



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. SZPUNAR

fremsat den 13. juli 2023¹

Sag C-431/22

Scuola europea di Varese

mod

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

LC, i egenskab af indehaver af forældreansvar over for NG

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – aftale om vedtægten for Europaskolerne – lærerråds afgørelse om ikke at rykke en elev op til næste klassetrin – anfægtet af forældrene – de nationale domstoles kompetence eller Europaskolernes Klagenævns enekompetence – effektiv retsbeskyttelse«

I. Indledning

1. Repræsentanterne for de seks medlemsstater i Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) mødtes flere gange i løbet af 1954 for at drøfte oprettelsen af en europæisk skole. På disse møder blev det besluttet, at disse repræsentanter ville nedsætte den bestyrelse, der skulle påtage sig ansvaret for denne skole og fastsætte principperne for skolens opbygning. Den første Europaskole slog således dørene op den 12. oktober 1954 i Luxembourg². Efterfølgende blev der etableret andre skoler³. På nuværende tidspunkt findes der 13 Europaskoler, der modtager ca. 28 750 elever.

2. Et af de særlige kendetegn ved disse skoler er, at de udgør en ordning sui generis, der både er forankret i EU-retten og i folkeretten. Denne dobbelte karakter ligger navnlig til grund for visse spørgsmål om kompetencefordelingen mellem de nationale retter og Europaskolernes Klagenævn (herefter »Klagenævnet«), der blev etableret ved aftalen om vedtægten for Europaskolerne⁴ (herefter også »aftalen«). Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører netop fortolkningen af denne aftales artikel 27, stk. 2.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Om Europaskolernes historie jf. navnlig J. Gruber, »European Schools: A Subject of International Law Integrated into the European Law«, *International Organization Law Review*, 2011, nr. 8, s. 175-196.

³ – I Bruxelles (Belgien) i 1958, 1974, 1999 og 2007, i Mol (Belgien) i 1960, i Varese (Italien) i 1960, i Karlsruhe, München og Frankfurt (Tyskland) i henholdsvis 1962, 1977 og 2002, i Bergen (Nederlandene) i 1963, i Culham (Det Forenede Kongerige) i 1978, i Alicante (Spanien) i 2002 og i Luxembourg (Luxembourg) i 2004. Skolen i Culham lukkede definitivt den 31.8.2017.

⁴ – Aftale indgået i Luxembourg den 21.6.1994 mellem medlemsstaterne og De Europæiske Fællesskaber (EFT 1994, L 212, s. 3).

3. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Scuola europea di Varese (Europaskolen i Varese, Italien) og PD og LC, i deres egenskab af indehavere af forældreansvar over for deres mindreårige søn NG (herefter »NG's forældre« eller »forældrene«), vedrørende de italienske retters kompetence til at påkende en sag om annullation af lærerrådets afgørelse om ikke at give tilladelse til NG's oprykning til næste klassetrin på sekundærniveau på denne skole.

4. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse giver Domstolen lejlighed til at tage stilling dels til omfanget af den retslige kontrol, der kan foretages af Klagenævnet, som er et organ henhørende under en international organisation, med hensyn til disse afgørelser, dels til dette nævns forpligtelse til at anvende princippet om effektiv retsbeskyttelse ved fortolkningen af aftalen om vedtægten for Europaskolerne og de anvendelsestekster, hvortil denne aftale henviser.

II. Retsforskrifter

A. Wienerkonventionen om traktatretten

5. Ifølge artikel 1 i Wienerkonventionen om traktatretten⁵ af 23. maj 1969 (herefter »Wienerkonventionen«) med overskriften »Konventionens anvendelsesområde« finder denne anvendelse på traktater mellem stater.

6. Denne konventions artikel 3 med overskriften »Mellemfolkelige overenskomster, som ikke omfattes af konventionen« bestemmer følgende:

»Den omstændighed, at denne konvention ikke omfatter mellemfolkelige overenskomster mellem stater og andre folkeretssubjekter eller mellem sådanne andre folkeretssubjekter indbyrdes eller mellemfolkelige overenskomster i ikke-skriftlig form, skal ikke påvirke

[...]

b) anvendelsen på dem af nogen bestemmelse indeholdt i denne konvention, som de ville være underkastet ifølge folkeretten uafhængigt af konventionen

[...]«

7. Konventionens artikel 31, der har overskriften »Almindelig regel om fortolkning«, har følgende ordlyd:

»1. En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

[...]

3. Jævnside med sammenhængen skal der tages hensyn til:

a) en eventuel efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende traktatens fortolkning eller anvendelsen af dens bestemmelser

⁵ – *United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331.

- b) enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende dens fortolkning
 - c) enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem deltagerne.
- [...]«

B. Aftalen om vedtægten for Europaskolerne

8. Aftalens artikel 1, stk. 2, bestemmer, at »[s]kolernes opgave er at give børn af de ansatte ved De Europæiske Fællesskaber uddannelse sammen«.

9. Aftalens artikel 27 har følgende ordlyd:

»1. Der oprettes et klagenævn.

2. Klagenævnet 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 en sådan tvist angår 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 lektorerne, 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.

4. Det Øverste Råd vedtager Klagenævnets vedtægt med enstemmighed.

I Klagenævnets vedtægt fastsættes antallet af medlemmer, proceduren for Det Øverste Råds udnævnelse af disse, varigheden af deres embedsperiode samt det lønningsregulativ, der gælder for dem. Vedtægterne beskriver Klagenævnets virksomhed.

5. Klagenævnet fastsætter selv sit procesreglement, der skal indeholde alle de forskrifter, der er nødvendige for at anvende vedtægten.

Dette reglement skal vedtages med enstemmighed i Det Øverste Råd.

6. Klagenævnets 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.«

C. Europaskolernes almindelige reglement

10. Artikel 61, stk. 1, i Europaskolernes almindelige reglement, som affattet i nr. 2014-03-D-14-fr-11, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »reglementet fra 2014«), fastsætter, at afgørelser om oprykning til næste klassetrin på sekundærniveau træffes af det kompetente lærerråd i slutningen af skoleåret.

11. Artikel 62 i reglementet fra 2014 med overskriften »Klager over afgørelser om manglende oprykning« har følgende ordlyd:

»1. Lærerrådenes afgørelser kan ikke påklages af elevernes retlige repræsentanter, medmindre der foreligger formelle fejl eller nye omstændigheder, der er anerkendt af generalsekretæren på grundlag af dokumentation fremlagt af skolen eller af elevens retlige repræsentanter.

Ved formel fejl forstås enhver tilsidesættelse af en retsregel vedrørende proceduren for oprykning til næste klassetrin, der er af en sådan karakter, at lærerrådet havde truffet en anden afgørelse, hvis denne fejl ikke var blevet begået.

Manglende hjælp i form af optagelse af eleven i støtteundervisningsprogrammer udgør ikke en formel fejl, medmindre det godtgøres, at eleven eller dennes retlige repræsentanter har anmodet om denne hjælp, og at skolen uretmæssigt har givet afslag herpå.

Den nærmere betingelser for den praktiske tilrettelæggelse af eksamener er skolernes ansvar og kan ikke anses for en formel fejl.

Ved en ny omstændighed forstås ethvert element, som lærerrådet ikke var gjort bekendt med, fordi ingen – hverken lærere, forældre eller elev – havde kendskab hertil, da lærerrådets drøftelser fandt sted, og som havde kunnet påvirke dets afgørelse. En omstændighed, som forældrene havde kendskab til, men som lærerrådet ikke var blevet gjort bekendt med, kan ikke kvalificeres som et nyt element i denne bestemmelses forstand.

Bedømmelserne af elevernes færdigheder, tildelingen af en karakter for en test eller en opgave i løbet af skoleåret og vurderingen af særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 61. B-5 er alene undergivet lærerrådets skønsbeføjelse. De kan ikke påklages.

2. Den frist, der er fastsat for indgivelse af klage til generalsekretæren, er syv kalenderdage efter skoleårets afslutning. [...]

[...]

Generalsekretæren (eller ved delegation vicegeneralsekretæren) skal træffe afgørelse om denne klage inden den 31. august. Artikel 66 og 67 i dette reglement finder anvendelse. Såfremt klagen anses for at kunne antages til behandling og for velbegrunnet, træffer lærerrådet fornyet afgørelse vedrørende sagen.

Der kan ligeledes indgives administrativ klage over den nye afgørelse til generalsekretæren [...].«

12. Artikel 66 i reglementet fra 2014 med overskriften »Administrative klager« bestemmer:

»1. De i artikel [...] 62 nævnte afgørelser kan gøres til genstand for en administrativ klage på de i [denne artikel] fastsatte betingelser. [...]

[...]

5. Generalsekretærens afgørelse vedrørende en administrativ klage meddeles klageren/klagerne [...]«

13. Artikel 67 i reglementet fra 2014 med overskriften »Klager til Klagenævnet« bestemmer:

»1. De administrative afgørelser, der implicit eller eksplicit træffes vedrørende de i foregående artikel omhandlede klager, kan af de retlige repræsentanter for de elever, der er direkte berørt af den omtvistede afgørelse, gøres til genstand for en klage til Klagenævnet som fastsat i artikel 27 i aftalen [...].

[...]

4. Enhver klage skal, for ikke at blive afvist, indgives inden for en frist på to uger fra meddelelsen om eller offentliggørelsen af den anfægtede afgørelse [...].

5. De i denne artikel omhandlede klager skal undersøges og bedømmes på de betingelser, der er fastsat i Klagenævnets procesreglement.

