styrelsen och innehåller villkor och närmare föreskrifter för överklagandeförfaranden inför besvärnsnämnden, som ensam ska ha behörighet på området.

- 22 Av relevans i förevarande fall är även den dokumentation som har ingetts av skolan. Det rör sig om dels flera avgöranden som har fattats av besvärsnämnden om överklaganden av vissa beslut om att elever skulle gå om en årskurs, dels besvärsnämndens verksamhetsrapport för år 2007, där det framgår att nya former för överklaganden av beslut om att elever ska gå om en årskurs infördes i 2005 års reglemente och att besvärsnämndens behörighet i tvister gradvis har utvidgats, medan denna behörighet tidigare var begränsad till invändningar av lärare.
- 23 Praxis om att inge överklagande till besvärsnämnden av beslut att elever ska gå om en årskurs bekräftas i Europeiska unionens tribunals beslut av den 18 juni 2020, JT/Europaskolornas generalsekreterare, T-42/20 (EU:T:2020:278), som avsåg ett överklagande av en elev i Europaskolan "RheinMain GmbH" av det beslut varigenom examenskommittén för 2019 års europeiska studentexamen hade slagit fast att hon inte hade klarat den europeiska studentexamen. I detta beslut förklarade tribunalen visserligen sig obehörig, men påpekade att eleven, när alla administrativa rättsmedel hade uttömts, enbart hade möjlighet att inge överklagande till besvärsnämnden i dess egenskap av domstol som hade behörighet i första och andra instans i en tvist som den då aktuella.
- 24 Den hänskjutande domstolen hemställer slutligen om skyndsam handläggning enligt artikel 105 i domstolens rättegångsregler med tanke på skolgångens roll för elevens personliga utveckling och tvistens internationella relevans.