



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 25 юли 2018 година¹

Дело C-621/16 P

**Европейска комисия
срещу**

Италианска република

„Жалба — Езиков режим на институциите на ЕС — Обявления за конкурси на общо основание — Ограничаване на избора на втория език на конкурса и на езика за комуникация между кандидатите и EPSO до английски, френски и немски език — Регламент № 1 — Правилник за длъжностните лица на ЕС — Назначаване на длъжностни лица — Дискриминация, основана на език — Обосновки“

I. Въведение

1. През 2014 г. Европейската служба за подбор на персонал (наричана по-нататък „EPSO“) публикува две обявления за конкурси на общо основание. В тези обявления на кандидатите е дадена възможност да изберат само английски, френски или немски език като втори език за посочените конкурси. Освен това в обявленията е разрешено използването само на тези три езика за комуникация между кандидатите и EPSO.
2. С жалба, подадена пред Общия съд, Италианската република оспорва законосъобразността на това двойно ограничаване до тези три езика. С решение от 15 септември 2016 г., Италия/Комисия (T-353/14 и T-17/15, EU:T:2016:495), Общият съд отменя двете обявления.
3. С настоящата жалба Комисията оспорва решението на Общия съд, съответно приканвайки Съда отново² да вземе становище относно законоустановените рамки на свързаните с езиците ограничения, които EPSO може да налага на кандидатите, желаещи да участват в конкурси на общо основание.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Вж. решение от 27 ноември 2012 г., Италия/Комисия (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

II. Правна уредба

A. Първично право

1. Договор за функционирането на Европейския съюз

4. Съгласно член 24, четвърта алинея ДФЕС: „Всеки гражданин на Съюза може да се обръща писмено към всяка от институциите или органите, посочени в настоящия член или в член 13 от Договора за Европейския съюз, на един от езиците, посочени в член 55, параграф 1 от посочения договор[,] и да получава писмен отговор на същия език“.

5. Член 342 ДФЕС гласи: „Правилата относно езиковия режим на институциите на Съюза се определят от Съвета с единодушие чрез регламенти, без да се засягат разпоредбите на статута на Съда на Европейския съюз“.

2. Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

6. Член 21, параграф 1 от Хартата гласи: „Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на [...] език [...]“.

7. Съгласно член 41, параграф 4 от Хартата: „Всяко лице може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език“.

B. Вторично право

1. Регламент № 1

8. Членове 1, 2, 5 и 6 от Регламент (ЕИО) № 1 на Съвета от 15 април 1958 г. за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност³, изменен с Регламент (ЕС) № 517/2013 на Съвета от 13 май 2013 г.⁴ (наричан по-нататък „Регламент № 1“), гласят:

„Член 1

Официалните и работните езици на институциите на Съюза са английски, български, гръцки, датски, естонски, ирландски, испански, италиански, латвийски, литовски, малтийски, немски, нидерландски, полски, португалски, румънски, словашки, словенски, унгарски, фински, френски, хърватски, чешки и шведски.

Член 2

Текстовете, адресирани до институциите от страна на държава членка или от лице, попадащо под юрисдикцията на държава членка, се изготвят по избор [на] подателя на един от официалните езици. Отговорът се изготвя на същия език.

3 ОВ L 17, 1958 г., стр. 385; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 3.

4 Регламент за адаптиране на някои регламенти и решения в областта на свободното движение на стоки, свободното движение на хора, дружественото право, политиката на конкуренция, селското стопанство, безопасността на храните, ветеринарната и фитосанитарната политика, транспортната политика, енергетиката, данъчното облагане, статистиката, трансевропейските мрежи, съдебната система и основните права, правосъдието, свободата и сигурността, околната среда, митническият съюз, външните отношения, външната политика, политиката на сигурност и отбрана и институциите поради присъединяването на Република Хърватия (ОВ L 158, 2013 г., стр. 1.)

[...]

Член 5

Официалният вестник на Европейския съюз се публикува на официалните езици.

Член 6

Институциите могат да определят реда и условията за прилагане на този езиков режим във вътрешните с[и] правилници“.

2. Правилник за длъжностните лица

9. Член 1г от Правилника за длъжностните лица на Европейск[ия съюз]⁵, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г.⁶ (наричан по-нататък „Правилникът“), гласи:

„1. При прилагането на настоящите правила се забранява всяка дискриминация на основата на [...] език [...].

[...]

6. Като се зачитат принципът на недискриминация и принципът на пропорционалност, всяко ограничение в тяхното прилагане трябва да бъде обосновано с обективни и разумни съображения и подчинено на законосъобразни цели от общ интерес в рамките на политиката за персонала. [...]“.

10. Дял III от Правилника е озаглавен „Кариера на длъжностните лица“. Глава I от този дял, озаглавена „Назначаване“, се състои от членове 27—34.

11. Съгласно член 27, първа алинея от Правилника: „Назначаването на длъжностни лица има за цел да осигури на институцията услугите на длъжностни лица със способности, ефикасност и почтеност, отговарящи на най-високите стандарти, подбрани на възможно най-широка географска основа измежду гражданите на държавите — членки на [Съюза]. Не се запазват никакви длъжности за граждани на определена държава членка“.

12. Член 28 от Правилника гласи:

„Длъжностното лице може да бъде назначено само при условие че:

- а) е гражданин на държава — членка на [Съюза], освен ако е предвидено специално изключение от органа по назначаването, и се ползва с пълния обем граждански права;
- б) е изпълнило задълженията, наложени му от законите по отношение на военната служба;
- в) представи подходящи доказателства, свидетелстващи за годността му да изпълнява служебните си задължения;

5 Регламент № 31(ЕИО), 11(ЕОАЕ), установяващ Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 14.6.1962 г., стр. 1385/62).

6 ОВ L 287, 2013 г., стр. 15.

- г) съгласно условията на член 29, параграф 2 е преминал[о] успешно конкурс по документи или чрез изпит, или по документи и изпит съгласно предвиденото в приложение III;
- д) е годно физически да изпълнява служебните си задължения; и
- е) представи доказателства за задълбочено владение на един от езиците на [Съюза] и задоволително владение на друг от езиците на [Съюза] в степента, необходима за изпълнението на неговите задължения“.

13. Съгласно член 30 от Правилника:

„За всеки конкурс органът по назначаването определя конкурсна комисия. Комисията съставя списък с подходящите кандидати.

Органът по назначаването решава кои от тези кандидати да назначи на свободните длъжности.

[...]“.

14. Приложение III към Правилника е озаглавено „Конкурси“. Член 1, параграф 1 от него гласи:

„Обявленията за конкурси се изготвят от органа по назначаването след консултации със съвместната комисия.

В обявлението се посочва[т]:

[...]

- е) изискванията за владение на език, ако има такива, предвид особения характер на длъжностите;

[...]“.

15. В член 7, параграфи 1 и 2 от приложение III към Правилника е предвидено:

„1. След консултации с Комитета по Правилника за персонала институциите възлагат на Службата за подбор на персонал на Европейските общности (наричана по-долу „Службата“) да предприеме необходимите мерки за осигуряване прилагането на еднакви стандарти в процедурите за подбор на длъжностни лица на [Съюза], [както и] в процедурите за оценяване и изпит, посочени в членове 45 и 45а от Правилника.

2. Задачата на Службата е:

- а) да организира, по искане на отделни институции, конкурси на общо основание;

[...]“.

3. Решение 2002/620

16. В съответствие с член 2, параграф 1 от Решение 2002/620/ЕО относно създаването на EPSO⁷:

„Службата упражнява правомощия за подбор на персонал, предоставени съгласно член 30, първи параграф от Правилника за персонала и съгласно приложение III към него, на органите по назначенията на институциите, подписващи настоящото решение. Само в изключителни случаи и със съгласието на Службата институциите могат да проведат свои собствени открити конкурси за посрещане на специфични нужди от високоспециализиран персонал“.

17. Член 4 от Решение 2002/620 гласи:

„В съответствие с член 91а от Правилника за персонала, исканията и жалбите, отнасящи се до упражняването на правомощията, предоставени съгласно член 2, параграфи 1 и 2 от настоящото решение, се депозират в службата. Всички обжалвания в тези области се правят пред Комисията“.

III. Фактите и производството

18. На 13 март 2014 г. EPSO публикува обявление за конкурс на общо основание EPSO/AD/276/14 за съставяне на списък на издържалите конкурса за назначаване на администратори (AD 5)⁸ (наричано по-нататък „общото обявление за конкурс“).

19. На 6 ноември 2014 г. EPSO публикува обявление за конкурс на общо основание EPSO/AD/294/14 за съставяне на списък на издържалите конкурса за назначаване на администратори (AD 6)⁹ в областта на защитата на данните в Европейския надзорен орган по защита на данните (наричано по-нататък „обявлението за конкурс в областта на защитата на данните“).

20. В уводната част както на общото обявление за конкурс, така и на обявлението за конкурс в областта на защитата на данните (наричани по-нататък общо „обжалваните обявления“) се посочва, че Общите правила, приложими към конкурсите на общо основание (наричани по-нататък „Общите правила“)¹⁰, представляват „неразделна част“ от всяко от обявленията за конкурс.

21. Общите правила са публикувани от EPSO в *Официален вестник на Европейския съюз*. Уводното изречение от Общите правила гласи, че „[т]ези общи правила представляват неразделна част от обявлението за конкурса и заедно с него съставят правнообвързващата рамка на конкурсната процедура“.

22. След като в раздела, озаглавен „Езикови познания“, се отбелязва, че „[о]свен ако в обявлението за конкурса не е посочено друго, изборът на втори език обикновено се свежда до английски, немски или френски език“, в Общите правила се представят причините за ограничаването на втория език. По-нататък в този раздел от Общите правила се прави препратка към „Общите насоки за използването на езици в конкурсите на EPSO“, приети от

⁷ Решение на Европейския парламент, на Съвета, на Комисията, на Съда на Европейските общности, на Сметната палата, на Икономическия и социален комитет, на Комитета на регионите и на Европейския омбудсман от 25 юли 2002 година относно създаването на Служба за подбор на персонал на Европейските общности (ОВ L 197, 2002 г., стр. 53; Специално издание на български език, 2007 г. глава 1, том 8, стр. 247).

⁸ ОВ С 74 А, 2014 г., стр. 4.

⁹ ОВ С 391 А, 2014 г., стр. 1.

¹⁰ ОВ С 60 А, 2014 г., стр. 1.

Колегиума на административните ръководители на 15 май 2013 г. (наричани по-нататък „Общите насоки“). Общите насоки се съдържат в приложение към Общите правила и включват по-подробна обосновка за ограничаването на избора на втори език до английски, френски или немски език.

23. В Раздел III („Условия за допускане“) на всяко от обжалваните обявления са определени както общи, така и специални условия. Специалните условия включват изискването за владееене на два езика: задълбочено владееене на един от официалните езици на Европейския съюз, определен като „основен език“ или „език 1“, и задоволително владееене на английски, немски или френски език, определен като „втори език“ или „език 2“. Този език трябва да е различен от език 1.