6. Klagenævnet skal træffe afgørelse inden for en frist på seks måneder fra klagens modtagelse, jf. dog artikel 16, 34 og 35 i procedurereglementet for Europaskolernes Klagenævn, hvorefter der kan indgives klage til hastebehandling.«

D. Italiensk ret

14. Artikel 41 i codice di procedura civile (den civile retsplejelov) har følgende ordlyd:

»Såfremt der ikke er truffet afgørelse om sagens realitet i første instans, kan enhver part anmode kassationsdomstolen i plenum om at bilægge kompetencespørgsmålene [...].«

III. Tvisten i hovedsagen

15. Den 25. juni 2020 fik forældrene til NG, der dengang var elev på sekundærniveau på Europaskolen i Varese, meddelelse om en afgørelse truffet af det kompetente lærerråd, hvorefter NG ikke ville blive rykket op på næste klassetrin.

16. Den 20. juli 2020 anlagde NG's forældre søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, Italien) med påstand om annullation af denne afgørelse.

17. Ved kendelse af 9. september 2020 erklærede denne ret sig kompetent til at påkende dette søgsmål, tog begæringen om foreløbige forholdsregler til følge »med henblik på betinget oprykning til næste klassetrin« af NG og henviste sagen til realitetsbehandling i et retsmøde, der fandt sted den 19. oktober 2021.

18. Den 13. oktober 2021 fremsatte Europaskolen i Varese på grundlag af artikel 41 i den civile retsplejelov en indledende indsigelse om kompetencespørgsmål ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) i plenum og nedlagde påstand om, at det blev fastslået, at de italienske domstole savner kompetence til at påkende den omhandlede tvist. Ifølge skolen har Klagenævnet nemlig enekompetence i denne henseende i medfør af aftalens artikel 27 sammenholdt med artikel 67, stk. 1, i reglementet fra 2014.

19. Forældrene og den offentlige anklager er til gengæld af den opfattelse, at de italienske domstole har kompetence til at påkende den pågældende tvist, navnlig eftersom Klagenævnets enekompetence i henhold til aftalens artikel 27 er begrænset til skadevoldende handlinger foretaget af Det Øverste Råd for Europaskolerne (herefter »Det Øverste Råd«) eller skolens bestyrelse. Ifølge deres argumentation udgør en udvidelse af dette nævns kompetence til at omfatte handlinger foretaget af et lærerråd en ændring af aftalen, der kun kan finde sted i henhold til proceduren i aftalens artikel 31, stk. 4. De er af den opfattelse, at den adgang til at indbringe en afgørelse for Klagenævnet, der er hjemlet i artikel 67, stk. 1, i reglementet fra 2014, blot giver elevens retlige repræsentanter en *mulighed* for at vælge en administrativ klage, der eventuelt kan efterfølges af et søgsmål for dette nævn. De har gjort gældende, at sidstnævntes kompetence imidlertid ikke har karakter af enekompetence, idet de retlige repræsentanter ligeledes fortsat frit kan anlægge sag ved de relevante nationale retsinstanser.

20. Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol), der skal tage stilling til det indledende spørgsmål om de italienske retters kompetence, som Europaskolen i Varese har rejst, har indledningsvis anført, at det fremgår af Domstolens praksis, at sidstnævnte har kompetence til præjudicielt at afgøre spørgsmål om fortolkningen af aftalen og de handlinger, der er foretaget på grundlag heraf⁶.

21. Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at den allerede, i en dom af 15. marts 1999⁷, har fastslået, at de italienske domstole har kompetence under omstændigheder, der lignede dem, der er kendetegnende for den tvist, der i øjeblikket verserer for Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet). I denne dom fastslog den forelæggende ret nemlig, at bestemmelserne i aftalens artikel 6, andet afsnit, sammenholdt med aftalens artikel 27, stk. 1, 2 og 7, fastsætter, at Klagenævnet ikke har kompetence med hensyn til et lærerråds handlinger, men kun med hensyn til skadevoldende handlinger foretaget af Det Øverste Råd eller en Europaskoles bestyrelse.

22. Den forelæggende ret har dog påpeget, at på det tidspunkt, hvor retten afsagde den nævnte dom, hjemlede artikel 68a, stk. 3, i reglementet fra 1996⁸, der var gældende dengang, kun en begrænset mulighed for interne klager, af rent administrativ karakter, over afgørelser truffet af et lærerråd, og reglementet indeholdt ingen bestemmelser om en mulighed for at indbringe klager over afgørelser for Klagenævnet.

⁶ – Dom af 11.3.2015, Oberto og O’Leary (C-464/13 og C-465/13, herefter »Oberto og O’Leary-dommen«, EU:C:2015:163).

⁷ – IT:CASS:1999:138 CIV.

⁸ – Europaskolernes almindelige reglement nr. 96-D-19, september 1996 (herefter »reglementet fra 1996«).

23. Den omstændighed, at en sådan klageadgang i mellemtiden er blevet fastsat ved reglementet fra 2005⁹ og dernæst bekræftet i artikel 67 i reglementet fra 2014, kan vise sig at kunne begrunde, at en enekompetence for Klagenævnet til at påkende denne type sager nu skal anerkendes.

24. Ifølge den forelæggende ret synes en sådan løsning nemlig at kunne finde afgørende støtte i oplysningerne fra Oberto og O’Leary-dommen¹⁰, hvori Domstolen allerede på grundlag af reglerne i Wienerkonventionen medgav, at Klagenævnet gyldigt kunne tillægge sig selv enekompetence til at træffe afgørelse i sager til prøvelse af en handling foretaget af en *rektor* for en Europaskole til skade for en af skolens lærere. Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at det samme gælder for Den Europæiske Unions Rets kendelse i sagen JT mod Secrétaire général des écoles européennes og Chambre de recours des écoles européennes¹¹ om sager, der kan anlægges til prøvelse af et lærerråds afgørelser om manglende oprykning.

25. Ifølge den forelæggende ret kan det forhold, at reglementet blev vedtaget af Det Øverste Råd, og at generalsekretæren for Europaskolerne (herefter »generalsekretæren«), som skal træffe afgørelse om de administrative klager over et lærerråds afgørelser om manglende oprykning, er et organ, der er fælles for disse skoler, og som bl.a. er bemyndiget til at præsentere Det Øverste Råd, ligeledes vise sig at være relevant i denne forbindelse. Det samme fremgår af forskellige dokumenter, som Europaskolen i Varese har fremlagt, og navnlig af »rapporten over Klagenævnets aktivitet i 2007«, der beskriver de nye retsmidler til prøvelse af afgørelser om oprykning til næste klassetrin, der blev indført ved reglementet fra 2005, og praksis fra talrige afgørelser truffet af Klagenævnet i perioden fra 2007 til 2017 vedrørende klager over sådanne afgørelser.

26. Den forelæggende ret har dog anført, at Oberto og O’Leary-dommen¹² vedrørte en handling foretaget af *rektoren* for en Europaskole vedrørende en tidsbegrænsning af et ansættelsesforhold i en ansættelseskontrakt, der var indgået mellem en Europaskole og en lokalt ansat lærer, og at Klagenævnets kompetence i denne sag ikke fulgte af reglementet, men af vedtægten for lokalt ansatte lærere. Heraf følger ifølge den forelæggende ret, at de faktuelle forskelle mellem den sag, der gav anledning til denne dom, og den foreliggende sag ikke gør det muligt at fastslå, at en fortolkning af aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, i det foreliggende tilfælde fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til nogen rimelig tvivl.

IV. Det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

27. På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) ved afgørelse af 6. juni 2022, indgået til Domstolen den 28. juni 2022, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, i aftalen om vedtægten for Europaskolerne [...] 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?«

⁹ – Europaskolernes almindelige reglement nr. 2004-D-6010-fr-5, der trådte i kraft den 2.2.2005 (herefter »reglementet fra 2005«).

¹⁰ – Præmis 76 og domskonklusionen.

¹¹ – Kendelse af 18.6.2020 (T-42/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:278).

¹² – Denne doms præmis 22 og 63.

28. PD og LC, Europaskolen i Varese og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere afgav mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 4. maj 2023.

V. Bedømmelse

29. Inden jeg behandler den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål (afsnit B), finder jeg det hensigtsmæssigt kort at fremsætte nogle indledende bemærkninger om Domstolens kompetence (afsnit A).

A. Indledende bemærkninger vedrørende Domstolens kompetence

30. Parterne har ikke bestridt Domstolens kompetence, og det er åbenbart, at den ikke giver anledning til indvendinger ex officio.

31. Når dette er sagt, skal jeg påpege, at forældrene i retsmødet rejste tvivl om Domstolens kompetence med henvisning til aftalens artikel 26 og navnlig til det forhold, at parterne i hovedsagen ikke er de kontraherende parter som fastsat i denne bestemmelse, men Europaskolen og forældrene.

32. Jeg gør opmærksom på, at Domstolen i henhold til aftalens artikel 26 »har enekompetence til at træffe afgørelse om de tvister mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen og anvendelsen af denne aftale, der ikke har kunnet bilægges i Det Øverste Råd«. Denne bestemmelse er således en voldgiftsbestemmelse, i henhold til hvilken der kan anlægges *sag* ved Domstolen *om fortolkningen og/eller anvendelsen* af denne aftale¹³.

33. Aftalens artikel 26 henviser ganske vist til »tvister mellem de kontraherende parter«, dvs. medlemsstaterne og Unionen. I modsætning til det, som forældrene har anført i retsmødet, kan det imidlertid ikke udledes af denne bestemmelse, at Domstolen har kompetence til at fortolke denne aftale alene på grundlag af denne bestemmelse¹⁴.

34. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at erindre om, at Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF har kompetence til at fortolke retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer¹⁵. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at en international aftale, *såsom denne aftale*, der er indgået på grundlag af artikel 235 EF (derefter artikel 308 EF, nu

¹³ – Om et søgsmål i henhold til aftalens artikel 26 jf. dom af 2.2.2012, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-545/09, EU:C:2012:52, præmis 2, 27, 33 og 106). Denne sag vedrørte fortolkningen og anvendelsen af aftalens artikel 12, nr. 4), litra a), og artikel 25, nr. 1), og omhandlede dels retten til aflønning for lærere udstationeret i Europaskolerne, dels udelukkelsen under deres udstationering fra lønmæssige reguleringer, der blev tildelt de lærere, der var ansat ved de nationale skoler.

