



Pázmány Law Working Papers

2015/13

Láncos Petra Lea

**EGY TAGÁLLAM HARCA A NYELVI
EGYENJOGÚSÁGÉRT: AZ UNIÓS
VERSENYVIZSGÁK NYELVHASZNÁLATI
SZABÁLYAINAK ÚJRAHANGOLÁSA**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Egy tagállam harca a nyelvi egyenjogúságért: az uniós versenyvizsgák nyelvhasználati szabályainak újrahangolása

Láncos Petra Lea

Bevezetés

Olaszország idén újabb csatát nyert az Európai Unió Bíróságán az intézmények „munkanyelveinek” gyakorlata ellen. A déli tagállam – Spanyolország kitartó támogatásával – nem először támadja meg az intézmények angolra, franciára és németre összpontosító kommunikációs gyakorlatát, és a Bíróság legújabb gyakorlata úgy tűnik nyitott ezekre a törekvésekre. Az alábbiakban az Olaszország által az uniós versenyvizsgák közzétételét, a pályázókkal folytatott kommunikációt és a versenyvizsga pályázatokat illető nyelvi korlátozások miatt indított semmissé nyilvánítási eljárásokban született ítéleteket ismertetem röviden.

Előzmények: a T-185/05 sz. ügy

Habár az uniós polgároknak joguk van az Unió bármely, általuk választott hivatalos nyelvén kommunikálni az intézményekkel, az intézmények „belső kommunikációjukra” munkanyelveket jelölhetnek ki – igaz, ezeket a munkanyelveket jogforrásba nem foglalták, azokat ennek híján az intézményi gyakorlatban alkalmazzák.

Az első offenzívát (T-185/05)¹ Olaszország az uniós tisztviselői pozíció betöltésére kiírt pályázat² közzététele ellen indította, a kiírásokat ugyanis a Bizottság³ csupán a Hivatalos Lap angol, francia és német nyelvű kiadásában publikálta. Olaszország szerint sehol sincsen előírva, hogy éppen az angol, francia és német nyelveket kellene választani a nyelvhasználat korlátozása esetén, a kérdéses szabályozás pedig előnyt és kiemelt státuszt biztosított e nyelvek, és ezáltal e nyelvek beszélői számára, míg a többi tagállam nyelvét jogi szempontból „alacsonyabb színvonalon” kezelte. A Bizottság szerint azonban a pályázati kiírás, a pályázókkal történő kommunikáció „belső kommunikációnak” minősül, és ezt ítéletében az Elsőfokú Bíróság is megerősíti: „a jelentkezők abból a célból lépnek kapcsolatba valamely közösségi intézménnyel, hogy (...) állást szerezzenek, amelyekhez (...) bizonyos nyelvismeretek szükségesek.”⁴ Ezzel együtt Olaszország mégis győzelmet könyvelhet el: az Elsőfokú Bíróság a kiírás megkülönböztető jellegére tekintettel a pályázati felhívást megsemmisíti. Indokolásában az Elsőfokú Bíróság kiemeli, hogy miközben a Bizottság szabályozhatja az álláshirdetések nyelvét, ez nem vezethet hátrányos megkülönböztetéshez. Amennyiben ugyanis a betöltendő álláshoz a munkanyelvek ismerete nem szükséges, más nyelvek beszélői számára is meg kell teremteni a kiíráshoz való hozzáférést és a pályázati feltételek megismerését. Azzal, hogy a Bizottság a felhívást kizárólag a Hivatalos Lap munkanyelveken megjelenő változataiban tette közzé, anélkül, hogy a többi nyelven megjelenő verziókban utalt volna az álláshirdetésre és arra, hol ismerhető meg annak tartalma, állampolgárságon alapuló diszkriminációt valósított meg.

¹ Elsőfokú Bíróság T-185/05 sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben 2008. november 20-án hozott ítélete [EBHT 2005., I-2077].

² COM/2005/335 számú, az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) főigazgatói állására (A* 15/A* 16 besorolási fokozat) vonatkozó pályázati felhívás (HL C 34 A., 3. o.).

³ A Bizottság 2004. november 10-i 1678. ülésén hozott határozata.

⁴ T-185/05, 119. pont.