24. Що се отнася до ограничаването на избора на втори език, точка 2.3 от общото обявление за конкурс гласи:

„Съгласно решението [от 27 ноември 2012 г., Италия/Комисия (C-566/10 P, EU:C:2012:752),] институциите на Съюза желаят в рамките на настоящия конкурс да обосноват ограничаването на избора на втория език до определен брой официални езици на Съюза.

По тази причина кандидатите се уведомяват, че вторите езици, посочени за целите на настоящия конкурс, са определени съобразно интереса на службата, който изисква новопостъпилите служители незабавно да бъдат оперативни и в състояние да общуват ефективно във всекидневната си работа. В противен случай има опасност ефективното функциониране на институциите да бъде сериозно нарушено.

Като се има предвид дългогодишната практика на институциите на Съюза относно езиците за вътрешна комуникация и нуждите на службите за външната комуникация и обработването на досиетата, английският, френският и немският продължават да бъдат най-използваните езици. Освен това английският, френският и немският език са най-разпространените втори езици в Съюза, както и най-често изучаваните като втори езици. Това потвърждава нивото на образование и професионалните компетенции, които могат понастоящем да се очакват от кандидатите за работа в институциите на Съюза, а именно владееенето на поне един от тези езици. Ето защо при съпоставянето на интереса на службата и нуждите и способностите на кандидатите и предвид на конкретната област на настоящия конкурс е основателно да се организират изпити на тези три езика, за да се гарантира, че независимо от първия си официален език всички кандидати владеят поне един от тези три официални езика на нивото на работен език. По този начин оценяването на специфичните компетенции дава възможност на институциите на Съюза да оценят способността на кандидатите да бъдат незабавно оперативни, като бъдат поставени в среда, сходна с тази, в която ще работят.

По същите причини е необходимо да се ограничат езиците за комуникация между кандидатите и институцията, включително езиците, на които трябва да бъдат попълнени формулярите за кандидатстване. Това изискване гарантира еднороден подход при съпоставянето и проверката на кандидатите спрямо информацията, посочена от тях във формулярите за кандидатстване.

Също така, с цел равно третиране, всеки кандидат, дори първият му официален език да е един от тези три езика, е длъжен да държи някои изпити на своя втори език, който трябва да избере измежду въпросните три езика.

Посоченото по-горе не засяга възможността по-късно да бъде изучаван трети работен език съгласно член 45, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица“.

25. Точка 2.3 от обявлението за конкурс в областта на защитата на данните е по същество идентична.

26. Следователно и двете обжалвани обявления ограничават езика, който кандидатите могат да използват за комуникация с EPSO и на който следва да попълнят формулярите за кандидатстване, до избора от всеки кандидат втори език: английски, френски или немски език.

27. В обжалваните обявления също така се предвиждат правила относно езика, който трябва да се използва — а именно основният език или вторият език — за всеки от тестовете и упражненията на конкурсите. И двата конкурса се състоят от редица компютърни тестове и упражнения, които трябва да бъдат оценени по модела „Център за оценяване“. В общото обявление за конкурс се посочва, че кандидатите трябва да са получили изисквания минимум на един от компютърните тестове (теста за преценка на ситуация) и на всички упражнения по модела „Център за оценяване“ на избора втори език. По подобен начин в обявлението за конкурс в областта на защитата на данните се посочва, че кандидатите трябва да са получили изисквания минимум на всички упражнения, които не се провеждат на компютър, на избора втори език.

IV. Обжалваното съдебно решение и производството пред Съда

28. На 23 май 2014 г. Италианската република подава жалба пред Общия съд за отмяна на общото обявление за конкурс (дело T-353/14).

29. На 15 януари 2015 г. Италианската република подава още една жалба пред Общия съд за отмяна на обявлението за конкурс в областта на защитата на данните (дело T-17/15). Република Литва е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Италианската република.

30. Дела T-353/14 и T-17/15 пред Общия съд са съединени за целите на устната фаза на производството и на окончателното решение.

31. По същество с подадените от Италианската република жалби се оспорва законосъобразността на два аспекта на езиковия режим, определен се в обжалваните обявления. Първият аспект е свързан с факта, че кандидатите могат да изберат само английски, френски или немски език като втори език за конкурсите. Вторият оспорван аспект е ограничаването на езика за комуникация между кандидатите и EPSO до тези три езика.

32. С решение от 15 септември 2016 г., Италия/Комисия (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“)¹¹ Общият съд отменя обжалваните обявления.

33. С настоящата жалба Комисията иска от Съда да отмени решението на Общия съд. Ако Съдът счита, че фазата на производството позволява това, той следва да отхвърли исканията в първоинстанционното производство като неоснователни, да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски, направени в първоинстанционното производство и в производството по обжалване, и да осъди Република Литва да заплати направените от нея съдебни разноски.

34. В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква четири основания. С първото основание се оспорва допустимостта на жалбите пред Общия съд. Второто и третото основание се отнасят до законосъобразността на съдържащото се в обжалваните обявления ограничаване на избора на втори език до английски, френски и немски език. Четвъртото основание се отнася до ограничаването на избора на езика за комуникация между кандидатите и EPSO до тези три езика.

¹¹ T-353/14 и T-17/15, EU:T:2016:495.

35. Италианската република иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

36. С решение на председателя на Съда от 30 март 2017 г. Кралство Испания е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Италианската република.

37. Писмени становища са представили Кралство Испания, Италианската република и Комисията. Устните становища на всички заинтересовани страни са изслушани в съдебното заседание, проведено на 25 април 2018 г.

V. Съображения

38. В настоящото заключение ще разгледам последователно всяко от основанията, изтъкнати от Комисията (съответно раздели А, Б, В и Г). В резултат на това ще предложа на Съда да отхвърли настоящата жалба. Не съм непременно съгласен с всички правни твърдения, изтъкнати от Общия съд, особено с онези, които са свързани с четвъртото основание. При все това съм съгласен с постановена от Общия съд отмяна на обжалваните обявления и следователно — с решението по делото като цяло.

39. Съдебният минимализъм е добродетел. Задавам си обаче въпроса доколко това твърдение продължава да бъде валидно в ситуация, при която в рамките само на няколко години големият състав бива призван отново да разгледа въпроса с ограниченията по отношение на избора на втори език в обявленията за конкурси. Също така съществуват поне една дузина подобни дела — висящи или с наскоро постановени решения в Общия съд¹² — чиято повтаряща се тема е по-широкообхватният въпрос за езиковия режим на институциите¹³. При тези обстоятелства и като се има предвид, че става дума за лични съдби, очаквания и кариерно развитие на конкретни хора, може би е целесъобразно да се дадат най-малкото някои насоки относно това, което институциите са оправомощени да правят при установяването на ограничения за използването на работни езици въз основа на интереса на службата (раздел Д).

А. Първото основание: допустимостта на жалбата пред Общия съд

40. Първото основание на Комисията е разделено на четири части. С първата част от това основание Комисията твърди, че в точки 45—52 от обжалваното съдебно решение е допусната грешка при прилагане на правото при тълкуването на правната природа на Общите правила, тъй като Общият съд не е признал техния задължителен характер.

41. По подобен начин в третата част от първото основание Комисията твърди, че в точки 58 и 59 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е заключил, че „Общите правила и Общите насоки трябва да се тълкуват най-много като съставляващи известия по смисъла на точка 91 от решение от 27 ноември 2012 г., Италия/Комисия (C-566/10 P, EU:C:2012:752), съдържащи критериите, по които EPSO възнамерява да прилага езиковия режим на конкурсите, които му е възложено да организира“.

¹² Цитирани по-долу в бележки под линия 58 и 59.

¹³ Освен делата, посочени в следващите части на настоящото заключение, имам предвид и паралелното дело, също висящо пред големия състав, в което се разглеждат много сходни въпроси, а именно Испания/Парламент (C-377/16). Красноречивото заключение по това дело на ерудираната ми колежка — генералния адвокат Sharpston, с проекта на което имах възможност да се запозная, ще бъде представено на същата дата като настоящото заключение.

42. В четвъртата част от първото основание Комисията твърди, че е допусната грешка при прилагане на правото в точки 65—71 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд разглежда правната природа на обжалваните обявления. Комисията поддържа, че Общият съд е нарушил задължението си за мотивиране, тъй като не е оценил дали обжалваните обявления представляват потвърдителни актове.

43. На последно място, във втората част от първото основание Комисията твърди, че е допусната грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 7, параграф 1 от приложение III към Правилника. Тя оспорва констатациите на Общия съд в точки 53—57 от обжалваното съдебно решение, съгласно които този член „позволява на EPSO да се възложи само задачата да приема мерки по прилагането на унифицирани норми, а не задачата да приема общи и абстрактни задължителни норми“.

44. Според мен отделните части от първото основание по същество повдигат два въпроса. Първият въпрос се отнася до правната природа на Общите правила (първа и трета част) и на обжалваните обявления (четвърта част). Вторият въпрос е свързан с това дали EPSO е имала компетентност да приеме Общите правила (втора част).

45. При все това считам, че за да се произнесе по първото основание, не е необходимо Съдът да разглежда всички тези части. От ключово значение е четвъртата част от това основание, която се отнася до правната природа на обжалваните обявления. Според мен тези обявления очевидно са обвързващи сами по себе си, независимо от правната природа на Общите правила (1). При условие че Съдът стигне до същия извод по отношение на правната природа на тези обявления, останалите доводи, изложени от Комисията в първото основание, просто ще се окажат лишени от предмет (2 и 3).

1. Четвъртата част от първото основание: правната природа на обжалваните обявления

46. В жалбата на Комисията се твърди, че Общият съд е нарушил задължението си да изложи мотиви за своето решение, тъй като не е разгледал дали обжалваните обявления представляват потвърдителни актове. Комисията упреква Общия съд, че не е съпоставил съдържанието на обжалваните обявления със съдържанието на Общите правила, които са идентични по отношение на езиковия режим. Затова Общият съд трябвало да заключи, че обжалваните обявления представляват актове, с които просто се потвърждава друг акт със задължителни правни последици, а именно Общите правила.

47. Според мен обжалваните обявления очевидно са обвързващи сами по себе си.

48. На първо място, ако разгледаме самия текст, доводът на Комисията, че обжалваните обявления не пораждаат задължителни правни последици, изглежда се опровергава от самите Общи правила, уводната част на които гласи, че „[т]ези общи правила представляват неразделна част от обявлението за конкурса и заедно с него съставят правнообвързващата рамка на конкурсната процедура“ (курсивът е мой).

49. На второ място, ако разгледаме функционирането на системата, езиковият режим за всеки конкурс е съставен от две равнища: *общо* равнище, определено от Общите правила, и *индивидуално* равнище, определено от всяко обявление за конкурс. Следователно във всеки отделен случай езиковият режим се определя или i) от съответното обявление за конкурс, или ii) от съответното обявление за конкурс заедно с Общите правила.