¹⁴ – Denne samme bestemmelse tillægger under alle omstændigheder Domstolen en kompetence til at træffe afgørelse om fortolkningen og/eller anvendelsen af aftalen uden dog at begrænse dens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af denne aftale.

¹⁵ – Af klarhedshensyn er det nyttigt at erindre, at Domstolen allerede har fastslået, at den ikke har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af vedtægten for Europaskolen, undertegnet i Luxembourg den 12.4.1957 (*United Nations Treaty Series*, bind 443, s. 129), og af protokollen om oprettelse af Europaskolerne med henvisning til vedtægten for Europaskolen, undertegnet i Luxembourg den 13.4.1962 (*United Nations Treaty Series*, bind 752, s. 267), samt om de deraf følgende forpligtelser for medlemsstaterne, for så vidt som der, uanset den tilknytning, som disse aftaler har til Fællesskabet og dets institutioners funktionsmåde, er tale om internationale aftaler indgået af de seks medlemsstater, der grundlagde De Europæiske Fællesskaber, og at disse aftaler ikke er en integrerende del af fællesskabsretten. Jf. i denne retning dom af 15.1.1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, præmis 20). Jf. ligeledes generaladvokat Slynns forslag til afgørelse Hurd (44/84, ikke trykt i Sml., EU:C:1985:222). I forbindelse med en sag, der var anlagt i medfør af artikel 226 EF til prøvelse af en medlemsstats tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, jf. dom af 5.4.1990, Kommissionen mod Belgien (C-6/89, EU:C:1990:166, præmis 44 og 45). Som bekendt ændrede denne situation sig imidlertid, da aftalen trådte i kraft den 1.10.2002. Denne aftales artikel 34 bestemmer, at »[d]enne aftale ophæver og træder i stedet for vedtægten af 12.4.1957 og protokollen hertil af 13.4.1962«.

artikel 352 TEUF) af De Europæiske Fællesskaber, der fik bemyndigelse hertil ved afgørelse 94/557/EF¹⁶, for så vidt angår Den Europæiske Union er *en retsakt fra en af Unionens institutioner* som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, at bestemmelserne i en sådan aftale udgør en integrerende del af EU-retten regnet fra ikrafttrædelsen af denne aftale, og at Domstolen efter EU-retten har kompetence til præjudicielt at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af denne aftale og de handlinger, der er foretaget på grundlag heraf¹⁷.

35. Der hersker dermed ingen tvivl om, at Domstolen har kompetence til at besvare den forelæggende rets spørgsmål.

B. Om det præjudicielle spørgsmål

36. Med sit ene spørgsmål ønsker Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) nærmere bestemt oplyst, om aftalens artikel 27, stk. 2, sammenholdt med artikel 61, 62, 66 og 67 i reglementet fra 2014 skal fortolkes således, at Klagenævnet har retslig enekompetence i første og sidste instans til, når de fastsatte administrative retsmidler ved generalsekretæren er udtømte, at træffe afgørelse om en tvist om en afgørelse truffet af et lærerråd på en Europaskole om ikke at give tilladelse til en elevs oprykning til næste klassetrin på sekundærniveau¹⁸.

37. Parterne er uenige om, hvordan det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, skal besvares.

38. Europaskolen i Varese og Kommissionen er enige om, at Klagenævnet har enekompetence til at træffe afgørelse om klager over en Europaskoles afgørelser om manglende oprykning. Dette synspunkt bygger navnlig på fortolkningen af aftalens artikel 27, stk. 2, og artikel 62, 66 og 67 i reglementet fra 2014 sammenholdt med fortolkningsreglerne i Wienerkonventionens artikel 31 og Domstolens praksis¹⁹.

39. Forældrene har på deres side fremført den modsatte opfattelse, nemlig at de omhandlede bestemmelser er forenelige med den kompetencefordeling mellem Klagenævnet og de nationale domstole, der udtrykkeligt er fastsat i aftalens artikel 27, stk. 2 og 7, således at hverken de nævnte bestemmelser eller Klagenavnets afgørelser kan danne grundlag for en ændret fortolkningspraksis fra de høje kontraherende parter i aftalen som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31.

40. For at give en hensigtsmæssig besvarelse af dette spørgsmål er det først nødvendigt at fremsætte nogle generelle betragtninger om de særlige træk ved ordningen med Europaskolerne og aftalens mekanisme til bilæggelse af tvister (afsnit 1) for dernæst at undersøge rækkevidden af Klagenavnets kompetence (afsnit 2). Såfremt det fastslås, at Klagenævnet har enekompetence med hensyn til afgørelser om manglende oprykning, vil jeg endelig behandle den tvivl, som PD har givet udtryk for med hensyn til omfanget af den retslige kontrol, som blev tillagt Klagenævnet

¹⁶ – Euratom: Afgørelse af 17.6.1994 om bemyndigelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab til at undertegne og indgå aftalen om vedtægten for Europaskolerne (EFT 1994, L 212, s. 1). Tredje betragtning til denne afgørelse har følgende ordlyd: »Det er nødvendigt, at Fællesskaberne deltager i gennemførelsen af denne aftale, for [at] [Fællesskaberne] kan nå sine mål.«

¹⁷ – Jf. i denne retning Oberto og O’Leary-dommen (præmis 29, 30 og 31). Jf. ligeledes generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Oberto og O’Leary (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2014:2169, punkt 7-16).

¹⁸ – Henset til betydningen af artikel 61, 62, 66 og 67 i reglementet fra 2014 for Domstolens undersøgelse af det stillede spørgsmål har det vist sig nødvendigt at omformulere det og inddrage disse bestemmelser. Jf. i denne henseende punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

¹⁹ – Dom af 14.6.2011, Miles m.fl. (C-196/09, herefter »dommen i sagen Miles m.fl.«, EU:C:2011:388), og Oberto og O’Leary-dommen.

ved reglementet fra 2014, og forpligtelsen til at overholde det almindelige princip om effektiv retsbeskyttelse i forbindelse med fortolkningen af aftalen og af handlinger foretaget til gennemførelse af denne aftale (afsnit 3).

1. Generelle betragtninger

a) De særlige træk ved ordningen med Europaskolerne

41. For at fatte mig i korthed vil jeg her kun erindre om de fortolkningsbidrag, der fremgår af Domstolens praksis vedrørende karakteren af ordningen med Europaskolerne og af aftalen²⁰.

42. Indledningsvis skal det anføres, at ordningen med Europaskolerne er en ordning *sui generis*, som gennem en international aftale, nærmere bestemt aftalen om vedtægten for Europaskolerne, gennemfører et samarbejde dels mellem medlemsstaterne og dels mellem disse og Unionen²¹. Europaskolerne udgør nemlig en international organisation, der formelt er adskilt fra denne Union og dens medlemsstater²². Som allerede nævnt er aftalen, selv om den for så vidt angår Unionen er en retsakt fra en af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, ligeledes underlagt international ret og nærmere bestemt, hvad angår dens fortolkning, den kodificerede internationale traktatret, nærmere bestemt Wienerkonventionen²³.

43. Det skal dernæst påpeges, at bestemmelserne i Wienerkonventionen finder anvendelse på en aftale indgået mellem medlemsstaterne og en international organisation, »for så vidt som disse bestemmelser er et udtryk for den generelle folkeretlige sædvaneret«²⁴. Som Domstolen allerede har fremhævet, skal aftalen »følgelig fortolkes ud fra [de nævnte] bestemmelser«²⁵. Det skal erindres, at den regel, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31, som er udtryk for den almindelige internationale sædvaneret, bestemmer, at »en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens genstand og formål«²⁶.

²⁰ – Jf. Oberto og O'Leary-dommen (præmis 32-38 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Oberto og O'Leary (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2014:2169) og Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-545/09, EU:C:2011:461) samt generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Miles m.fl. (C-196/09, EU:C:2010:777).

²¹ – Tredje betragtning til aftalen har følgende ordlyd: »[O]rdningen med Europaskolerne er en ordning »Sui generis«; med denne ordning gennemføres et samarbejde mellem medlemsstaterne samt mellem disse og De Europæiske Fællesskaber, samtidig med at medlemsstaternes ansvar med hensyn til undervisningens indhold og tilrettelæggelsen af deres uddannelsesordning, samt deres kulturelle og sproglige forskelle fuldt ud respekteres.«

²² – Dette gælder på trods af den funktionelle forbindelse, i hvilken denne internationale organisation indgår med Unionen. Oberto og O'Leary-dommen (præmis 33).

²³ – Oberto og O'Leary-dommen (præmis 34). Jf. desuden punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

²⁴ – Der er her tale om tanken om »parallelle juridiske personer, i den almindelige internationale ret«, Unionen på den ene side og medlemsstaterne på den anden. Jf. i denne forbindelse J. Malenovsky, »À la recherche d'une solution intersystémique aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne«, *Annuaire français de droit international*, LXV, 2019, CNRS Éditions, Paris, s. 3-36, navnlig s. 32. Denne tankegang fremgår af dom af 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 42), hvori Domstolen fastslog, at »selv om Wienerkonventionen ikke er bindende for hverken Fællesskabet eller for samtlige medlemsstater, afspejler en række af bestemmelserne i Wienerkonventionen den folkeretlige sædvaneret, der som sådan binder Fællesskabets institutioner og er en del af Fællesskabets retsorden«.