Olaszország számára a munkanyelvek fölényének megtörése a nemzeti büszkeség kérdése – melyet jól illusztrál Olaszország és Spanyolország kitartó, ám végül kudarcba fulladt harca az egységes európai szabadalom nyelvi rezsimje ellen.⁵ Az államnyelvek nemzeti beágyazottsága tükrében fontos pontja az Elsőfokú Bíróság ítéletének, hogy a nyelvi diszkriminációt állampolgárságon alapuló megkülönböztetésnek minősíti. Ezzel együtt Olaszország küzdelme csak felemás sikert hozott: az intézmények belső kommunikációjának körét az Elsőfokú Bíróság tágran értelmezi, beleértve a tisztviselői helyekre pályázókkal történő kommunikációt és a versenyvizsgát is.

Olasz siker: a T-124/13 és T-191/13. sz. egyesített ügyek

A nyelvhasználati szabályok elleni küzdelem következő fordulóját az idén, szeptember 24-én közzétett, Olaszország és Spanyolország által indított T-124/13. és T-191/13. számú egyesített ügyekben hozott törvényszéki ítélet⁶ fémjelzi, melyben már erőteljes elmozdulás látszik a Törvényszék által képviselt jogi álláspontban.

A fent ismertetett, Elsőfokú Bíróság által tárgyal ügy tanulságait levonva az EPSO (Európai Személyzeti Felvételi Hivatal) útmutatót tett közzé a nyílt versenyvizsgákhoz, melynek 3., „Kommunikáció” című részében szerepel, hogy az EPSO és a pályázók közötti kommunikáció kizárólag angol, francia és német nyelven zajlik.⁷ Az EPSO ezután a felvételi tartaléklista összeállítása céljából pénzügyi, természettudományi és épületbiztonsági területen tett közzé versenyvizsga kiírásokat,⁸ és egyben utalt arra, hogy az útmutató a kiírás szerves részét képezi. A kiírások megállapították a versenyvizsgára bocsátás követelményeit is, melyek egyebek között az Unió valamely hivatalos nyelvének ismeretét („első nyelv”), valamint az angol, francia vagy német nyelv kielégítő ismeretét („második nyelv”) írták elő. Tekintettel a T-185/05 sz. ügyben hozott ítéletre, a kiírások indokolással is szolgáltak a „második nyelv” körének három nyelvre történő korlátozására. Eszerint e nyelveket az EPSO a szolgálatok érdekeire tekintettel, a leendő munkatársak hatékony munkavégzése érdekében határozta meg, hiszen e nyelvek bizonyultak a szolgálatok belső és külső kommunikációjában, iratkezelésében a legelterjedtebbnek. Az egyenlő bánásmód jegyében azon pályázók, akiknek az „első nyelve” valamely „második nyelv”, kötelesek egy általuk választott másik második nyelven vizsgát tenni.

Keresetükben Olaszország, illetve Spanyolország a kiírások megsemmisítését kérték a Törvényszéktől; Spanyolország az olasz kereset támogatására beavatkozóként is fellépett. A felperesek keresetükben a pályázók és az EPSO közötti kommunikáció, a választandó „második nyelv” és a versenyvizsga utolsó szakaszának angol, francia és német nyelvre történő korlátozását kifogásolták.

a) A pályázókkal folytatott kommunikáció

⁵ Ld. részletesen: Stephanie Locatelli: Balancing Diversity and Efficiency in the EU’s Language Regime: E Pluribus Tres for the EU Patent? Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 10 | 15 – August 2010. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1015.pdf>

⁶⁶ A Törvényszék T-124/13. és T-191/13. sz. egyesített ügyekben 2015. szeptember 24-én hozott ítélete [EBHT-ban még nem tették közzé.]

⁷ HL C 270A., 1. o.

⁸ EPSO/AST/125/12. számú nyílt versenyvizsga-kiírás (HL 2012. C 394A., 1. o.); EPSO/AST/126/12. számú nyílt versenyvizsga-kiírás (HL 2012. C 394A., 11. o.); EPSO/AD/248/13. számú nyílt versenyvizsga-kiírás (HL 2013. C 29A., 1. o.).