50. Поради това, независимо от тълкуването и разбирането на системата, обявленията *във всички случаи се вземат предвид* при определянето на езиковия режим за конкретен конкурс. Евентуален жалбоподател¹⁴, който желае да оспори законосъобразността на избора на езиците, посочени в обявление за конкурс, трябва да оспори задължителния акт, т.е. или обявлението, или обявлението заедно с Общите правила. С други думи, ако желае да оспори параметрите на *конкретен* конкурс, жалбоподателят не би могъл да оспори само Общите правила. Всъщност в Общите правила специално се предвижда, че *освен ако в обявлението за конкурса не е посочено друго*, изборът на втори език *обикновено* се свежда до английски, немски или френски език (курсивът е мой).

51. По тази причина, тъй като всяко обявление за конкурс може да се отклони от стандартно предвидените втори езици, определени в Общите правила¹⁵, според мен е ясно, че езиковите изисквания на всеки отделен конкурс не могат да се считат за окончателно определени, преди да бъде публикувано обявлението за конкурса. Това се потвърждава и от член 1, параграф 1 от приложение III към Правилника, в който се посочва какво трябва да включват обявленията за конкурсите. Съгласно буква е) от тази разпоредба в обявленията за конкурси трябва да бъдат посочени „изискванията за владеене на език, ако има такива, предвид особения характер на длъжностите“.

52. Накрая бих искал да добавя, че ако се проследят докрай логическите последици от становището на Комисията, че обжалваните обявления представляват актове, с които само се потвърждават Общите правила, би се стигнало до множество абсурдни резултати.

53. На първо място, от практическа гледна точка индивидуалните (непривилегирани) жалбоподатели няма да бъдат процесуално легитимирани да обжалват конкурсите. От една страна, за тях би било твърде трудно или почти невъзможно да докажат, че Общите правила ги „засягат пряко и лично“, както се изисква по член 263, четвърта алинея ДФЕС. От друга страна, те не биха могли да оспорят и конкретното обявление, защото то ще представлява само „потвърждение“. Следователно защитата на лицата на практика би попаднала във вакуум между две правни разпоредби, щом като лицето няма да има каквото и да било право на обжалване.

54. На второ място, в повечето случаи няма да може да се спази двумесечният срок за подаване на жалба за отмяна, установен в член 263, шеста алинея ДФЕС, тъй като с увереност можем да приемем, че повечето обявления за конкурси ще бъдат публикувани след изтичането на този срок. Проблемите по отношение на процесуалната легитимация и крайните срокове допълнително се утежняват от факта, че към момента на публикуването на Общите правила не би могло да се очаква от съответното лице да знае дали би проявило интерес към участие в конкурс, който ще бъде организиран месеци или дори години по-късно.

55. На трето място, предложеният подход от страна на Комисията също така би бил напълно непредвидим. Възможността за оспорване на Общите правила би зависила от предложението от EPSO избор на езици във всяко следващо обявление за конкурс. В действителност този подход на практика би означавал, че ако дадено обявление за конкурс ограничава втория език до

14 Следва да се подчертае, че тук имам предвид *който и да е* ищец, независимо дали е частноправен субект или държава членка. Изглежда, че имплицитното допускане в доводите на Комисията е, че след като Италианската република е държава членка, която би представлявала привилегирован жалбоподател по член 263, втора алинея ДФЕС и вероятно би разполагала с процесуална легитимация да оспори пряко Общите правила, тя е трябвало да извърши именно това, а не да „изчака“ „прилагането им на практика“ чрез конкретно обявление за конкурс. Въпреки това е достатъчно да се отбележи, че Италианската република е избрала да оспори не Общите правила, а по-скоро конкретните конкурси, така както те са обявени в отделните обявления.

15 Това важи не само за конкурси със специфични езикови изисквания като например конкурси за юрист-лингвисти, но също така например за конкурси за определени агенции на ЕС, които разполагат с ограничен брой работни езици. Такъв би могъл да бъде случаят и при конкурсите за агенции и други органи, разположени в държава членка, чийто официален език е различен от трите стандартно определени езици, и за които владеенето на този език е необходимо за изпълнението на задачите на агенцията или органа.

английски, френски или немски, то не би могло да бъде оспорено, тъй като то би било само акт, потвърждаващ стандартно предвиденото в Общите правила правило. Ако обаче в обявлението за конкурс бъде посочен различен избор на втори езици, то би могло да бъде оспорено, тъй като няма да се счита за потвърдителен акт¹⁶.

56. По мое мнение тези доводи показват пределно ясно, че всяко отделно обявление за конкурс представлява акт, който сам по себе си подлежи на обжалване, независимо дали определените в него изисквания за втори език се отклоняват от установената в Общите правила стандартна система. Поради това Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 70 от обжалваното съдебно решение, в която заключава, че „обжалваните обявления за конкурси съставляват актове, които пораждаат задължителни правни последици по отношение на езиковия режим на разглежданите конкурси и поради това съставляват обжалваеми актове“.

57. Следователно четвъртата част от първото основание е неоснователна.

58. Както вече посочих в точка 45 от настоящото заключение, с оглед на този извод изтъкнатите от Комисията доводи в другите части от първото основание се оказват несъстоятелни: щом като отделните обявления за конкурси във всеки случай могат да бъдат обжалвани самостоятелно, правната същност на Общите правила и въпросът дали те могат да бъдат обжалвани отделно или не, стават ирелевантни за целите на настоящото производство по обжалване.

59. Поради това считам, че не е необходимо Съдът да разглежда останалите части от първото основание. При все това от съображения за изчерпателност и за да подпомогна в най-пълна степен Съда, в случай че достигне до различен извод относно правната същност на тези обявления, ще разгледам накратко останалите три части от първото основание.

2. Първата и третата част от първото основание: правната същност на Общите правила

60. В първата и третата част от първото основание Комисията поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването на правната същност на Общите правила. Комисията счита, че Общите правила пораждаат задължителни правни последици, доколкото установяват езиковата правна рамка, приложима към конкурсите, която само се потвърждава с обявленията за конкурси.

61. Трябва да се съглася с първата част от твърдението на Комисията: а именно че Общите правила сами по себе си представляват обжалваем правен акт. Но за разлика от втората част от твърдението на Комисията и поради причините, обяснени по-горе в предишния раздел от настоящото заключение, според мен това твърдение по никакъв начин не изключва факта, че могат да се обжалват и конкретните обявления за конкурси.

62. С оглед на установената съдебна практика на Съда изглежда, че Общите правила действително биха могли да се разглеждат като пораждащи *задължителни правни последици*. Съгласно постоянната практика на Съда за „подлежащи на обжалване актове“ по смисъла на член 263 ДФЕС се считат всички приети от институциите разпоредби, без оглед на тяхната

¹⁶ Без да се достига до заключения от този факт във връзка с настоящия случай, като контекстуална забележка следва да се отбележи, че изглежда EPSO е преустановила практиката да публикува отделно Общите правила и да се позовава на тях във всяко обявление за конкурс. Изглежда понастоящем Общите правила вече системно са интегрирани като приложение към всяко обявление за конкурс. Вж. например обявлението за конкурс на общо основание EPSO/AD/338/17 за съставяне на списък за бъдещи назначения на администратори (AD 5) (ОВ С 99 А, 2017 г., стр. 1), обявленията за конкурси на общо основание EPSO/AD/354/17 за съставяне на списък за бъдещи назначения на юрист-лингвисти с латвийски език (AD 7) и EPSO/AD/355/17 за съставяне на списък за бъдещи назначения на юрист-лингвисти с малтийски език (AD 7) (ОВ С 418 А, 2017 г., стр. 1) или обявлението за конкурс на общо основание EPSO/AD/356/18 за съставяне на списък за бъдещи назначения на администратори (AD 5) (ОВ С 88 А, 2018 г., стр. 1) (наричано по-нататък „обявлението за конкурса на общо основание от 2018 г.“).

форма, които имат за цел да породят задължителни правни последици¹⁷. За да се определи дали обжалваният акт поражда задължителни правни последици, следва да се съобрази същността на акта и въпросните последици да се преценят с оглед на обективни критерии като съдържанието на акта, като евентуално се държи сметка и за контекста на приемането му и правомощията на издалата го институция¹⁸.

63. На първо място, що се отнася до тяхната формулировка, Общите правила са озаглавени „правила“, а не „принципи“ или „рамка“ или с друг термин, обозначаващ обикновена препоръка. Видно освен това от тяхната редакция, те са по-скоро задължителни¹⁹, като по този начин очевидно не представляват само покани или предложения. На второ място, що се отнася до съдържанието им, в уводната част на Общите правила се посочва изрично, че (заедно с обявлението за конкурс) те представляват „правнообвързващата рамка на конкурсната процедура“.

64. Трето, на системно равнище за задължителния характер на Общите правила също така може да се съди по факта, че на практика и при всички случаи те пораждат задължения за самата EPSO. В действителност Общите правила налагат на EPSO — или, в зависимост от случая, на конкретна институция, която организира конкурс на общо основание — *задължение за мотивиране*, ако се отклони от стандартния режим на избора на втори език, предвиден в тези правила. Задължението изрично да се посочи, че е налице дерогация или отказ от прилагането на Общите правила в конкретно обявление за конкурс, за да се установи различен избор на езици, определено означава, че Общите правила са задължителни. Ако Общите правила не бяха задължителни, не би съществувало задължение да се мотивира отклоняването от тях.

65. Освен това не може да се отрече, че това институционално измерение, при което задължителният характер на Общите правила поражда задължението да се мотивира всяко отклонение от тези правила, води по-широкообхватни последици. С установяването на този стандартен режим в Общите правила EPSO е създала правни очаквания за кандидатите по отношение на правилата, които би трябвало да се следват не само от кандидатите, но и от самата EPSO. Следователно всеки такъв акт, приет от институциите или органите на ЕС, може с основание да се възприема като самоограничаване на упражняването на тяхното право на преценка в бъдеще²⁰, като по този начин очевидно се засилва нормативното значение на съответния документ.

66. В обобщение, текстът и съдържанието на Общите правила, както и техният контекст и намерението на EPSO при изготвянето им, взети заедно, насочват към извода, че следва да се признаят техните задължителни правни последици като стандартния режим, който ще се прилага за всички конкурси, освен ако EPSO ясно и изрично не откаже прилагането му, като ще трябва във всеки отделен случай да мотивира този отказ.

67. Този извод по никакъв начин не се поставя под въпрос от обстоятелството, че — както посочих по-горе в точки 53 и 54 от настоящото заключение — предявяването на искане за отмяна директно и единствено на Общите правила вероятно би било проблемно от гледна точка на процесуалната легитимация и крайните срокове. В действителност в личен план за бъдещите кандидати в предстоящи конкурси би било доста трудно да докажат, че Общите

17 Вж. най-скорошното решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 31 и цитираната съдебна практика).

18 Решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 32 и цитираната съдебна практика).