²⁵ – Oberto og O'Leary-dommen (præmis 36). Ifølge artikel 1 i Wienerkonventionen finder denne ganske vist »anvendelse på traktater mellem stater«. Det skal imidlertid erindres, at det følger af denne konventions artikel 3, litra b), at »[d]en omstændighed, at den ikke omfatter mellemfolkelige overenskomster mellem stater og andre folkeretssubjekter, ikke skal påvirke [...] anvendelsen på dem af nogen bestemmelse indeholdt i denne konvention, som de ville være underkastet ifølge folkeretten uafhængigt af konventionen«.

²⁶ – Oberto og O'Leary-dommen (præmis 37).

44. Endelig skal det fremhæves, at i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), skal der ved fortolkningen af en traktat tages hensyn til enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende traktatens fortolkning²⁷.

45. Jeg vender tilbage til disse vigtige fortolkningsselementer²⁸.

b) Ordningen for bilæggelse af tvister mellem de personer, der er omfattet af aftalen, og Europaskolerne

46. I den foreliggende sag opstår spørgsmålet, om det søgsmål, som forældrene til en elev, som det er tilfældet her, har anlagt ved de nationale domstole med påstand om annullation af lærerrådets afgørelse om, at eleven skal gå en klasse om, henhører under disse domstoles kompetence, eller om Klagenævnet har enekompetence til at påkende denne type søgsmål.

47. Hvad angår Klagenævnets enekompetence fremgår det af aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, at denne kompetence i første og sidste instans, når de administrative retsmidler er opbrugt, omfatter »tvister om anvendelsen af denne aftale på de personer, der er nævnt heri, [...] for så vidt angår lovligheden af en handling – baseret på [den nævnte aftale] 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«.

48. For så vidt angår de nationale domstoles kompetence fremgår det af aftalens artikel 27, stk. 7, at den omfatter »[d]e øvrige tvister, som skolerne er part i«²⁹. Disse »øvrige tvister« er således dem, der ikke henhører under Klagenævnets nøje definerede enekompetence.

49. Det følger af *disse bestemmelser*, at bilæggelsen af tvister mellem de personer, der er omfattet af aftalen, og Europaskolerne er overdraget til to forskellige instanser, nemlig Klagenævnet og de nationale domstole. Med henblik på en bedre forståelse af denne ordning for bilæggelse af tvister og kompetencefordelingen mellem disse to instanser, vil jeg nedenfor kort redegøre for dens tilblivelseshistorie.

1) Tilblivelseshistorien bag ordningen for bilæggelse af tvister

50. Det skal først nævnes, at vedtægten fra 1957 ikke indeholdt nogen særlig ordning for bilæggelse af tvister mellem de personer, som den gjaldt for, og Europaskolerne³⁰. Indtil aftalen trådte i kraft, havde det tidligere klagenævn nemlig alene enekompetence med hensyn til klager i forbindelse med lærerpersonalet³¹. Det var med denne aftales artikel 27, stk. 1, at der blev oprettet

²⁷ – Oberto og O’Leary-dommen (præmis 38).

²⁸ – Jf. punkt 64, 65, 68-71, 74 og 97 i dette forslag til afgørelse. Om definitionen af »efterfølgende praksis« jf. ligeledes fodnote 50 i dette forslag til afgørelse.

²⁹ – Det præciseres i denne artikel, at den »[n]avnlig ikke [berører] de nationale domstoles kompetence i sager om civilretligt og strafferetligt ansvar«.

³⁰ – Jf. i denne henseende generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Oberto og O’Leary (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2014:2169, punkt 17).

³¹ – Grundlaget for denne kompetence var artikel 80 i statuten for personale, der er udstationeret i Europaskolerne. Jf. rapporten over Klagenævnets aktivitet i 2007, Det Øverste Råd for Europaskolerne, 21., 22. og 23.1.2008, s. 3.

et nyt *Klagenævn*, som blev tildelt »nøje definerede beføjelser« med henblik på at »sikre en relevant juridisk beskyttelse af lærerpersonalet og af andre personer, der er omfattet af denne vedtægt, mod handlinger foretaget af Det Øverste Råd eller bestyrelserne«³².

51. Hvad for det første angår aftalens anvendelsesområde *ratione personae* skal jeg erindre om, at denne aftales artikel 27, stk. 2, første afsnit, *udvidede* det tidligere klagenævns kompetence til klager i forbindelse med alle »*de personer, der er nævnt heri*, bortset fra det tekniske og administrative personale« (min fremhævelse). Kompetencen *ratione personae* for det nye Klagenævn, der blev oprettet ved aftalen, omfatter således tvister, der navnlig involverer elevers forældre, der handler i deres egenskab af indehavere af forældreansvar over for en mindreårig elev, og myndige elever.

52. Hvad for det andet angår kompetencen *ratione materiae* vil jeg nævne, at det fremgår af aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, at Klagenævnets enekompetence i første og sidste instans til at træffe afgørelse om tvister om anvendelsen af denne aftale vedrører »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« (min fremhævelse).

53. For det tredje skal det fremhæves, at aftalens artikel 27, stk. 2, andet afsnit, fastsætter, at »[b]etingelserne for og de nærmere gennemførelsesregler for disse procedurer er, afhængigt af det enkelte tilfælde, [bl.a.] beskrevet i *skolernes almindelige reglement*«³³. Som jeg vil redegøre for, er det med henblik på at sikre en juridisk beskyttelse af alle personer, der er omfattet af aftalen, at dette reglement løbende har åbnet for nye retsmidler ved Klagenævnet for de omfattede personer.

2) Ændringerne i de successive affattelser af reglementet: de nye retsmidler

54. Det skal for det første anføres, at udvidelsen af anvendelsesområdet *ratione personae* af Klagenævnets kompetence i aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, til *klager, der navnlig indgives af forældre til elever, der handler i deres egenskab af indehavere af forældreansvar over for en mindreårig elev*, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er sket løbende, i henhold til denne aftales artikel 27, stk. 2, andet afsnit, i takt med ændringerne af *Europaskolernes almindelige reglement foretaget af Det Øverste Råd* i affattelserne fra 1996, 2005 og 2014.

55. For så vidt angår de retsmidler, der er hjemlet i de successive affattelser af reglementet, vil jeg for det andet præcisere, at den første ændring blev indført af Det Øverste Råd i reglementet fra 1996. Dette reglement hjemlede i tilfælde af en negativ udtalelse fra lærerrådet med hensyn til elevens oprykning *kun en intern administrativ klage* til den pågældende Europaskole over *lærerrådets* afgørelser om, at eleven skulle gå en klasse om, og ikke en mulighed for at indbringe klagen for Klagenævnet³⁴. Det Øverste Råd indførte dernæst en ny ændring ved reglementet fra 2005. Det indførte en mulighed for at iværksætte et *retsmiddel* ved Klagenævnet, efter at

³² – Jf. fjerde betragtning, femte led, til aftalen.

³³ – Min fremhævelse.

³⁴ – I denne henseende bestemte artikel 68a, stk. 3, i reglementet fra 1996, at »[l]ærerrådets afgørelser kan ikke påklages af familieoverhovedet, medmindre der foreligger formelle fejl eller nye omstændigheder, der er anerkendt af repræsentanten for Det Øverste Råd efter en undersøgelse foretaget af denne«. Jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse. Europaskolen i Varese har anført i sit skriftlige indlæg, at inden for rammerne af denne affattelse af reglementet forblev anfægtelsen af afgørelsen om manglende oprykning internt ved Europaskolernes administration. En sådan anfægtelse gav anledning til en undersøgelse forestået af repræsentanten for Det Øverste Råd, der højst kunne føre til, at denne repræsentant rettede en anmodning til lærerrådet om at tage den oprindelige afgørelse om manglende oprykning op til fornyet vurdering.

generalsekretæren havde afvist den administrative klage for denne vedrørende sådanne afgørelser om manglende oprykning³⁵. Denne mulighed blev endelig bekræftet ved artikel 67 i reglementet fra 2014.

56. Efter at have beskrevet udviklingen af retsmidlerne inden for ordningen for bilæggelse af tvister mellem de personer, der er omfattet af aftalen, og Europaskolerne vil jeg af klarhedshensyn redegøre for den retsmiddelordning, der blev indført ved reglementet fra 2014, og som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

3) Retmiddelordningen i reglementet fra 2014

57. Det skal bemærkes, at artikel 61, stk. 1, i reglementet fra 2014 fastsætter, at afgørelser om oprykning til næste klassetrin på sekundærniveau træffes af det kompetente *lærerråd* i slutningen af skoleåret. Såfremt lærerrådet træffer en *afgørelse om manglende oprykning* fremgår det af dette reglements artikel 62, stk. 1, at denne afgørelse udelukkende kan påklages af de retlige repræsentanter for eleven i tilfælde af formelle fejl eller nye omstændigheder³⁶. Det anføres i reglementets artikel 62, stk. 2, fjerde og femte afsnit, at »generalsekretæren [...] skal træffe afgørelse inden den 31. august [i skoleåret]«. Såfremt generalsekretæren anser *klagen over afgørelsen om manglende oprykning* »for at kunne antages til behandling og for velbegrundet, træffer lærerrådet *fornyet afgørelse* vedrørende sagen«, og »[d]er kan ligeledes indgives *administrativ klage* over den nye afgørelse til generalsekretæren«³⁷.

58. Muligheden for, at en elevs forældre i deres egenskab af retlige repræsentanter for denne kunne iværksætte et retsmiddel, blev navnlig åbnet ved artikel 67 i reglementet fra 2014. Ifølge denne bestemmelse kan de afgørelser, der træffes vedrørende de i dette reglements artikel 66 omhandlede administrative klager, af de retlige repræsentanter for de elever, der er direkte berørt af den omtvistede afgørelse, gøres til genstand for en klage til Klagenævnet som fastsat i aftalens artikel 27³⁸.