Olaszország szerint az uniós polgárok joga, hogy a hivatalos nyelvek bármelyikén forduljanak az intézményekhez, és azon a nyelven is kapjanak választ,⁹ így a „második nyelvre” vonatkozó korlátozás az ezektől eltérő hivatalos nyelvű polgárok diszkriminációjával jár. A felperes a T-185/05 számú ügyben hozott ítélet megállapításaival ellentétben ugyanis továbbra is vitatja, hogy a felvételi eljárás az intézmények „belső kommunikációját” képezné, e kommunikációs helyzetet sokkal inkább a polgároknak az Unió demokratikus életében való részvételének tekinti, különösen mivel a pályázó még nem tartozik az intézmények személyi állományába.¹⁰

A Bizottság szerint a pályázók, miután a Hivatalos Lapban közzétett felhívásokból értesültek a kiírásokról és a versenyvizsgán való részvétel érdekében kapcsolatba léptek az igazgatással, „köztes helyzetben” találják magukat. Az intézmények működőképessége érdekében a pályázóktól elvárható, hogy saját hivatalos nyelvüktől eltérő nyelveket is ismerjenek és a T-185/05 ítélet ki is mondja, hogy a szolgálat érdeke alapján akár nyelvi jellegű korlátozások is foganatosíthatók. A Bizottság szerint az EUMSZ 335. és 336. cikkében garantált intézményi önállóság elvéből adódik, hogy az intézmények maguk határozhatják meg belső kommunikációjuk kereteit. A Bizottság kissé pökhendi stílusban még arra is utal, hogy „egy olyan pályázó, aki nyelvismerete alapján még a szóban forgó, az e nyelvek egyikén megfogalmazott üzenetet sem tudja megérteni, nyilvánvalóan nem gondolhatja, hogy fel tudja venni valamely uniós intézményhez.” Végül, a Bizottság hivatkozik arra, hogy a versenyvizsga részét képező pályázati adatlapok valamennyi hivatalos nyelven történő benyújtása esetén óriási fordítási teher nehezedne az EPSO-ra, melynek a pályázók szűrése érdekében angolra, franciára vagy németre kellene fordítania azokat.

A Törvényszék első körben felidézi az intézményi nyelvhasználatról szóló, 1/58/EGK rendelet 1. cikkét, mely a munkanyelvek körében (a kereset benyújtása idején) mind a 23 hivatalos nyelvet felsorolja és 2. cikkében garantálja a „tagállamok joghatósága alá tartozó személy” jogát arra, hogy a hivatalos nyelveken kommunikáljon az intézményekkel. A Törvényszék rámutat, hogy bár a rendelet 6. cikke lehetővé teszi, hogy az intézmények eljárási szabályzataikban kikössék munkanyelveiket, ezt még egyetlen intézmény sem tette meg. Ennek megfelelően intézményi munkanyelvekről nem lehet beszélni, akkor sem, ha ezeket versenyvizsga-kiírásokba foglalták, hiszen a versenyvizsga-kiírás nem tekinthető eljárási szabályzatnak.

Habár Törvényszék korábbi joggyakorlata alapján az uniós álláshelyekre pályázókra az Unió tisztviselőihez, alkalmazottaihoz hasonlóan a személyzeti szabályzat, illetve a felvételükkel kapcsolatos, egyebek között nyelvi rendelkezések alkalmazandók – hiszen „az említett pályázók kizárólag abból a célból lépnek kapcsolatba valamely uniós intézménnyel, hogy tisztviselői vagy alkalmazotti állást szerezzenek, amelyekhez bizonyos nyelvismeret szükséges”¹¹ – e joggyakorlat a továbbiakban már nem fenntartható. Tekintettel ugyanis arra, hogy az intézmények nem fogadtak el az 1/58/EGK rendelet 6. cikke alapján nyelvhasználati rendelkezéseket, az egyéb, „munkanyelvekkel” kapcsolatos előírások sem a tisztviselőkre vagy alkalmazottakra, sem a versenyvizsgára jelentkezőkre nem lehetnek irányadóak, „köztes helyzet” pedig nem is állhat elő.

⁹ Hivatkozott jogalapok: EUMSZ 24. cikk, EUMSZ 18. cikk, Alapjogi Charta 22. cikk, a Tanács 1/58/EGK rendelete 2. cikk, Személyzeti Szabályzat 1d. cikk (1) és (6) bekezdés.