19 В Общите правила се потвърждава, че „[о]свен ако в обявлението за конкурса не е посочено друго, изборът на втори език *обикновено* се свежда до английски, немски или френски език“, и впоследствие се посочва, че всеки кандидат „*е длъжен да положи някои тестове на своя втори език, който трябва да избере измежду въпросните три езика*“ (курсивът е мой). Общите насоки започват със следното уточнение: „[п]отвърждава се, че като общо правило използването на езици в конкурсите на EPSO *ще бъде*, както следва“ и по-нататък се добавя, че „[и]зпитите по модела „Център за оценяване“ *ще се провеждат* единствено на втория език на кандидатите, който трябва да бъде избран измежду английски, френски и немски език“ (курсивът е мой).

20 Вж. по-специално решение от 13 декември 2012 г., Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, т. 28 и цитираната съдебна практика).

правила ги засягат пряко и лично, както се изисква по член 263, четвърта алинея ДФЕС, за да подадат такъв иск. Държавите членки обаче — както е жалбоподателят в настоящия случай — или други привилегирани жалбоподатели не са длъжни да доказват такъв интерес²¹.

68. При все това, дори ако Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е признал задължителните правни последици на Общите правила, първата и третата част от първото основание са несъстоятелни. В действителност, тъй като Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, когато е стигнал до извода, че обжалваните обявления водят до задължителни правни последици, и по този начин правилно е допуснал извършването на правен анализ, фактът, че той не е признал и задължителната правна сила на Общите правила, не оказва въздействие върху диспозитива на решението му.

3. Втората част от първото основание: правомощията на EPSO

69. На последно място, с втората част от първото основание Комисията се позовава на грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 7, параграф 1 от приложение III към Правилника, в който се установяват правомощията на EPSO, доколкото Общият съд не е признал правомощията на EPSO да установява „общи и абстрактни задължителни норми“.

70. Отново изтъквам, че според мен не е необходимо Съдът да разглежда тази част от първото основание. В действителност, тъй като основните доводи на Общия съд за отмяна на обжалваните обявления са от различно естество, не виждам по какъв начин оспорването на допълнителна забележка, направена от Общия съд, би могло да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение. Следователно тази част от първото основание е неоснователна.

71. Въпреки това бих искал да подчертая, че при евентуалното разглеждане на такъв довод ще бъде необходимо много по-подробно обсъждане с цел правилно тълкуване на член 7, параграф 1 от приложение III към Правилника и с цел преценка на ролята на Общите правила в контекста на правомощията, предоставени на EPSO по силата на тази разпоредба.

72. Член 7, параграф 1 гласи, че на EPSO е възложена отговорността да предприеме необходимите мерки за осигуряване прилагането на *еднакви стандарти* в процедурите за подбор на длъжностни лица на Съюза.

73. Разглеждайки текста, както и неговия контекст и логика, от една страна, не съм съгласен с доста общата и категорична констатация на Общия съд в точка 56 от обжалваното съдебно решение, че съгласно член 7, параграф 1 EPSO при никакви положения няма право да приема „общи и абстрактни задължителни норми“. Щом като EPSO трябва да осигури прилагането на еднакви стандарти в *процедурите* за подбор, тоест във всички конкурси, това определено предполага, че тя трябва да разполага с правомощията да приема общи правила, които могат да се прилагат към бъдещи конкурси, както Комисията правилно посочва в писменото си становище.

²¹ Вж. например решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 37 и цитираната съдебна практика). Както вече бе посочено по-горе в бележка под линия 14, въпросното обстоятелство все пак не може да се обърне и да се твърди, че тъй като държавата членка може евентуално вече да е оспорила Общите правила, това превръща обявленията просто в „потвърждаващи актове“ (но се предполага, че това важи само по отношение на конкретната държава членка?).

74. От друга страна обаче и за разлика от Комисията, считам, че *материалният* обхват на правомощията, предоставени на EPSO по силата на тази разпоредба, е много по-неясен. EPSO несъмнено може да приема „общи и абстрактни задължителни норми“ — или „еднакви стандарти“ съгласно текста на член 7, параграф 1 — по отношение на техническата организация на конкурсите, като например общо и приложимо занапред решение относно видовете тестове или въпроси, които ще бъдат прилагани, използването или не на компютри, разрешеното време за провеждане на тестовете и др.

75. Може ли обаче EPSO по същия начин по същество да взема решения относно бъдещето на езиковия режим в рамките на институциите? Наистина ли е възможно да се поддържа, че изборът на езиците на конкурсите, които несъмнено ще окажат въздействие върху езиците, които впоследствие се използват в институциите, е само техническо или организационно правило за процедура за подбор на длъжностни лица, което попада в обхвата на понятието за еднакъв стандарт по смисъла на член 7, параграф 1 от приложение III към Правилника?

76. Без да се опитвам да внуша, че е налице намерение в тази посока, допускането на такава възможност би било в опасно близост до заобикалянето на Регламент № 1 и на член 342 ДФЕС, в който се предвижда, че правилата относно езиковия режим на институциите се определят от Съвета с единодушие, без да се засягат разпоредбите на Статута на Съда на Европейския съюз²². Този въпрос има много силно времево измерение. Има вероятност едно дори временно отклонение от езиковите правила, които би трябвало да се прилагат (правилно) към конкурсите, да окаже дълготрайни последици върху бъдещото езиково равновесие в рамките на институциите. Настоящото формира бъдещето, а оформеното по този начин бъдеще скоро ще започне да определя обективно съществуващите нужди на институциите по отношение на езиците.

77. Следователно, макар че Комисията оспорва тази допълнителна забележка на Общия съд, бих останал доста изненадан, ако Комисията действително желае да разгледа този съществен (конституционен) въпрос в рамките на настоящото производство по обжалване. Във всеки случай бих предложил на Съда да отхвърли тази част от първото основание като постанови, че с оглед на исканията на Комисията в рамките на настоящото производство по обжалване тази част от първото основание е неотнормима.

Б. По второто основание

78. В *първата* част от второто основание Комисията твърди, че в точки 91 и 92 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 1г от Правилника. Според Комисията Общият съд неправилно потвърждава, въз основа на точка 102 от решение от 27 ноември 2012 г., Италия/Комисия (наричано по-нататък „решение Италия/Комисия I“)²³, че ограничаването на избора на втори език само по себе си представлява дискриминация на основание на езика. Комисията твърди, че в тази точка се прави препратка към задължението за публикуване на обявленията за конкурси в *Официален вестник на Европейския съюз* на всички официални езици. Комисията също така твърди, че в точка 92 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е приел, че член 1г от Правилника забранява дискриминацията, основана на езика. Комисията твърди, че в тази разпоредба се допускат различия в третирането при определени условия.

79. По мое мнение тази част от второто основание е неоснователна.

²² Член 64 от Протокол (№ 3) относно Статута на Съда на Европейския съюз.

²³ C-566/10 P, EU:C:2012:752.

80. На първо място, когато Общият съд се позовава в точка 91 от обжалваното съдебно решение на решение Италия/Комисия I, това представлява допълнително позоваване при извеждането на конкретен довод и е въведено с израза „вж. в този смисъл“. Този цитат очевидно не представлява основание за констатацията на Общия съд в същата точка, че ограничаването на избора на втори език представлява дискриминация, основана на език. Доводите за този извод са изложени в предходните точки преди оспорваното позоваване в точка 91. С този довод Комисията изглежда отново оспорва една допълнителна препратка, а не мотивите по същество за твърдението на Общия съд.

81. От друга страна, като посочва в точка 92 от обжалваното съдебно решение, че с член 1г от Правилника се забранява дискриминацията, основана на език, не следва, че Общият съд е искал да изключи възможността подобна дискриминация да бъде оправдана при определени условия. В действителност в точка 88 от обжалваното съдебно решение Общият съд изрично отбелязва, че член 1г допуска ограничения на принципа за недискриминация.

82. Ето защо считам, че в точка 92 от обжалваното съдебно решение Общият съд само припомня, че общият принцип на член 1г представлява забрана за дискриминация на каквото и да било основание, наред с другото, например основана на език. Въпреки това, с оглед на цялата тази част от разсъжденията на Общия съд, от това твърдение не може да се заключи, че Общият съд е приел, че член 1г не позволява при определени условия такава дискриминация да бъде оправдана.

83. Във *втората* част от второто основание Комисията твърди, че в точки 98—104 от обжалваното съдебно решение са налице неправилни мотиви, тъй като Общият съд не е разгледал дали Общите правила представляват „известия“ или „други актове“ по смисъла на точка 91 от решение Италия/Комисия I. Комисията също така твърди, че мотивите на обжалваното съдебно решение са недостатъчни, тъй като Общият съд е разгледал само обосновката на избора на втори език, съдържаща се в обжалваните обявления, но не и обосновката за този избор, съдържаща се в Общите правила.

84. По мое мнение тази част от второто основание също е неоснователна.

85. Вярно е, че в точка 91 от решение Италия/Комисия I Съдът отбелязва, от една страна, че заинтересуваните от конкурсите институции в този случай изобщо не са приели вътрешни правила в съответствие с член 6 от Регламент № 1. По-нататък в тази точка се добавя, че Комисията не „споменава съществуването на *други актове* като *известия*, установяващи критериите за ограничаване на избора на език за втори език за участие в конкурсите“ (курсивът е мой). На последно място в тази точка се отбелязва, че спорните обявления за конкурси „не съдържат никакви мотиви, обосноваващи избора на трите спорни езика“. Последното изречение всъщност е залегнало в основата на съображенията на Съда, доколкото той е приел в точка 90 от това решение, че „правилата, ограничаващи избора на втори език, трябва да предвиждат ясни, обективни и предвидими критерии, за да могат кандидатите да знаят достатъчно по-рано какви са езиковите изисквания и да могат да се подготвят за конкурсите при най-добри условия“.

86. Въпреки това не виждам по какъв начин конкретните мотиви на Съда биха довели до последиците, които Комисията изглежда им приписва. Не бих казал, че в точка 91 от решение Италия/Комисия I Съдът е извел критерии, по които трябва да се оценява правната природа на тези известия, и дори още по-малко, че заявява, че в действителност трябва да бъде извършена такава оценка, за да бъде „приложимо“ посоченото в точка 91. Доколкото разбирам, под посочването на „*други актове* като *известия*“ се има предвид просто, че институцията трябва да приеме каквито и да е (общии) актове(от какъвто и да било вид), за да могат кандидатите да

зният предварително какво ще се изисква от тях. Следователно фактът, че в рамките на обжалваното съдебно решение Общият съд не е проверил дали Общите правила представляват такива известия за целите на твърдението на Съда в точка 91, по никакъв начин не опорочава неговите разсъждения.

87. Комисията също така твърди, че Общият съд не е разгледал обосновката на избора на втори език, съдържаща се в Общите правила. Доколкото този довод, както определено признава и самата Комисия, не се припокрива с въпросите, отнасящи се до първото ѝ основание и разгледани в него²⁴, е достатъчно да се отбележи, че в обжалваното съдебно решение Общият съд всъщност е разгледал обосновката, съдържаща се не само в обжалваните обявления, но и в Общите правила (точка 115) и в Общите насоки (точка 116).

88. Вследствие на това всички доводи, изтъкнати от Комисията в рамките на второто основание, са неоснователни.