59. Dette er således den udviklingsmæssige sammenhæng, hvori rækkevidden af Klagenævnets enekompetence skal undersøges.

2. Undersøgelsen af rækkevidden af Europaskolernes Klagenævns enekompetence

60. Det fremgår af de foregående punkter, at muligheden for at iværksætte et retsmiddel ved Klagenævnet med henblik på undersøgelse af generalsekretærens afgørelser vedrørende en klage over et lærerråds afgørelse om manglende oprykning blev indført i proceduren ved Klagenævnet ved de successive affattelser af reglementet fra 2005 og fra 2014. Som jeg allerede har fremhævet, begrænser ordlyden af aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, denne enekompetence til skadevoldende handlinger foretaget af *Det Øverste Råd* eller en skoles *bestyrelse*.

³⁵ – Jf. artikel 67 i reglementet fra 2005.

³⁶ – Der er tale om en »[k]lage over manglende oprykning«, der skal indgives inden for *syv kalenderdage* efter skoleårets afslutning (artikel 62, stk. 2, i reglementet fra 2014).

³⁷ – Min fremhævelse.

³⁸ – Jeg skal allerede her præcisere, at i modsætning til det af forældrene anførte fører den korrekte fortolkning af artikel 67, stk. 1, i reglementet fra 2014 på ingen måde til, at »muligheden« for at iværksætte det i denne artikel hjemlede retsmiddel (»kan gøres til genstand for en klage«) kan forstås således, at elevens retlige repræsentanter kan vælge mellem Klagenævnet og de nationale domstole. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at navnlig artikel 67 i reglementet fra 2014 i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1, og aftalens bestemmelser skal fortolkes loyalt.

61. Spørgsmålet er følgelig, om disse ændringer er begrænset til at præcisere »betingelserne og de nærmere regler« for procedurerne, der skal følges ved Klagenævnet i sager, der allerede henhører under dette nævns kompetence, i henhold til aftalens artikel 27, stk. 2, andet afsnit, eller om de har udvidet nævnets retslige enekompetence.

62. Jeg er enig i, at de successive affattelser af reglementet fra 2005 og fra 2014 med sikkerhed har udvidet Klagenævnets enekompetence vedrørende retsmidlerne til prøvelse af afgørelser om manglende oprykning. Jeg skal dog gøre opmærksom på, at denne udvidelse korrekt er baseret på aftalen *som fortolket i henhold til Wienerkonventionens bestemmelser*, for så vidt som disse bestemmelser er et udtryk for den generelle folkeretlige sædvaneret. Jeg skal i denne henseende erindre om, at Domstolen har fastslået, at aftalen følgelig skal fortolkes ud fra de nævnte bestemmelser³⁹. I det følgende vil jeg derfor foretage en sådan fortolkning.

63. For det første skal jeg erindre om, at Domstolen på grundlag af reglerne i Wienerkonventionen allerede har fastslået i Oberto og O’Leary-dommen, 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 en Europaskoles rektor, er omfattet af Klagenævnets enekompetence⁴⁰. Domstolen anførte navnlig, at alene den omstændighed, at de omhandlede anfægtede retsakter, dvs. »rektors handlinger« på den pågældende skole, ikke udtrykkeligt var nævnt i aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, ikke kunne medføre, at disse blev udelukket fra denne bestemmelses anvendelsesområde⁴¹.

64. For det andet skal aftalen, henset til de særlige træk ved ordningen med Europaskolerne⁴², i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1, fortolkes i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges aftalens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens genstand og formål⁴³.

65. For i den foreliggende sag at fastlægge rækkevidden af *udtrykket* »handling, som er foretaget af Det Øverste Råd eller bestyrelsen for én af skolerne« i aftalens artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, skal der tages hensyn til enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem de høje kontraherende parter, til enhver efterfølgende praksis vedrørende denne aftales anvendelse⁴⁴, samt til en eventuel efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende dens anvendelse⁴⁵.

66. Det skal for det første konstateres, at udvidelsen af Klagenævnets enekompetence i det foreliggende tilfælde med hensyn til lærerrådets omtvistede afgørelse om ikke at give tilladelse til oprykning af en elev til næste klassetrin *hidrører direkte fra Det Øverste Råd*, der i henhold til aftalens artikel 7, første afsnit, nr. 1), og artikel 8, stk. 1, litra a), er et af de organer, der er fælles

³⁹ – Oberto og O’Leary-dommen (præmis 36). Jf. desuden punkt 43 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁰ – Præmis 76 og domskonklusionen. Denne sag vedrørte en tvist mellem Europäische Schule München og to lokalt ansatte lærere vedrørende de tyske domstoles kompetence til at træffe afgørelse i sagen om prøvelse af gyldigheden af tidsbegrænsningen af de pågældendes ansættelseskontrakter. Selv om de faktiske omstændigheder adskiller sig fra omstændighederne i den foreliggende sag, finder jeg det muligt at udlede nyttig vejledning heraf med henblik på min analyse.

⁴¹ – Oberto og O’Leary-dommen (præmis 58).

⁴² – Jf. punkt 42 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁴³ – Jf. i denne retning Oberto og O’Leary-dommen (præmis 37).

⁴⁴ – Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b) og c).

⁴⁵ – Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a).

for alle Europaskolerne, hvori de høje kontraherende parter i aftalen er repræsenteret. Nærmere bestemt er Det Øverste Råd bl.a. sammensat af en eller flere repræsentanter på ministerplan for hver af medlemsstaterne og et medlem af Kommissionen ⁴⁶.

67. For det andet underbygges denne fortolkning af den *sammenhæng*, hvori de relevante bestemmelser i både aftalen og i reglementet fra 2014 indgår. I denne henseende skal det dels noteres, at artikel 11, første afsnit, nr. 3), i denne aftale pålægger Det Øverste Råd opgaven med at »fastlægge[...] reglerne for elevernes oprykning i næste klasse eller i overbygningen«. Dels skal det ligeledes fremhæves, at ifølge den nævnte aftales artikel 10, første og andet afsnit, sørger Det Øverste Råd for gennemførelsen af denne aftale og *udarbejder reglementet* ⁴⁷. I denne forbindelse bør det erindres, at Klagenævnets enekompetence, som er strengt begrænset til de i aftalen nævnte tvister og personer, der er omfattet heraf, bortset fra det tekniske og administrative personale, skal udøves på de betingelser og efter de nærmere regler, der er fastsat i de tekster, hvortil aftalen henviser, såsom reglementet fra 2014, hvis artikel 66 og 67 fastsætter *de forskellige retsmidler, der står til rådighed for disse personer*.

68. Som Kommissionen med rette har fremhævet i sine indlæg, følger det heraf, at *de kontraherende parter seneste aftale* om anvendelsen af reglementet fra 2014 og dermed om denne udvidelse af Klagenævnets retslige kompetence vedrørende nye retsmidler i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a), er udtrykkelig, eftersom disse parter i Det Øverste Råd deltager direkte i vedtagelsen af reglementet ⁴⁸.

69. Denne fortolkning bekræftes efter min opfattelse ligeledes af Klagenævnets afgørelsespraksis, hvorefter det siden 2005 har været muligt at indgive klager med henblik på at anfægte lovligheden af generalsekretærens afgørelser vedrørende lærerrådernes afgørelser om manglende oprykning ⁴⁹.

⁴⁶ – Det skal ligeledes erindres, at aftalens artikel 14 bestemmer, at »[g]eneralsekretæren repræsenterer Det Øverste Råd og leder sekretariatet i overensstemmelse med den i artikel 12, punkt 1, nævnte vedtægt for generalsekretæren. Generalsekretæren repræsenterer skolerne i retssager. Generalsekretæren er ansvarlig over for Det Øverste Råd«.

⁴⁷ – Aftalens artikel 10 bestemmer, at »Det Øverste Råd sørger for gennemførelsen af denne aftale. Det råder med henblik herpå over de nødvendige beføjelser på det pædagogiske, budgetmæssige og administrative område [...]. Det Øverste Råd udarbejder det almindelige reglement for skolerne«. Jf. ligeledes aftalens artikel 27, stk. 2, andet afsnit, og punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁸ – Det skal erindres, at konklusion 4, stk. 1, i resolution nr. 73/202 vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 20.12.2018 på det 62. plenarmøde fastslog, at »[en] efterfølgende aftale som autentisk fortolkningsbidrag i henhold til artikel 31, stk. 3, litra a), er en aftale om fortolkningen af traktaten eller anvendelsen af bestemmelserne heri, *der er indgået af parterne efter traktatens indgåelse*«. Min fremhævelse.

⁴⁹ – For så vidt angår klager indgivet på grundlag af artikel 61-67 i reglementet fra 2014 har Klagenævnet gentagne gange truffet afgørelse vedrørende klager over afgørelser om manglende oprykning truffet af lærerrådene ved visse Europaskoler, jf. afgørelse 07/48R af 5.9.2007, 08/40 af 29.12.2008, 08/43 af 30.1.2009, 15/49 af 10.10.2015, 15/57 af 10.2.2016, og 16/62 af 14.3.2017. For så vidt angår afgørelser, der er truffet i perioden 2018-2022, jf. navnlig afgørelse 20/65 af 16.10.2020, og 22/53 af 6.9.2022.

70. Domstolen har anset denne praksis for en *efterfølgende praksis* vedrørende anvendelsen af aftalens artikel 27, stk. 2, som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), for så vidt som denne praksis aldrig har været genstand for anfægtelser fra aftalens parter⁵⁰. Den manglende anfægtelse fra parterne skal imidlertid ses som udtryk for disses stiltiende accept af den nævnte praksis⁵¹.