¹⁰ Mivel az „Unió demokratikus élete” cím alatt helyet foglaló EUMSZ 24. cikke kifejezetten szabályozza az uniós polgárok és az intézmények közötti kommunikációt és garantálja, hogy a polgárok az általuk választott hivatalos nyelven kommunikáljanak az intézményekkel, e jogalap alkalmazhatósága érdekében Olaszország érvelése arra irányult, hogy az intézmények munkaerő-toborzással kapcsolatos kommunikációját lehasítsák a „belső kommunikációs” helyzetek köréről.

¹¹ T-124/13. és T-191/13, 55. pont

Ennek megfelelően a Törvényszék szerint az intézményi nyelvhasználatról szóló rendelet 6. cikke helyett a jelen ügyben annak 2. cikke alkalmazandó, mely kimondja: „azok az okmányok, amelyeket (...) a tagállamok valamelyikének joghatósága alá tartozó személy a Közösség intézményeinek küld, a feladó választása szerint a hivatalos nyelvek bármelyikén készülhetnek. A válasz ugyanazon a nyelven készül” – azaz a pályázók az általuk választott hivatalos nyelven kommunikálhatnak az intézményekkel. A fentiekre tekintettel a Törvényszék megállapítja, hogy a megtámadott kiírások megsértették az intézményi nyelvhasználatról szóló rendeletet azzal, hogy három hivatalos nyelvre korlátozták a pályázókkal folytatott kommunikációt, így a pályázati adatlap benyújtását és az intézményekkel váltott üzeneteket.

Az intézményi önállóság elve alapján ugyan az intézmények „széles mérlegelési jogkörrel és önállósággal rendelkeznek” az állás létrehozatalában, betöltésében és a szolgálati viszony jellegének meghatározásában, ez nem mentesíti őket az uniós jog rendelkezéseinek, így az intézményi nyelvhasználatról szóló rendelet 2. cikkének betartása alól.¹² Miközben tehát az intézményi önállóság lehetővé teszi, hogy az intézmény működési önállósága gyakorlása során meghatározza nyelvi szükségleteit és a pályázóktól meghatározott nyelvismeretet követeljen meg, a rendelet alapján „még ilyen esetben is az egyes pályázók által megválasztott hivatalos nyelven, nem pedig a nyelvek egy korlátozottabb csoportjából kiválasztott nyelven kell kommunikálnia a pályázókkal”.¹³ Az a tény, hogy a pályázók által választott hivatalos nyelven készült adatlapok angol, francia és német nyelvre történő lefordítása a szolgálat érdekeivel ellentétes volna, irreleváns, hiszen a rendelet 2. cikke alapján az intézmények akkor is a pályázó által választott hivatalos nyelven kell, hogy válaszoljanak az érintettnek, ha az esetleg más hivatalos nyelvet is ismer.¹⁴

b) A „második nyelvet” illető korlátozások

A Törvényszék leszögezi, hogy a szolgálati érdek, mint jogszerű cél lehetővé teszi a megkülönböztetés tilalmának korlátozását, amennyiben a nyelvismeret megkövetelt szintje a szolgálat valós igényeivel arányban áll és az a pályázók által időben megismerhető egyértelmű, objektív és kiszámítható szempontokon alapul. A Bizottság nem élt az intézményi nyelvhasználatról szóló rendelet 6. cikkében foglalt felhatalmazással, hogy eljárási szabályzatában vagy más aktusban rendezze a versenyvizsgákon való részvételt illető, „második nyelv” ismeretével kapcsolatos követelményeket, például hogy jó előre rögzítse: a „három nyelv egyikét a jövőbeli versenyvizsgákra tekintettel is meg lehet tanulni.” A megtámadott versenyvizsga kiírások nem válthatják ki e jogi aktus hiányát, hiszen ezek csak egy meghatározott versenyvizsgára vonatkoznak, semmilyen módon nem garantálják „a versenyvizsgák kiválasztott nyelveinek állandóságát, és e tekintetben egyáltalán nem biztosít[anak] kiszámíthatóságot.”