В. По третото основание

89. Третото основание се отнася до законосъобразността на ограничението до английски, френски и немски език като вариантите за избор на втори език за конкурсите. Първата част от това основание се отнася до тълкуването на член 27 от Правилника и до въпроса каква точно е неговата връзка с член 28, буква е) от Правилника (подраздел 1). Втората и третата част се отнасят до параметрите, избрани от Общия съд за съдебния контрол за законосъобразност на обявленията за конкурси, и до степента на задълбоченост на извършения от него съдебен контрол (подраздел 2).

1. Първата част от третото основание: връзката между член 27 и член 28, буква е) от Правилника — способност ли е езикът?

90. В първата част от третото основание Комисията твърди, че обжалваното съдебно решение е опорочено от грешка при тълкуването на член 28, буква е) от Правилника, съдържаща се в точка 106 от съдебното решение. В тази точка Общият съд уточнява, че дискриминация на езикова основа може да бъде обоснована само от целта кандидатите да бъдат незабавно оперативни. От друга страна, Общият съд отбелязва, че целта за назначаване на длъжностни лица със способности, ефикасност и почтеност, отговарящи на най-високите стандарти, не би могла да обоснове подобна дискриминация. Причината за това е, че тези качества очевидно са независими от владенето на езици.

91. Комисията твърди, че съгласно член 28, буква е) от Правилника владенето на езици е едно от условията за назначаване на длъжност в рамките на институциите. Поради това тя счита, че тази информация е част от изискването за „способности“ по смисъла на член 27 от Правилника.

²⁴ Разгледано по-горе в точки 46—68 от настоящото заключение.

92. Доколкото това е важно, от текстова гледна точка понятието за способност, така както е използвано в член 27, може да бъде определено като „притежаване на средствата или на умение да се прави нещо“²⁵ или като „компетентност за правене на нещо“²⁶. Свързването на тази идея за „способност“ с „компетентност“ или с умението „да се прави“ нещо се потвърждава и от текста на Правилника на други езици, в които се използват термините „compétence“²⁷ (на френски език), „Befähigung“²⁸ (на немски език), „competenza“²⁹ (на италиански език), „competencia“³⁰ (на испански език) или „způsobilost“³¹ (на чешки език).

93. Точното значение на понятието „способност“, използвано в член 27, също така би могло да бъде оценено системно чрез позоваване на член 28 от Правилника. В член 28 от Правилника се определят „условията“ за назначаване на длъжностно лице, сред които в буква е) се включва условието кандидатът да „представи доказателства за задълбочено владене на един от езиците на [Съюза] и задоволително владене на друг от езиците на [Съюза] в степента, необходима за изпълнението на неговите задължения“.

94. Член 28 обаче представлява смесица от различни елементи. Някои от тези елементи биха могли да се категоризират като условия за „допустимост“, като например условието лицето да бъде гражданин на някоя от държавите членки и да се ползва с пълния обем граждански права (буква а), да е изпълнило задълженията, наложени му от законите по отношение на военната служба (буква б) и да е годно физически да изпълнява служебните си задължения (буква д). Други елементи пък изглеждат условия, свързани с „компетентността“ на длъжностното лице, като например да представи подходящи доказателства, свидетелстващи за годността му да изпълнява служебните си задължения (буква в) или да е преминало успешно конкурс по документи или чрез изпит, или по документи и изпит (буква г).

95. С оглед на тази смесица от различни елементи, считам, че от такъв системен довод и от връзката между членове 27 и 28 от Правилника могат да се направят само много малко, дори никакви ясни изводи по отношение на спорния въпрос дали този език трябва да се категоризира като „знание“ или като „способност“ по смисъла на член 27 от Правилника.

96. Освен това по този въпрос не могат да бъдат изведени ясни насоки от точка 94 от решение Италия/Комисия I, в което Съдът постановява, че институциите „трябва да намерят равновесието между законосъобразната цел, която обосновава ограничаването на броя на езиците на конкурса, и целта да се установи кои са кандидатите с най-високо равнище на компетентност“³².

25 Concise Oxford English Dictionary. 11th. ed., Edited by Soanes, C., and Stevenson, A., Oxford University Press, Oxford 2004.

26 Online Merriam-Webster Dictionary (достъпен на адрес: <https://www.merriam-webster.com>).

27 „Capacité reconnue en telle ou telle matière en raison de connaissances possédées et qui donne le droit d'en juger“: Le petit Larousse illustré. Larousse, Paris 2011.

28 „Das Befähigtsein; Eignung; Tauglichkeit; Begabung“: Duden. Deutsches Universalwörterbuch, 6th. ed., Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, Vienna, Zürich 2006.

29 „L'essere competente“, като „competente“ на свой ред се определя като „che ha la capacità, le qualità, le conoscenze, l'esperienza necessarie a fare bene qualcosa, a ben valutare, giudicare e sim.; esperto“: Dizionario italiano Garzanti. Garzanti Linguistica, Milano 2005.

30 „Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado“: Diccionario de la lengua española. 23rd. ed., Real Academia Española, Espasa Libros, Barcelona 2014.

31 В Slovník spisovné češtiny. 4th. ed., Akademia, Prague, 2009, „způsobilý“ се определя като „mající k něčemu potřebné schopnosti, předpoklady“.

32 Бих казал, че що се отнася до твърдението по същество, изразът „кандидатите с най-високо равнище на компетентност“ по-скоро би трябвало да означава „кандидатите със способности, отговарящи на най-високите стандарти“, тъй като в текста на решението на други езици Съдът използва същата формулировка като посочената в текста на член 27 от Правилника на съответния език (например „ayant les plus hautes qualités de compétence“ в текста на решението на френски език или „dotati delle più alte qualità di competenza“ в текста на италиански език, който е езикът на производството).

97. На последно място, също така е ясно, че тълкуването на понятието за „способност“ във връзка с владенето на езици може до известна степен да зависи от контекста, по-специално с оглед на обявената длъжност. Например, ако длъжността е за писмен преводач, устен преводач или юрист-лингвист, владенето на езици по-лесно би могло да се впише в понятието за „способност“ или „компетентност“ в сравнение с други длъжности, които зависят в по-малка степен от езика³³.

98. Лично за мен не би представлявало голямо затруднение, въз основа на буквалното значение на използваните думи, да отнесе владенето на езици към понятието за „способност“ по смисъла на член 27 от Правилника³⁴. Малко по-трудно ми е обаче да разбера защо такава допълнителна забележка от мотивите на Общия съд, направена в точка 106 от обжалваното съдебно решение, трябва да бъде от първостепенно значение в контекста на настоящото производство по обжалване. Според мен, дори ако Съдът приеме, че владенето на език, както се изисква от член 28, буква е), може да се категоризира като „способност“ по смисъла на член 27 от Правилника, това отново по никакъв начин не води до отмяната на обжалваното съдебно решение³⁵.

99. В действителност обжалваните обявления по същество са били отменени поради липса на достатъчна обосновка за ограничаването на избора на втори език. Точка 106 от обжалваното съдебно решение обаче не се отнася до този въпрос. Поради това първата част от третото основание изглежда е неотнормима.

2. Втората и третата част от третото основание: обхватът и интензивността на съдебния контрол за законосъобразност на обявленията за конкурси

100. Във втората част от третото основание Комисията оспорва параметрите или критериите, използвани от Общия съд в точки 107—117 от обжалваното съдебно решение, за упражняването на съдебен контрол за законосъобразност на обявленията за конкурси. Тя твърди, че съдебното решение се основава на неправилно тълкуване на обхвата на правото на преценка, с която разполага EPSO при определяне на критериите относно способностите, на които кандидатите трябва да отговарят. Комисията изтъква, че в точка 90 от решение Италия/Комисия I изискването на Съда е само че „правилата, ограничаващи избора на втори език, трябва да предвиждат *ясни, обективни и предвидими критерии*, за да могат кандидатите да знаят достатъчно по-рано какви са езиковите изисквания и да могат да се подготвят за конкурсите при най-добри условия“ (курсивът е мой). Това обаче не би обосновоало констатацията на Общия съд в точка 152 от обжалваното съдебно решение в смисъл, че EPSO е следвало да изготви „специфични и проверими“ елементи.

³³ Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2015 г., Италия/Комисия (T-510/13, непубликувано, EU:T:2015:1001, т. 102).

³⁴ Независимо от това, дори владенето на език да може да се приеме за способност, която трябва да бъде оценена при назначаването на длъжностното лице, това естествено не е способност, която трябва да бъде оценена *единствено* тогава. Това се доказва от член 45, параграф 2 от Правилника, съгласно който преди първото им повишаване след назначаването от длъжностните лица се изисква да покажат умения за работа с трети език. Следователно владенето на езици представлява способност, която може да бъде придобита. Това обаче само по себе си не изключва възможността за оценяване на езиците в рамките на даден конкурс: в действителност, както отбелязва Съдът в точка 97 от решението Италия/Комисия I, „институциите трябва да осигурят равновесието между *законосъобразната цел, която обосновава ограничаването на броя на езиците на конкурсите*, и възможностите за усвояване от наетите длъжностни лица в рамките на институциите на необходимите в интерес на службата езици“ (курсивът е мой).

³⁵ Според мен ключовият въпрос, свързан с точка 106 от решението на Общия съд, по-скоро трябва да бъде какви (какъв вид обективни и разумни) основания всъщност могат да се използват за налагането на ограничения по отношение на езиците в процеса на наемане на работа, както и системната връзка между член 27 и член 1g, параграф 6 от Правилника. Тези въпроси обаче не се поставят в настоящата жалба.

101. В третата част от третото основание Комисията също така оспорва степента на интензитет на упражнението от Общия съд контрол в точки 120—144 от обжалваното съдебно решение. Тя счита, че Общият съд е превишил правомощията си за контрол и че е влязъл в ролята на администрацията, когато е оценил представените от Комисията данни и е заключил, че тези данни не могат да подкрепят аргументите в подкрепа на ограничаването на втория език.

102. Във втората и третата част от третото основание Комисията по същество посочва, че Общият съд е превишил правомощията си за контрол и съответно не е взел предвид широката свобода на преценка, с която разполага EPSO, когато определя от името на институциите критериите във връзка с (езиковите) способности, на които кандидатите трябва да отговарят.

103. Не съм съгласен с това.

104. На първо място, следва да се припомни, че първоинстанционният съдебен контрол от страна на съдилищата на ЕС представлява *иълен* съдебен контрол. В действителност съгласно установената съдебна практика контролът за законосъобразност, предвиден в член 263 ДФЕС, предполага контрол както от правна, така и от фактическа страна, което означава, че компетентният съд на ЕС има право по-специално да преценява доказателствата³⁶. Поради това Общият съд може да прецени всички твърдения, представени от дадена институция в подкрепа на нейното решение.

105. Освен това следва да се подчертае, че повечето от причините във връзка с ограничаването на втория език, посочени в обжалваните обявления и в Общите правила, а именно избраните и предложени от EPSO елементи за обосновка в подкрепа на нейното решение, представляват *фактически твърдения*.