71. Henset til det ovenfor anførte⁵² kan Klagenævnets praksis vedrørende nye retsmidler til prøvelse af generalsekretærens afgørelser vedrørende lærerrådernes afgørelser om manglende oprykning på grundlag af artikel 61, 62, 66 og 67 i reglementet fra 2014, selv om den ikke er omfattet af definitionen af »efterfølgende praksis« som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), derfor ikke desto mindre anses for en adfærd, der er »relevant ved vurderingen af [aftale]parternes efterfølgende praksis« med hensyn til fortolkningen af aftalens artikel 27, stk. 2. Det følger heraf, at denne praksis fra Klagenævnet dermed kan belyse sidstnævnte bestemmelse, som skal læses således, at den ikke er til hinder for, at lærerrådets afgørelser om manglende oprykning principielt kan betragtes som omfattet af den nævnte bestemmelse⁵³.

72. For det tredje skal det, som Europaskolen i Varese og Kommissionen har gjort gældende, nævnes, at Retten for nylig har bekræftet Klagenævnets enekompetence i den sag, som gav anledning til kendelsen i sagen JT mod Secrétaire général des écoles européennes et Chambre de recours des écoles européennes⁵⁴, hvorunder en elev ved en Europaskole anfægtede en afgørelse truffet af eksamensudvalget for den europæiske studentereksamen 2019, hvorefter eleven ikke havde bestået den europæiske studentereksamen. Retten afviste søgsmålet med henvisning til, at den åbenbart ikke havde kompetence til at behandle sagen, men fastslog, at en anfægtelse af den første anfægtede afgørelse, *når alle administrative retsmidler er opbrugt, kun kan indbringes for Klagenævnet*, idet dette nævn er en ret, der træffer afgørelse i første og sidste instans, i overensstemmelse med aftalens artikel 27, stk. 2⁵⁵.

73. For det fjerde og sidste vil jeg anføre, at udvidelsen af Klagenævnet enekompetence til at omfatte klager over afgørelser om manglende oprykning ligeledes underbygges af aftalens hensigt og formål. Det fremgår nemlig både af præamblen til aftalen og af dens artikel 1, at denne aftale har til formål »at give børn af de ansatte ved De Europæiske Fællesskaber uddannelse sammen«,

⁵⁰ – Jf. analogt Oberto og O’Leary-dommen (præmis 65 og 66). Selv om den fortolkning, der er redegjort for i de foregående punkter, som jeg har anført i punkt 63-68 i dette forslag til afgørelse, bekræftes af Klagenævnets praksis, nærer jeg tvivl om, hvorvidt dette nævns praksis kan anses for en *efterfølgende praksis* som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b). Jeg skal nemlig påpege, at konklusion 4, stk. 1, i resolution nr. 73/202 fastslår, at »[e]n *efterfølgende praksis* som autentisk fortolkningsbidrag i henhold til artikel 31, stk. 3, litra b), består i *enhver adfærd* i anvendelsen af traktaten efter dennes indgåelse, *hvorved parternes aftale* om traktatens fortolkning *indgås*«. Jeg skal ligeledes nævne, at konklusion 5 i denne resolution i stk. 1 præciserer, at »[e]n *efterfølgende praksis* i henhold til [Wienerkonventionens] artikel 31 og 32 kan bestå i enhver adfærd i anvendelsen af traktaten *fra en parts side*, i udøvelsen af dennes udøvende, lovgivende, judicielle eller andre funktioner«. Det skal erindres, at Klagenævnet hverken er part i aftalen eller en ret i en af medlemsstaterne. Når det er sagt, skal det i denne henseende tilføjes, at selv om det ganske vist er korrekt, at konklusion 5, stk. 2, første punktum, i den nævnte resolution fastslår, at »[e]nhver anden adfærd [...] udgør ikke en efterfølgende praksis i henhold til [disse artikler]«, præciseres det imidlertid i det andet punktum i dette stykke, at »*enhver anden adfærd, herunder ikke-statslige aktørers [...] kan imidlertid være relevant ved vurderingen af parternes efterfølgende praksis*« (min fremhævelse). Klagenævnets praksis falder således efter min opfattelse inden for rammerne af sidstnævnte stykke. Klagenævnets praksis bekræfter med andre ord den fortolkning, der foreslås i punkt 63-68 i dette forslag til afgørelse, ikke blot som »efterfølgende praksis«, men også som adfærd, der er relevant med henblik på at vurdere parternes efterfølgende praksis.

⁵¹ – Jf. Oberto og O’Leary-dommen (præmis 66).

⁵² – Jf. mine betragtninger i fodnote 50 i dette forslag til afgørelse.

⁵³ – Jf. analogt Oberto og O’Leary-dommen (præmis 67).

⁵⁴ – Kendelse af 18.6.2020 (T-42/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:278).

⁵⁵ – Det kan udledes af forelæggelsesaftagelsen, at forældrene *ikke har udtømt de administrative klagemuligheder* i artikel 66 i reglementet fra 2014, der er en forudsætning for at iværksætte en klage ved Klagenævnet som omhandlet i aftalens artikel 27, stk. 2, på grundlag af det nævnte reglements artikel 67. Jf. punkt 15 og 16 i dette forslag til afgørelse.

således at de europæiske institutioner kan fungere tilfredsstillende. I denne forbindelse vil jeg gerne fremhæve dels, således som Europaskolen i Varese har gjort gældende, at formålet med en fælles og ensartet uddannelse med samme niveau kun kan opnås ved at tillægge et enkelt judicielt organ enekompetencen til at træffe afgørelse om tvister vedrørende afgørelser om manglende oprykning, dels at en sådan uddannelsesmæssig ensartethed ikke kan sikres, såfremt sådanne tvister henhører under de nationale domstole.

74. Følgelig fremgår det klart af de foregående punkter, at alle argumenterne taler for at fastslå, at aftalens artikel 27, stk. 2, i henhold til denne bestemmelse fortolket i lyset af Wienerkonventionens artikel 31 og i overensstemmelse med Domstolens praksis omfatter generalsekretærens afgørelser vedrørende en klage over et lærerråds afgørelse om manglende oprykning. Det skal med andre ord fastslås, at Klagenævnet har retslig enekompetence vedrørende alle tvister angående lærerrådets omtvistede afgørelse om manglende oprykning, og at denne type tvist i medfør af aftalens artikel 27, stk. 7, følgelig ikke henhører under de nationale domstoles kompetence.

75. Enhver anden fortolkning af aftalens artikel 27, stk. 2, ville være i strid med Europaskolernes sui generis-ordning og, som anført af Europaskolen i Varese og Kommissionen, med behovet for at sikre denne ordnings autonomi som international organisation samt med sammenhængen i skolernes afgørelser med hensyn til uddannelse og uddannelsesmetoder.

3. PD's tvivl vedrørende omfanget af den retslige kontrol, der er overdraget til Klagenævnet

76. Min fortolkning af de relevante bestemmelser i aftalen og i reglementet fra 2014 i lyset af Wienerkonventionens bestemmelser gør det muligt for mig at konkludere, at Klagenævnet har enekompetence til at træffe afgørelse om en tvist som den i hovedsagen omhandlede.

77. Når dette er fastslået, har forældrene i deres mundtlige og skriftlige indlæg gjort gældende, at anerkendelsen af en sådan enekompetence for Klagenævnet nedsætter det niveau af retsbeskyttelse, som hidtil har været sikret eleverne og deres retlige repræsentanter.

78. Den tvivl, som forældrene således har givet udtryk for, og som vedrører margenen for den retslige kontrol, der blev overdraget til Klagenævnet ved reglementet fra 2014, foranlediger mig til først at undersøge spørgsmålet om omfanget af denne kontrol, inden jeg dernæst vil behandle spørgsmålet om, i hvilket omfang princippet om effektiv retsbeskyttelse finder anvendelse i sammenhæng med klageadgangen ved Klagenævnet i henhold til artikel 67 i reglementet fra 2014 for så vidt angår et lærerråds afgørelser om manglende oprykning.

a) Omfanget af den retslige kontrol, der blev overdraget til Klagenævnet ved reglementet fra 2014 for så vidt angår afgørelser om at nægte oprykning af en elev til næste klasse

79. PD har i sit skriftlige indlæg navnlig gjort gældende, at en klage til generalsekretæren og Klagenævnet, som det fremgår af artikel 62, stk. 1, i reglementet fra 2014, kun kan indgives i tilfælde af »formelle fejl eller nye omstændigheder, der er anerkendt af generalsekretæren«, mens et søgsmål ved de italienske forvaltningsdomstole giver mulighed for en bredere vifte af indsigelsesgrunde, såsom lovovertrædelse, magtmisbrug og inkompetence, i henhold til italiensk ret.

80. Indledningsvis vil jeg minde om, at artikel 62, stk. 1, i reglementet fra 2014 bestemmer, at lærerrådenes afgørelser ikke kan påklages af elevernes retlige repræsentanter, medmindre der foreligger formelle fejl eller nye omstændigheder, der er anerkendt af generalsekretæren på grundlag af dokumentation fremlagt af skolen eller af elevens retlige repræsentanter.

81. I denne forbindelse giver denne bestemmelse i modsætning til, hvad PD har gjort gældende, og således som Kommissionen har anført i retsmødet, på den ene side en tilstrækkeligt vid definition af »formelle fejl« og »nye omstændigheder«. Ifølge denne bestemmelse forstås der ved »formel fejl« enhver tilsidesættelse af en retsregel vedrørende proceduren for oprykning til næste klassetrin af en sådan karakter, at lærerrådet havde truffet en anden afgørelse, hvis denne fejl ikke var blevet begået, og ved en »ny omstændighed« ethvert element, som lærerrådet ikke var gjort bekendt med, fordi ingen – hverken lærere, forældre eller elev – havde kendskab hertil, da lærerrådets drøftelser fandt sted, og som havde kunnet påvirke dets afgørelse⁵⁶.