Ezt követően a Törvényszék leszögezi, hogy az intézmények különösen széles mérlegelési jogkörrel bírnak személyzeti politikájuk körében, melynek korlátját az önkényes vagy nyilvánvalóan nem megfelelő különbségtétel jelenti. Habár a Bizottság a „második nyelvet” érintő korlátozást arra alapozza, hogy „az újonnan felvett munkatársaknak azonnal operatívoknak kell lenniük”, vagyis a mindennapi munkában hatékonyan kell tudniuk kommunikálni és a hatékony kommunikáció az intézményekben legelterjedtebb három nyelv kellő ismeretét feltételezi, a Törvényszék szerint a Bizottság nem szolgált kellő bizonyítékkal arra nézve, hogy valóban „az angol, francia és német nyelv képezi az uniós intézmények

¹² T-124/13. és T-191/13, 66. pont

¹³ T-124/13. és T-191/13, 68. pont.

¹⁴ Vö.: Az Európai Ombudsman 695/2011/DK határozata.

tanácskozásainak fő nyelveit” és ezáltal az említett korlátozás indokolt volna. A Törvényszék végül hangsúlyozza, hogy a „második nyelvet” érintő korlátozással a pályázók között megvalósított „hátrányos megkülönböztetés nem képes elősegíteni az alkalmasság, a teljesítmény és a tisztesség legmagasabb követelményeinek megfelelő tisztviselők felvételét.”

A fenti okokra tekintettel a Törvényszék megsemmisítette a megtámadott pályázati kiírásokat.

Következtetések

Az ügy fordulópontjának az a körülmény bizonyult, hogy az intézmények nem éltek a nyelvhasználatról szóló 1/58/EGK rendelet 6. cikkben foglalt felhatalmazással és nem szabályozták munkanyelveiket. A legfeljebb az intézményi gyakorlatban élő munkanyelvek így az uniós álláshelyekre pályázókra nem irányadóak, ők az intézményi nyelvhasználatról szóló rendelet 2. cikke alapján az általuk választott bármely –az állítólagos munkanyelvektől vagy akár az állampolgárságuktól eltérő – hivatalos nyelven kommunikálhatnak az intézményekkel. Ezzel a Törvényszék módosít joggyakorlatán és immár nem minősíti „belső kommunikációs”, de még „köztes helyzetnek” sem a pályázókkal folytatott kommunikációt.

Ami a pályázóktól megkövetelt, angolra, franciára és németre korlátozott „második nyelvben” kifejezett nyelvismeretet illeti, a Bizottság hiába igyekezett statisztikai adatokkal alátámasztani, hogy az intézményekben e három nyelv bizonyul a legelterjedtebbnek és a sikeres pályázó csak akkor tud majd hatékonyan részt venni az intézmény napi munkájában, ha ezeken a nyelveken hatékonyan tud kommunikálni. A Törvényszék rámutatott, hogy az Európai Unió Bíróságán bármely hivatalos nyelv lehet az eljárás nyelve, a Tanácsban, annak szerveiben és az Európai Parlamentben pedig valamennyi hivatalos nyelven fel lehet szólalni; a tisztviselők anyanyelve és az általuk beszélt „második nyelv” arányai alapján nem igazolható az angol, a francia és a német nyelv dominanciája az intézményekben.

A Kik-üggyel indult, uniós nyelvhasználatot érintő joggyakorlat egészen a legutóbbi időkhöz az intézményi nyelvhasználat racionalizálási tendenciáit látszott alátámasztani. A legfrissebb Olaszország kontra Bizottság-ügyben hozott ítélet alapján azonban bizonyossá vált: az uniós versenyvizsgákat évtizedek óta jogsértő módon írták ki, illetve a pályázókkal folytatott kommunikáció hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Arra nemigen kell számítanunk, hogy az intézmények a közeljövőben jogi aktusban fogják szabályozni munkanyelveiket annak érdekében, hogy versenyvizsga kiírásaikban angolra, franciára és németre korlátozhatják a leendő tisztviselőiktől és alkalmazottaiktól elvárt nyelvismeretet. Egy ilyen aktus meghozatalához ugyanis a tagállamok – élükön Olaszország és Spanyolország – nem járulnának hozzá. Az ítéletnek talán inkább van szimbolikus, mint gyakorlati jelentősége: az angol nyelv térhódításának köszönhetően a pályázók túlnyomó többsége továbbra is az angolt fogja „második nyelvként” megjelölni.