106. Наред с други елементи, в обжалваните обявления се прави препратка³⁷ към съществуването на дългогодишна практика на институциите на Съюза, съгласно която по отношение на „езиците за вътрешна комуникация и нуждите на службите за външната комуникация и обработването на досиетата, английският, френският и немският продължават да бъдат най-използваните езици“. В тях се добавя, че това са „най-разпространените втори езици в Европейския съюз, както и най-често изучаваните като втори език“. Съгласно обявленията ограничаването на езиците, които ще бъдат използвани по модела „Център за оценяване“, с който се оценяват специфични компетенции, „дава възможност на институциите на Съюза да оценят способността на кандидатите да бъдат незабавно оперативни, като бъдат поставени в среда, сходна с тази, в която ще работят“.

107. Общите правила, както и приложенияте към тях Общи насоки в по-голямата си част съдържат много сходни обосновки, които също са от фактическо естество. Освен това в Общите насоки се установяват допълнителни елементи, като например се поддържа, че по традиция английският, френският и немският език се използват „на заседанията на членовете на институциите“. В тях се изтъква, че фактът, че това са „най-често използваните езици за комуникация както в самите институции, така и с външния свят [...] се потвърждава от статистиката за изходните езици на текстовете, превеждани от службите за писмен превод на институциите“. Този избор на езици също така е „оправдан [...] от естеството на провежданите тестове“, които представляват „методи за оценяване въз основа на компетенциите“. В Общите насоки също така се посочва, че тези три езика са „най-често изучаваните чужди езици“, както и

³⁶ Вж. например решение от 10 юли 2014 г., Telefónica и Telefónica de España/Комисия (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, т. 53 и цитираната съдебна практика); вж. също решения от 8 декември 2011 г., Chalkor/Комисия (C-386/10 P, EU:C:2011:815, т. 67), и от 6 ноември 2012 г., Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684, т. 63).

³⁷ За пълния текст на обосновката, посочена в общото обявление за конкурс, вж. точка 24 от настоящото заключение. Съответният раздел от обявлението за конкурс в областта на защитата на данните по същество е идентичен.

„езиците, чието изучаване според хората ще бъде от най-голяма полза“. На последно място в тях се прави препратка към статистически данни, съгласно които това са най-често избраните втори езици от страна на кандидатите в конкурсите, проведени през 2005 г. и също така през 2010 г.

108. По своя характер всички тези изявления представляват фактически твърдения, които естествено могат и — ако бъдат използвани като основания за приемането на определено административно решение — следва да подлежат на съдебен контрол, в случай че бъдат оспорени пред съдилищата на ЕС. Поради това съм на мнение, че Общият съд по никакъв начин не е допуснал грешка при прилагане на правото, когато е извършил оценка на тези фактически твърдения, съдържащи се в обжалваните обявления, в Общите правила и в Общите насоки.

109. Освен това Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, когато е проверил допълнителните доказателства, представени от Комисията в хода на първоинстанционното производство, отново под формата на фактически твърдения. В тези допълнителни твърдения Комисията посочва, че английският, френският и немският език са: i) трите основни езика, използвани при разискванията в рамките на институциите на Съюза; ii) езиците, на които се превеждат почти всички документи в нейната генерална дирекция „Писмени преводи“; iii) най-говорените езици от нейните длъжностни лица и служители и iv) езиците, които се изучават и говорят по-често като чужди езици в държавите членки. В рамките на първоинстанционните производства от съдилищата на ЕС се очаква именно да оценяват тези фактически твърдения в светлината на представените от страните доказателства³⁸.

110. Според мен изглежда, че в своето тълкуване на понятието за „свобода на преценка“ Комисията смесва два различни въпроса: фактът, че дадена институция е свободна, в рамките на разрешеното от закона, да реши какво желае да направи и да избере начина, по който желае да го направи, както и причините, на които впоследствие желае да се позове публично и които да посочи във връзка с това решение, по никакъв начин не означава, че след вземането на тези решения мотивите за тях вече не подлежат на съдебен контрол.

111. В съответствие с установената практика на Съда наличието на (голяма) свобода на преценка предполага определена свобода при оценката на последиците от фактите и на заключенията, които могат да се изведат от тях, особено когато са от строго технически или политически характер³⁹. Както обаче потвърди Съдът във връзка с редица материалноправни области, като например правото на конкуренция⁴⁰, държавните помощи⁴¹ или общата външна политика и политиката на сигурност⁴², фактът, че администрацията разполага със свобода на преценка, не означава, че фактическите твърдения и изявления, направени при вземането на решение в тези области, не подлежат на евентуален съдебен контрол, и по-специално на оценка дали фактите, на които се основава обжалваното решение, са посочени правилно и позволяват да се достигне до такава решение. На последно място, съществуват и други области, като например транспорта⁴³ или селското стопанство⁴⁴, в които признатата по-широкообхватна

38 Както постановява Съдът в решение от 10 юли 2014 г., Telefónica и Telefónica de España/Комисия (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, т. 56 и цитираната съдебна практика), „съдът на Съюза трябва да осъществява контрола за законосъобразност въз основа на доказателствата, представени от жалбоподателя в подкрепа на изложените от него основания, без да може да се основава на свободата на преценка, с която разполага Комисията във връзка с оценката на тези доказателства, за да се откаже от осъществяването на задълбочен контрол както от правна, така и от фактическа страна“.

39 Вж. например заключението на генералния адвокат Léger по дело Rica Foods/Комисия (C-40/03 P, EU:C:2005:93, т. 45—49).

40 Вж. решение от 15 февруари 2005 г., Комисия/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87, т. 39); вж. също решения от 8 декември 2011 г., Chalkor/Комисия (C-386/10 P, EU:C:2011:815, т. 54), и от 10 юли 2014 г., Telefónica и Telefónica de España/Комисия (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, т. 54).

41 Например решение от 8 май 2003 г., Италия и SIM 2 Multimedia/Комисия (C-328/99 и C-399/00, EU:C:2003:252, т. 39).

42 Например решение от 21 април 2015 г., Anbouba/Съвет (C-605/13 P, EU:C:2015:248, т. 41 и 45).

43 Например решение от 16 април 1991 г., Schiocchet/Комисия (C-354/89, EU:C:1991:149, т. 14).

44 Вж. например решение от 22 ноември 2001 г., Нидерландия/Съвет (C-301/97, EU:C:2001:621, т. 74 и цитираната съдебна практика).

свобода на преценка действително би могла да означава, че обхватът на съдебния контрол е възможно да бъде по-нисък. В тези области съдът на Съюза само проверява дали упражняването на тази свобода на преценка е опорочено поради явна грешка или представлява злоупотреба с власт, както и дали институцията очевидно е превишила правомощията си за право на преценка. Въпреки това дори в тези случаи отново по никакъв начин не се изключва възможността за съдебен контрол.

112. накратко, свободата на преценка, с която разполага администрацията в настоящия случай, със сигурност включва избора дали и по какъв начин евентуално да се ограничи използването на втория език в конкурсите. Тази свобода също така включва избора на вида доводи, на които администрацията да се позове във връзка с този вид потенциални ограничения⁴⁵. Щом като обаче EPSO реши да изложи мотиви за даден избор на втори езици с набор от фактически твърдения относно начина, по който тези езици са използвани и се използват в Европа както в рамките на институциите, така и извън тях, позоваването на такива видове твърдения в обявленията, в Общите правила и Общите насоки подлежи на пълен съдебен контрол от съдилищата на ЕС. При упражняването на този контрол Общият съд по никакъв начин не е заместил оценката, направена от администрацията, със собствената си оценка: той само е извършил преглед на доводите, изложени от администрацията за целите на тази оценка.

113. Бих желал да подчертая, че това не означава непременно, че съм съгласен с всички констатации, които е направил Общият съд в хода на своята пълна и задълбочена оценка на доводите, представени от Комисията. В крайна сметка това не е и необходимо, тъй като преценката на фактите в действителност е задача на първоинстанционния съд⁴⁶. Със сигурност обаче съм съгласен с решението по делото в неговата цялост, т.е. с отмяната на обжалваните обявления.

114. Като допълнителна забележка би могло да се добави, че в действителност щеше да бъде постигнат същият резултат, ако беше извършен контрол с по-нисък интензитет, както внушава Комисията (*quod non*). Истината е, че взети заедно, отделните твърдения на EPSO чисто и просто са ориентирани в различни посоки. Следователно те си противоречат по отношение на конкретното ограничаване на втория език за конкурса до английски, френски и немски език, но въпреки това от гледна точка на фактическите твърдения са насочени винаги точно към тези три езика. Някои от тези доводи обосновават избора на един от тези езици (английски), докато други обосновават избора на повече езици, но невинаги едни и същи.

115. Поради това считам, че Общият съд не е превишил правомощията си за съдебен контрол, когато оценява фактическите твърдения спрямо представените в тяхна подкрепа доказателства. Ето защо втората и третата част от третото основание са неоснователни.

⁴⁵ Отново следва да се припомни, че определеното от Съда изискване в решение Италия/Комисия I (точка 85 по-горе) е, че трябва да се предвиждат ясни, обективни и предвидими критерии, за да могат кандидатите да знаят достатъчно по-рано какви са езиковите изисквания. Не се уточнява какви видове доводи могат да се използват за определянето на подобни критерии.

⁴⁶ Съдът многократно е постановявал, че тъй като обжалването е ограничено до правни въпроси, единствено Общият съд е компетентен да установява и преценява релевантните факти, както и да преценява доказателствата. Следователно преценката на тези факти и на тези доказателства, освен в случай на тяхното изопачаване, не представлява правен въпрос, който в това си качество да подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване: вж. например решения от 28 юни 2005 г., *Dansk Rørindustri и др./Комисия* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 177), и от 28 февруари 2018 г., *mobile.de/EUIPO* (C-418/16 P, EU:C:2018:128, т. 65).

Г. Четвъртото основание: ограничаване на езиците за комуникация между кандидатите и EPSO — връзката между Регламент № 1 и Правилника

116. В четвъртото основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 2 от Регламент № 1 по отношение на въпроса дали ограничаването на езиците за комуникация между кандидатите и EPSO представлява дискриминация. Комисията възразява срещу съдържанието се в точки 183—185 от обжалваното съдебно решение тълкуване на решение Италия/Комисия I. По-конкретно, Комисията счита, че Общият съд не е трябвало да заключи от точки 68 и 69 от решение Италия/Комисия I, че Регламент № 1 е приложим към кандидатите. Според Комисията тези точки се отнасят до задължението за публикуване на обявленията за конкурси в *Официален вестник* на всички официални езици. В настоящия случай се прилагал член 1g от Правилника, който съответно бил правното основание за ограничаването на езиците за комуникация между кандидатите и EPSO.

117. Следователно това основание по същество повдига въпроса дали Правилникът се прилага по отношение на кандидатите за даден конкурс и ако това е така, от кой момент. За да се отговори на този въпрос обаче, първо трябва да се разгледа един по-общ въпрос: каква е връзката между Регламент № 1 и Правилника?