82. På den anden side har Kommissionen anført, at Klagenævnet allerede har taget stilling til afgørelser med tungtvejende begrundelsesmangler. Nævnet har således anerkendt sin kompetence til at efterprøve lærerrådets afgørelser med henblik på åbenbart urigtige skøn, der begrænser margenen for det tekniske råderum, som lærerrådet i øvrigt er tillagt⁵⁷. Nævnet har godtgjort, at det, når det efterprøver lærerrådets afgørelser, kan udøve sin fulde prøvelsesret med hensyn til de materielle og retlige spørgsmål⁵⁸.

83. Dernæst finder jeg det vigtigt at minde om, at det fremgår af fjerde betragtning til aftalen, at Klagenævnet blev indført ved denne aftales artikel 27, stk. 1, med det formål at sikre en relevant juridisk beskyttelse mod handlinger foretaget af Det Øverste Råd af de personer, der er omfattet af denne aftale, og navnlig, som i den foreliggende sag, af en elevs forældre i deres egenskab af indehavere af forældreansvaret over for denne.

⁵⁶ – Det skal ligeledes anføres, at artikel 62, stk. 2, sjette afsnit, i reglementet fra 2014 bestemmer følgende: »Bedømmelserne af elevernes færdigheder, tildelingen af en karakter for en test eller en opgave i løbet af skoleåret og vurderingen af særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 61. B-5 er alene undergivet lærerrådets skønsmåling, og »[de] kan ikke påklages«. Jf. i denne forbindelse Klagenævnets afgørelse 15/49 af 10.10.2015, præmis 4, 10 og 11, og afgørelse 16/62 af 14.3.2017, præmis 12.

⁵⁷ – Til gengæld anførte generaladvokat Mengozzi i sit forslag til afgørelse Oberto og O'Leary (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2014:2169, punkt 59 og 60), at selv om Klagenævnet var parat til at medgive, at de grundlæggende principper ville kunne lægges til grund for de aktiviteter, som Europaskolernes organer udfører, sammen med skolernes egne retsregler, bevirkede den skønsmargen, som Europaskolernes Klagenævn således mente at have ved afgørelsen af, hvilke navnlig EU-retlige regler og principper der måske vil kunne lægges til grund, imidlertid ikke, at det over for de i sagen omhandlede personer, dvs. de lokalt ansatte lærere, var muligt at sikre overholdelsen af det generelle princip om forbud mod retsmisbrug, der for så vidt angår ansættelsesforholdene inden for EU specifikt kommer til udtryk i direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43). Jf. i denne henseende punkt 68 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁸ – Hvad navnlig angår en klage med henblik på annullation af en afgørelse truffet af lærerrådet ved Scuola de Varese og vicegeneralsekretærens afgørelse jf. afgørelse 14/44 af 24.9.2014, præmis 22-24. Med hensyn til realiteten har Klagenævnet konstateret, at den »anfægtede afgørelse [...], hvorved sagsøgernes administrative klage blev afvist, er behæftet med en fejlagtig begrundelse, for så vidt som de karakterer, der – som sagsøgerne har gjort gældende og [Europaskolerne] har medgivet – er blevet anset for at være karaktererne for sagsøgernes søn, er fejlagtige, hvilket både udgør en *begrundelsesmangel* og en *faktuel fejl*« (min fremhævelse). Klagenævnet konkluderede, at »selv om [nævnet] ikke har kompetence til at efterprøve rigtigheden af lærerrådets pædagogiske vurdering, skal [Europaskolerne] drage de konklusioner, der følger af annullationen af afgørelsen om ikke at rykke sagsøgernes søn op til næste klassetrin«.

84. I denne forbindelse noterer jeg, at det fremgår af visse afgørelser fra Klagenævnet, at det har fortolket fjerde betragtning til aftalen som udtryk for den effektive retsbeskyttelse inden for rammerne af denne aftale⁵⁹.

85. Nærmere betegnet fremgår det af afgørelse 10/02 af 22. juli 2010⁶⁰, der blev afsagt i plenum, at selv om Klagenævnets kompetence som omhandlet i aftalens artikel 27, stk. 2, normalt skal udøves på de betingelser og efter de nærmere regler, der er fastsat i de anvendelsestekster, hvortil denne aftale henviser, »skal det, i mangel af bestemmelser, der præcist tager sigte herpå, undersøges, om der med henblik på at overholde det generelle retsprincip om en effektiv retsbeskyttelse er mulighed for analog anvendelse af de procedureregler, der gælder for sammenlignelige klager«⁶¹.

86. I sin praksis efter denne afgørelse medgav Klagenævnet, »at den nøjagtige rækkevidde af den anfægtede afgørelse skal fastlægges, og at det skal efterprøves, om nævnets manglende kompetence til at annullere denne afgørelse som følge af, at anvendelsesteksterne til aftalen ikke hjemler retsmidler, kan tilsidesætte princippet om retten til effektive retsmidler. Retten til effektiv retsbeskyttelse indrømmes ikke kun ved [denne aftale], men indgår også i en række grundlæggende rettigheder, der anerkendes af den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt i en række generelle EU-retlige principper«⁶².

87. Det viser sig således, at Klagenævnet siden 2010 i princippet har foretaget en retslig kontrol under anvendelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse og dermed af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der, som det fremgår af Domstolens faste praksis, udgør »en bekræftelse af [dette princip]«⁶³.

⁵⁹ – Selv om det fremgår af visse af de afgørelser, som Klagenævnet har afsagt siden 2010, at fortolkningen af bestemmelserne i reglementet fra 2005 og fra 2014 under anvendelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse ikke har været mangelfuld, synes andre afgørelser at være mindre klare i denne henseende, jf. navnlig afgørelse 16/62 af 14.3.2017, præmis 13 og 14: »[...] en vurdering kan kun gøres til genstand for en retslig kontrol, såfremt det viser sig, at tilsidesættelsen af en relevant regel har kunnet påvirke denne vurdering. Også selv om det i øvrigt ikke måtte være tilfældet, ville det være tilstrækkeligt at fastslå, at lærerrådets vurdering af de manglende færdigheder til [...] at rykke op på næste klassetrin under alle omstændigheder, henset til sagsakterne og den anfægtede afgørelse, som var næsten enstemmig, og som er klart begrundet, ikke kan anses for at være behæftet med en åbenbar fejl.« Min fremhævelse.

⁶⁰ – Den tvist, der gav anledning til denne afgørelse, var mellem en forældreforening og den pågældende Europaskole. Det Øverste Råd havde nemlig reduceret forældreforeningens og personaleforeningens stemmerettigheder til enkelt stemme på bestyrelsesmøder i strid med aftalens artikel 19, 20 og 23. Denne aftales artikel 66 og 67 fastsatte imidlertid ingen procedure, der gav en forældre til en elev eller en forældreforening mulighed for direkte at anfægte lovligheden af en afgørelse fra Det Øverste Råd som den i den pågældende tvist omhandlede.

⁶¹ – Det er efter min opfattelse vigtigt at nævne, at Klagenævnet i denne afgørelse (præmis 26) fandt, at »når en afgørelse fra Det Øverste Råd, selv om den har generel eller forskriftsmæssig rækkevidde, direkte påvirker en ret eller en beføjelse, som [aftalen] tillægger en klart identificeret person eller personkategori, der adskiller sig fra helheden af andre berørte personer, uden at det er sikkert, at den pågældende person eller kategori vil være i stand til at indgive en klage over en individuel afgørelse, der er truffet på grundlag af en sådan afgørelse, skal denne afgørelse anses for at udgøre en handling, der er til skade for denne person eller denne kategori som omhandlet i [aftalens] artikel 27, stk. 2. Nævnet er herefter principielt kompetent til at træffe afgørelse om en klage over en sådan handling«. Min fremhævelse.

⁶² – Jf. navnlig Klagenævnets afgørelse 22/62 af 2.12.2022, præmis 8: »Dette nævn har allerede haft lejlighed til at præcisere, at manglende retsmidler i teksterne ikke er til hinder for en klage ved nævnet, og for, at en afgørelse, hvorved en anmodning er blevet afvist, i det foreliggende tilfælde en anmodning om ændring af et valg, kan gøres til genstand for en efterprøvelse [...]. Klagenævnet finder således, at en afgørelse, der i væsentlig grad påvirker den grundlæggende forbindelse mellem skolen og eleven og dennes ret til uddannelse, der er anerkendt i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder] artikel 14, kan undergives en efterprøvelse under anvendelse af de principper, der gælder i en retsstat (artikel 47 i samme charter).« Jf. ligeledes afgørelse 15/38 af 11.2.2016, præmis 12, og afgørelse 19/35 af 29.8.2019, præmis 10.

⁶³ – Jf. navnlig dom af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 37), af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 45), og af 12.1.2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, præmis 50).

88. Henset til denne fortolkning fra Klagenævnets side af bestemmelserne i reglementet fra 2014 i lyset af chartrets artikel 47 følger det endelig, at nævnet synes at anse sig for kompetent til at foretage en effektiv retslig kontrol, og antager, at princippet om effektiv retsbeskyttelse dermed i princippet ikke kan være tilsidesat i situationer, der er sammenlignelige med den i hovedsagen omhandlede.

89. På denne baggrund finder jeg det dog relevant kort at undersøge rækkevidden af Klagenævnets forpligtelse til at fortolke aftalen og de handlinger, der foretages i medfør af denne aftale, navnlig reglementet fra 2014, i lyset af mine ovenstående betragtninger⁶⁴.

b) Klagenævnets forpligtelse til at anvende princippet om effektiv retsbeskyttelse ved fortolkningen af aftalen og reglementet fra 2014

90. Jeg skal indledningsvis erindre om, at karakteren af det Klagenævn, der blev indført ved aftalens artikel 27, stk. 1, allerede er blevet klarlagt af Domstolen i dens dom i sagen Miles m.fl.⁶⁵.

91. I denne dom fastslog Domstolen, at Klagenævnet opfylder samtlige betingelser, der gør det muligt at bedømme, om der er tale om en »ret« i artikel 267 TEUF's forstand, bl.a. om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt, med undtagelse af betingelsen om, at det skal henhøre under en af medlemsstaterne⁶⁶.

92. Selv om dette nævn skal kvalificeres som »ret« i EU-retten forstand, har Domstolen følgelig fastslået, at eftersom nævnet ikke henhører under en af medlemsstaterne som omhandlet i artikel 267 TEUF, men under Europaskolerne, har Domstolen ikke har kompetence til at besvare en anmodning om præjudiciel afgørelse, der hidrører fra dette samme nævn⁶⁷.

93. I denne forbindelse vil jeg, som Domstolen selv har bemærket i sin praksis, tilføje, at selv om en reform, der tillader Klagenævnet at forelægge Domstolen spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF, bestemt ville være ønskelig⁶⁸, kan man efter min opfattelse af de nedenfor anførte grunde ikke hævde, at princippet om effektiv retsbeskyttelse og andre generelle principper i EU-retten ikke finder anvendelse i forbindelse med en klage, der indgives for dette nævn.

⁶⁴ – Jf. i denne henseende punkt 41 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁶⁵ – Som bekendt omhandlede den sag, der gav anledning til denne dom, en tvist mellem 137 lærere udstationeret af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i Europaskolerne og Europaskolerne vedrørende dels disse skolars afvisning af for perioden før 1.7.2008 at tilpasse deres løn som følge af den lavere kurs for britiske pund, dels den beregningsmetode, der havde været anvendt efter denne dato ved tilpasning af lønnen til kursudsvingene for andre valutaer end euroen.

⁶⁶ – Dom Miles m.fl. (præmis 37-39), og Oberto og O'Leary-dommen (præmis 72).

⁶⁷ – Jf. i denne retning dom Miles m.fl. (præmis 45 og 46). Som Domstolen fastslog i denne doms præmis 41, udgør Klagenævnet ikke en ret, der er fælles for flere medlemsstater, og som kan sammenlignes med Beneluxdomstolen.

⁶⁸ – Domstolen medgav i præmis 44 og 45 i dom Miles m.fl. og i præmis 74 i Oberto og O'Leary-dommen, at »dette Klagenævns mulighed for, eller endog forpligtelse til, at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen inden for rammerne af en tvist mellem [mellem de personer, der er omfattet af aftalen og en Europaskole], *hvorpå de generelle principper i EU-retten finder anvendelse*, ganske rigtig var mulig, men at det tilkom medlemsstaterne at ændre den domstolsbeskyttelsesordning, som den nugældende aftale [...] har indført«. Min fremhævelse. Selv om jeg er enig i Domstolens argumentation, kan man efter min opfattelse ikke benægte, at denne manglende mulighed for Klagenævnet for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i visse tilfælde kan forringe EU-retten ensartethed og sammenhæng. Om dette aspekt, jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Miles m.fl. (C-196/09, EU:C:2010:777, præmis 72, 73 og 76). Navnlig en læsning af generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Oberto og O'Leary (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2014:2169, punkt 62) viser klart, at på trods af det niveau af retsbeskyttelse, som Klagenævnet sikrer personer, der er omfattet af aftalen, har en sådan reform vist sig nødvendig set ud fra den *materielle EU-rets* perspektiv. Jf. i denne henseende punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

94. Som jeg har påpeget i mine generelle betragtninger⁶⁹, henhører Klagenævnet for det første under Europaskolerne, der er en ordning »sui generis«, der i kraft af aftalen, som er en international aftale, gennemfører et samarbejde dels mellem medlemsstaterne, dels mellem disse og Unionen med henblik på at give børn af de ansatte i Den Europæiske Unions institutioner uddannelse sammen, således at de europæiske institutioner kan fungere tilfredsstillende⁷⁰.

95. Eftersom aftalen for så vidt angår Unionen er en retsakt fra en af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), og bestemmelserne i denne aftale udgør en integrerende del af Unionens retsorden⁷¹, indgår aftalen i normhierarkiet i Unionens retsorden, hvis top udgøres af traktaten, chartret og de generelle principper i EU-retten samt kilder til denne ret⁷².

96. I overensstemmelse med princippet om retsreglernes hierarki er en international aftale, såsom aftalen, følgelig uforenelig med EU-retten, hvis den navnlig er i strid med et almindeligt EU-retligt princip⁷³. Denne aftale og reglementet fra 2014 skal derfor være forenelige med traktaterne, chartret og de almindelige EU-retlige principper. Som Kommissionen med rette har anført i retsmødet, kan det med andre ord ikke tænkes, at Unionen og dens medlemsstater kan tilsidesætte forpligtelserne i medfør af den primære ret og de almindelige EU-retlige principper ved at indgå en international aftale, såsom aftalen. De er derfor forpligtet til at overholde og anvende disse forpligtelser, navnlig i overensstemmelse med artikel 2 TEU og 21 TEU og de almindelige EU-retlige principper⁷⁴.

97. For det andet skal det tilføjes, at Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra c)⁷⁵, bestemmer, at der ved fortolkningen af en international aftale skal tages hensyn til »enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem deltagerne«. Henset til aftalens særlige karakter som international aftale, hvori de kontraherende parter er Unionen og samtlige medlemsstater, giver denne bestemmelse følgelig mulighed for at anse de almindelige EU-retlige principper for ligeledes at være internationale retsregler, der gælder for parterne i denne aftale og for at tage hensyn hertil ved fortolkningen af denne aftale »jævnside med sammenhængen« for denne⁷⁶.

98. For det tredje skal jeg erindre om, at Klagenævnets forpligtelse til at anvende de almindelige EU-retlige principper, når en tvist indbringes for dette, allerede er blevet bekræftet af Domstolen i dommen i sagen Miles m.fl.⁷⁷.

⁶⁹ – Jf. punkt 42 og 43 i dette forslag til afgørelse.

⁷⁰ – Dom Miles m.fl. (præmis 38). Jf. ligeledes første og tredje betragtning til aftalen. Jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse.

⁷¹ – Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

⁷² – Som bekendt har Domstolen allerede fastslået, at de internationale aftalers forrang for de afledte retsakter på det EU-retlige plan ikke gælder for den primære EU-ret, herunder navnlig de almindelige EU-retlige grundsætninger, som de grundlæggende rettigheder henhører under. Jf. dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 308).

⁷³ – Indgåelsen af en international aftale i strid med traktaterne kan annulleres af Domstolen. Jf. navnlig dom af 10.3.1998, Tyskland mod Rådet (C-122/95, EU:C:1998:94). Jf. ligeledes analogt dom af 26.2.2015, H mod Domstolen (C-221/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:126, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁴ – T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford EC Law Library, Oxford, 2009, s. 51.

⁷⁵ – Se punkt 7 og 66 i dette forslag til afgørelse.

⁷⁶ – Jf. punkt 7 i dette forslag til afgørelse. Som Kommissionen oplyste som svar på et spørgsmål fra Domstolen, kan folkeretten under alle omstændigheder ikke begrunde en tilsidesættelse af det almindelige princip om effektiv beskyttelse. Jf. i denne henseende dom af 7.5.2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349, præmis 57-60), og mit forslag til afgørelse i denne sag (C-641/18, EU:C:2020:3, punkt 129).

⁷⁷ – Præmis 43.

99. Det følger heraf, at aftalen og reglementet fra 2014 skal fortolkes således, at de forpligter Klagenævnet til at overholde og anvende de almindelige EU-retlige principper i forbindelse med den retsmiddelordning, der er fastsat i aftalens artikel 27, stk. 2, og navnlig reglementets artikel 61, 62, 66 og 67.

100. Hvad for det fjerde og sidste navnlig angår princippet om effektiv retsbeskyttelse skal jeg først nævne, at Domstolen allerede har bemærket i *Oberto og O'Leary-dommen*⁷⁸, at i medfør af chartrets artikel 47 giver princippet om effektiv retsbeskyttelse ret til adgang til domstolsprøvelse, men ikke til behandling i to instanser.

101. Det skal følgelig fastslås, at forpligtelsen for forældrene til, efter at have opbrugt de administrative retsmidler ved generalsekretæren, at indbringe deres sag om lovligheden af den afgørelse, der blev truffet af lærerrådet ved Europaskolen i Varese, om ikke at give tilladelse til en elevs oprykning til næste klassetrin på sekundærniveau, for Klagenævnet, der træffer afgørelse i første og sidste instans, ikke griber ind i deres ret til en effektiv retsbeskyttelse.

102. Det fremgår således af min analyse, at aftalens artikel 27, stk. 2, og artikel 61, 62, 66 og 67 i reglementet fra 2014 skal fortolkes i overensstemmelse med princippet om effektiv retsbeskyttelse i chartrets artikel 47⁷⁹.

VI. Forslag til afgørelse

103. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) har forelagt, således:

»Artikel 27, stk. 2, første afsnit, første punktum, i aftalen om vedtægten for Europaskolerne, indgået i Luxembourg den 21. juni 1994 mellem medlemsstaterne og De Europæiske Fællesskaber, sammenholdt med artikel 61, 62, 66 og 67 i Europaskolernes almindelige reglement som affattet i nr. 2014-03-D-14-fr-11,

skal fortolkes således, at

det deri omhandlede klagenævn har enekompetence i første og sidste instans til, når de i Europaskolernes almindelige reglement fastsatte administrative retsmidler for Europaskolernes generalsekretær er udtømte, at træffe afgørelse om en tvist om et lærerråds afgørelse om, at en elev på sekundærniveau skal gå et klassetrin om.«

⁷⁸ – Præmis 73.

⁷⁹ – Hvilket Klagenævnet ikke kan se bort fra, henset til dens praksis. Jf. punkt 84-86 i dette forslag til afgørelse.