118. В настоящия раздел ще разгледам първо доводите на страните по отношение на приложимостта на всеки от тези регламенти към кандидатите за участие в конкурс (1), след което ще поясня как според мен следва да се тълкуват точки 68 и 69 от решение Италия/Комисия I (2). След това ще разгледам приложното поле на Правилника (3) и ще поддържам становището, че той започва да се прилага към кандидатите от момента, в който подадат заявление за участие в конкретен конкурс (4). Въпреки това в качеството си на общата законодателна рамка за езиците Регламент № 1 продължава да играе известна роля по време на конкурсите, както и в по-късен етап (5). Тези констатации водят до заключението, че четвъртото основание на Комисията е основателно. Въпреки това, тъй като този факт не повлиява решението на Общия съд по делото, ще предложа на Съда да извърши ограничена до обхвата на четвъртото основание замяна на мотивите на Общия съд (6).

1. Доводите на страните относно приложимите към кандидатите правила

119. В съдебното заседание Комисията изтъква, че към датата на публикуване на обявленията за конкурси в Официален вестник Регламент № 1 и Правилникът са приложими *едновременно*. Това било обосновано от факта, че от една страна, съгласно Правилника обявленията за конкурси на общо основание трябва да бъдат публикувани в Официален вестник, а от друга страна, съгласно Регламент № 1 Официален вестник трябва да се публикува на (всички) официални езици. Комисията обаче също така отбелязва, че Регламент № 1 спира да се прилага към даден кандидат, след като той подаде заявление, и към него започва да се прилага единствено Правилникът.

120. От друга страна, Италианската република и Кралство Испания поддържат, че конкурсите се уреждат само от Регламент № 1. Правилникът започвал да се прилага на по-късен етап, който тези две страни не посочват, но във всички случаи Правилникът не се прилагал към кандидатите, поради което по отношение на тях се прилагал единствено на Регламент № 1. Вследствие на това съгласно това становище е логично да се приеме, че цялата процедура за подбор се урежда от Регламент № 1 и че Правилникът става приложим едва след като длъжностното лице поеме своите функции.

2. Решение Италия/Комисия I

121. Като начало, с оглед на представените от Комисията доводи в подкрепа на разглежданото основание, е важно да се изяснят смисълът и обхватът на констатациите на Съда в точки 68 и 69 от решение Италия/Комисия I. В точка 68 Съдът постановява, че при липсата на специални правила, по-специално приети по силата на член 6 от Регламент № 1, няма текст, „въз основа на който да се направи изводът, че отношенията между тези институции и техните длъжностни лица и други служители са напълно изключени от приложното поле на Регламент № 1“. В точка 69 от решението Съдът добавя: „[н]а по-силно основание същото важи във връзка с отношенията между институциите и кандидатите във външни конкурси, които по принцип не са нито длъжностни лица, нито други служители“.

122. С цел да се оценят значението и обхватът на тези твърдения, особено на твърдението в точка 69, е важно те да се поставят в контекста на съответния раздел от мотивите на Съда, в рамките на който са направени. В решение Италия/Комисия I Съдът е разгледал задължението, свързано с *публикуването* на обявленията за конкурси, в контекста на дело, в което пълният текст на спорните обявления за конкурси е публикуван само в изданията на Официален вестник на немски, английски и френски език. Поради това твърдението на Съда относно приложимостта на Регламент № 1 към кандидатите във външни конкурси е направено във връзка със задължението за публикуване на обявленията за конкурси, а не по отношение на избора на втория език, който е разгледан в друга част от съдебното решение (точка 79 и следващите).

123. Освен това според мен основният аргумент по отношение на този правен въпрос дори не е изтъкнат в точка 69 от обжалваното съдебно решение, която се отнася до включването на кандидатите във външни конкурси в приложното поле на Регламент № 1. Вместо това категоричният аргумент за констатацията на Съда във връзка със задължението за публикуване на обявленията за конкурси в Официален вестник (в съответствие с член 1, параграф 2 от приложение III към Правилника) на всички официални езици (както се изисква по член 5 от Регламент № 1) се съдържа в точки 70 и 71 от съдебното решение.

124. Вследствие на това от решение Италия/Комисия I произтича, че обявленията за конкурси трябва да бъдат публикувани на всички официални езици. Освен това става ясно, че Регламент № 1 е приложим точно към този момент, както и във връзка с публикуването в Официален вестник. Това съдебно решение обаче според мен не дава отговор на въпроса дали по отношение на кандидатите за участие в конкурс се прилага Правилникът.

3. Прилага ли се Правилникът към кандидатите?

125. За да се разбере връзката между Регламент № 1 и Правилника, първо трябва да се анализира приложното поле на двата акта.

126. Ясно е, че Регламент № 1 е общият режим, който съдържа стандартните правила, уреждащи езиковия режим на институциите на Европейския съюз. Този режим е приложим, освен ако и докато не се направи изрична дерогация от него.

127. Приложното поле на Правилника обаче е малко по-неясно.

128. От една страна, при самостоятелен прочит на член 1 от Правилника отговорът би могъл да бъде напълно еднозначен. В него се посочва, че Правилникът „се прилага по отношение на длъжностните лица на [Съюза]“. На свой ред в член 1а, параграф 1 „длъжностно лице на [Съюза]“ се определя като „всяко лице, назначено [...] на определена длъжност в някоя от институциите на [Съюза]“.

129. От друга страна, други разпоредби от Правилника, както и редица други системни съображения изглежда водят до различен и евентуално по-нюансиран извод.

130. На първо място, налице е достатъчно текстуална и системна подкрепа за твърдението, че Правилникът е приложим *ratione materiae* към процеса на наемане на работа. Правилникът съдържа (цяла) глава, озаглавена „Назначаване“, а именно глава I от дял III, която се състои се от членове 27—34. Тази глава се отнася не само за последния етап на процеса на наемане на работа, т.е. за административната процедура за *назначаване* на длъжностно лице на определена длъжност в дадена институция, но в член 30 също така се предвижда, че органът по назначаването трябва да определи *конкурсна* комисия за всеки конкурс. Освен това приложение III към Правилника е озаглавено „Конкурси“ и съдържа цялостен набор от правила по този въпрос. Те включват определянето на органа, на който е възложено изготвянето на обявлението за конкурса, съдържанието на обявлението за конкурса или задължението да се публикуват обявленията за конкурси в Официален вестник (член 1); изискванията към кандидатите във връзка с подаването на заявление (член 2); състава на конкурсните комисии (член 3); процедурата, която да бъде следвана от конкурсните комисии във връзка с изготвянето на списък на подходящи кандидати (член 5); и т.н.

131. На второ място, Правилникът изглежда е приложим към кандидатите и в контекста на правните средства за защита. Доколкото това (лично) виждане би могло да е важно, съгласно Правилника кандидатите имат право да подадат административна жалба пред директора на EPSO, в качеството му на орган по назначаването⁴⁷. Освен това кандидатите също така имат право да подадат жалба пред съдилищата на ЕС по силата на член 270 ДФЕС (по силата на който Съдът на Европейския съюз е компетентен „по всеки спор между Съюза и негови служители, в границите и при условията, определени в Правилника за длъжностните лица“) и на член 91 от Правилника⁴⁸. Доколкото в Правилника се позволява подаване на оплаквания и жалби от „[в]сяко лице, за което се прилага [Правилникът]“, изглежда логично да се заключи, че кандидатите попадат в приложното поле на Правилника.

132. Трето и може би по-важно, в съдебната практика на Съда се потвърждава, че Правилникът не се прилага изключително към длъжностните лица на Европейския съюз, нито изключително към персонала на институциите и другите органи. Например, що се отнася до понятието „всяко лице, за което се прилага [Правилникът]“ по смисъла на членове 90 и 91 от него, Съдът приема, че тези разпоредби „не позволяват сами по себе си да се направи разграничение според това дали става въпрос за жалба, подадена от длъжностно лице, или от друго лице, за което се прилага този правилник“, и заключава, че „Съдът на публичната служба е компетентен *ratione personae* да разглежда не само жалби, подадени от длъжностните лица, но и жалби, подадени от всяко друго лице, за което се прилага посоченият правилник“⁴⁹.

47 Вж. точка 3.4.4.1 от Общите правила, в която се прави препратка към член 90, параграф 2 от Правилника, макар да изглежда, че тя следва да се разглежда във връзка с член 90в, доколкото EPSO е междуинституционален орган, на който няколко институции са възложили упражняването на някои от правомощията, предоставени на органа по назначаването по смисъла на член 2, параграф 2 от Правилника. Вж. също така член 4 от Решение 2002/620, който предвижда, че исканията и жалбите, отнасящи се до упражняването на правомощията, предоставени на EPSO, трябва да се депозират в EPSO в съответствие с член 91а от Правилника. Считаю, че точната препратка следва да бъде към член 90в, а не към член 91а, тъй като първият се отнася до „искания и жалби“, а вторият — до „жалби“ (пред съдилищата на ЕС).

48 Вж. точка 3.4.4.2 от Общите правила. За по-скорошен конкурс вж. точка 4.3.2 от приложение II към общото обявление за конкурс от 2018 г.

49 Решение от 10 септември 2015 г., *Review Missir Mamachi di Lusignano/Комисия* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, т. 33). В този случай Съдът се позовава на член 73, параграф 2, буква а) от Правилника, в който изрично са посочени „низходящите“ и „възходящите“ на длъжностното лице, за да обоснове компетентността *ratione personae* на Съда на публичната служба в рамките на иск, свързан с въпроса дали бащата и децата на починало длъжностно лице разполагат с право да получат плащанията, гарантирани по член 73 от Правилника. Вж. също решение от 16 май 2013 г., *De Pretis Cagnodo и Trampuz de Pretis Cagnodo/Комисия* (F-104/10, EU:F:2013:64, т. 51).

133. По подобен начин, макар и институционално остаряла към настоящия момент⁵⁰, практиката на Съда относно компетентността *ratione personae* на Съда на публичната служба все още е относима, доколкото тя потвърждава, че кандидатите в даден конкурс могат да отнесат своите жалби до Общия съд въз основа на разпоредбите на член 270 ДФЕС във връзка с членове 90 и 91 от Правилника⁵¹, а не въз основа на други, по-общи разпоредби като например член 263 ДФЕС или член 268 ДФЕС.

134. В обобщение, от една страна, е налице доста изолираното твърдение в член 1 от Правилника, а от друга — солидните вътрешносистемни доводи, които се отнасят до други разпоредби от същия Правилник и в които се посочва нещо малко по-различно, съчетани с по-широкообхватните системни съображения.

135. В рамките на този контекст мога да достигна единствено до заключението, че Правилникът се прилага към кандидатите за участие в конкурс — разбира се, ако Правилникът съдържа разпоредби, които по същество могат да бъдат приложими към положението на тези кандидати.

4. От кой момент се прилага Правилникът?

136. Разбира се, от това възниква въпросът от кой момент точно започва да се прилага Правилникът към кандидатите за участие в конкурс. Съществуват две времеви точки, които представляват логични „крайни моменти“: от една страна, едва ли може да става въпрос за времето, преди обявлението за конкурс да бъде публикувано. От друга страна, прилагането трябва да започва най-късно при назначаването на длъжностното лице, както е предвидено в Правилника.

137. По мое мнение, за целите на евентуалната приложимост на съответните разпоредби от Правилника, от ключово значение е моментът, когато с действията си конкретният кандидат се откроява от широката общественост и започва да участва в процеса на кандидатстване. С това той попада и в приложното поле на Правилника. Образно казано, дадено лице става кандидат, защото излиза от рамките на широката общественост и влиза в „тунела“ на конкурса, като се надява да излезе от другия му край като назначено длъжностно лице. Както е обяснено в предния раздел, в Правилника и в други разпоредби от правото на ЕС ясно се посочва, че Правилникът също така е приложим към и в рамките на този „тунел“, наречен „процедура по наемане на работа“.

138. Член на широката общественост става кандидат от момента, в който той подаде заявление за конкретен конкурс, като по този начин ясно и недвусмислено заяви намерението си да участва в този конкурс и да бъде третиран като кандидат. По принцип заявлението се счита за подадено, след като кандидатът го валидира, защото от този момент нататък той вече не може да прави промени по него⁵².

139. Освен че това е най-логичният момент, същото схващане се подкрепя и от две разпоредби от приложение III към Правилника. На първо място, член 2 от приложение III към Правилника гласи, че „[к]андидатите попълват формуляр, определен за целта от органа по назначаването. Може да се иска представянето на допълнителни документи и информация“. По този начин в

50 Регламент (ЕС, Евратом) 2016/1192 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорове между Европейския съюз и неговите служители (ОВ L 200, 2016 г., стр. 137).

51 В решението от 10 септември 2015 г., *Review Missir Mamachi di Lusignano*/Комисия (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, т. 30), Съдът посочва, че с членове 90 и 91 от Правилника се прилага член 270 ДФЕС.

52 Вж. точка 2.1.6 от Общите правила. За по-скорошен конкурс вж. раздела, озаглавен „Как ще протече подборът?“ от обявлението за конкурс на общо основание от 2018 г.

тази разпоредба се посочва формулярът, който потенциалните кандидати трябва да попълнят, за да подадат заявлението си. Второ, в член 4 от приложение III към Правилника се предвижда, че „[о]рганът по назначаването съставя списък на кандидатите, които отговарят на условията, предвидени в член 28, букви а), б) и в) от Правилника, и го изпраща, заедно с досиетата на отделните кандидати на председателя на конкурсната комисия“. Поради това кандидат за участие в конкурс, който вече е подал и валидирал заявление (но все още не е оценен от конкурсна комисия), в действителност може да се счита за „лице, посочено в [Правилника]“ по смисъла на съдебната практика на Съда и следователно като лице, към което се прилага Правилникът.

140. Заключениеето, че даден кандидат попада в приложното поле на Правилника, след като подаде и валидира своето заявление за конкретен конкурс, също така изглежда разумно, като се вземат предвид следващите етапи от процедурата за подбор и още повече езиците, които ще се използват, след като кандидатът бъде назначен. Според мен не би имало смисъл езиците, които могат да се използват по време на цялата процедура за подбор, да бъдат различни от езиците, които ще бъдат използвани по-нататък, след като кандидатът е преминал успешно конкурса⁵³. Разбира се, това може да се случи само при условие че използването на езиците може да бъде ограничено съгласно член 1г, параграф 6 от Правилника (или чрез прилагането на дерогации въз основа на член 6 от Регламент № 1, ако се вземе такова решение). Ако приемем, че това е възможно (но без да се предрешава крайният изход), то по какъв начин или в кой друг момент би трябвало или изобщо би могло да се проверят езиковите познания на кандидатите?

5. Приложимостта на Регламент № 1 към кандидати (и длъжностни лица)

141. Бе изказано твърдението, че Правилникът става приложим към кандидатите за участие в конкурс от момента, в който те започнат да участват в конкретен конкурс. В качеството си на стандартен и общ режим обаче Регламент № 1 също е приложим към тези кандидати⁵⁴.

142. От една страна, следва да се припомни, че с Регламент № 1 се установява общата езикова рамка⁵⁵, приложима към институциите и техните отношения с държавите членки и с лица, попадащи под юрисдикцията на държава членка. В член 2 от него се предвижда, че текстовете, адресирани до дадена институция, се изготвят по избор на подателя на един от официалните езици и че отговорът трябва да бъде изготвен на същия език. В член 6 от Регламент № 1 се предвижда ограничена възможност за дерогация от този принцип, като се посочва, че институциите могат да определят реда и условията за прилагане на този езиков режим във вътрешните си правилници⁵⁶.

⁵³ Разбира се, би могло да се изкаже предположението — на доста абстрактно и нормативно равнище — че езиковият режим на дадена процедура за подбор е и трябва да бъде отделен от езиковите изисквания за последващото заемане на длъжността. В такъв случай изборът и евентуалната обосновка за този избор на езици в процеса за подбор би следвало да са отделни и от условията, които впоследствие ще станат приложими при изпълнението на въпросната длъжност.

⁵⁴ Както отбелязва Съдът в точка 68 от решение Италия/Комисия I, отношенията между институциите и кандидатите във външни конкурси не са „напълно изключени от приложното поле на Регламент № 1“.

⁵⁵ Вж. по-горе, т.126.

⁵⁶ Съдът отбелязва в точка 67 от решение Италия/Комисия I, че институциите не са се възползвали от този член. Това е потвърдено и от Комисията в рамките на съдебното заседание по настоящото дело. Като общо правило това изглежда правилно, може би с частичното изключение на член 14 от Процедурния правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 36), който изглежда е приет въз основа на член 6 от Регламент № 1, както е отбелязано в коментара по Процедурния правилник на Съвета, публикуван от Генералния секретариат на Съвета, стр. 48 (достъпен на <http://www.consilium.europa.eu/media/29824/qc0415692enn.pdf>). Съдът разглежда тази разпоредба от Процедурния правилник на Съвета в решението си от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 200—204), но не разглежда въпроса дали той е приет съгласно член 6 от Регламент № 1.

143. От друга страна, член 1г, параграф 1 от Правилника забранява всяка форма на дискриминация, и по-специално на основата на езика. Независимо от това в параграф 6 от тази разпоредба се предвижда възможност за ограничаване на прилагането на принципите на недискриминация и на пропорционалност, когато това е „обосновано с обективни и разумни съображения“ и е „подчинено на законосъобразни цели от общ интерес в рамките на политиката за персонала“.

144. В съответствие с принципа *lex specialis derogat legi generali* специалните разпоредби имат предимство пред общите правила в положенията, които имат по-специално за цел да регулират⁵⁷. Когато две противоречащи си правила са насочени към уреждане на едно и също положение, този принцип дава възможност да се избере кое правило да се следва въз основа на приложното поле на всяко от правилата. По този начин специалната разпоредба ще има предимство пред общата.

145. Що се отнася до езиковия режим, Регламент № 1 несъмнено представлява общата разпоредба, докато Правилникът има по-специфично приложно поле. Следователно Правилникът ще започне да се прилага на практика от момента, в който стане приложим към кандидатите като *lex specialis*, който има предимство пред Регламент № 1.

146. Тъй като в Правилника ясно се посочва, че в него са установени правилата, приложими към процедурата по наемане на работа, след като дадено лице попадне в приложното поле на Правилника, като избере да стане кандидат, към него ще започне да се прилага именно този специфичен езиков режим за целите и в рамките на обхвата на процедурата по наемане на работа.

147. Въпреки това бих искал да добавя две заключителни пояснения, свързани с факта, че Регламент № 1 продължава да бъде от значение за кандидатите за участие в конкурс независимо от приложимостта на Правилника като *lex specialis*.

148. На първо място, фактът, че от даден момент във времето Правилникът се превръща в *lex specialis* по отношение на езика за комуникация между институциите и кандидатите, може да се разглежда в две посоки: от една страна, това означава, че се допуска отклонение. От друга страна, както при всяко друго изключение, отклонение или дерогация, Регламент № 1 продължава да бъде от значение като обща или стандартна рамка, от която се прави отклонение. Следователно той служи като мерило при преценката дали отклонението и дерогацията са ограничени само до това, което действително е необходимо, пропорционално и разумно.

149. С други думи, фактът, че в качеството си на *lex specialis* Правилникът позволява да се направи отклонение от Регламент № 1, не следва да се разбира като избор само между две възможности, при които прилагането на специалното правило напълно изключва приложимостта на общото правило. Отклонението следва да бъде разумно и пропорционално. Ако се върнем към посочената по-горе метафора за „тунела“ за наемане на работа, при навлизането в (разбира се, отворен) тунел степента на осветеност също не е ограничена до две крайности и промяната не е от пълна осветеност към пълен мрак. Вместо това постепенно става все по-тъмно с всяка крачка по-навътре в тунела. По подобен начин евентуална дерогация от Регламент № 1 също трябва да се прилага по разумен и пропорционален начин. Ако е необходимо, биха могли да се предприемат мерки за мотивирано и постепенно намаляване на броя на наличните езици, вместо да се извърши промяна, при която да се признават само две крайности — например от 24 официални езика да се признава само един.

⁵⁷ Вж. например решения от 19 юни 2003 г., *Mayer Parry Recycling* (C-444/00, EU:C:2003:356, т. 57), от 30 април 2014 г., *Barclays Bank* (C-280/13, EU:C:2014:279, т. 44), и от 12 февруари 2015 г., *Парламент/Съвет* (C-48/14, EU:C:2015:91, т. 49).

150. На второ място, също така е ясно, че член 2 от Регламент № 1 ще продължи да се прилага към всеки случай на комуникация с кандидата извън рамките на конкурса, а също така и към всеки случай на комуникация от страна на длъжностно лице или друг служител на институция извън отношенията на подчиненост. Съществуването на такава подчиненост, както и правилата за комуникация в контекста на тази рамка, или по аналогия — комуникацията в рамките на „тунела“, водещ до придобиването на такъв статут, в крайна сметка са определящият елемент за вида комуникация, който позволява да се задейства правилото за *lex specialis* (и съответно също така определя неговото приложно поле).

151. Следователно всяка комуникация, която се осъществява преди настъпването на този момент (например с лице, което възнамерява да кандидатства след публикуването на обявление за конкурс, но преди да е подало заявление и/или да е поискало допълнителна информация), или съответно всяко положение, което настъпва на по-късен етап, но не е свързано с такава подчиненост (например ако длъжностно лице, което работи в Европейския парламент, напише писмо до Комисията в личното си качество на гражданин на Европейския съюз), ще продължат да бъдат изцяло подчинени на разпоредбите на Регламент № 1.

6. Междинно заключение по четвъртото основание

152. Според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е съсредоточил своето внимание изключително върху задълженията, произтичащи от член 2 от Регламент № 1, и същевременно е пренебрегнал системната връзка, която съществува между Правилника и Регламент № 1. Въпреки това считам, че обжалваните обявления правилно са отменени на основание, че EPSO не е представила подходяща обосновка за ограничаването на втория език. Поради това, тъй като тази грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд, не засяга по никакъв начин диспозитива на обжалваното съдебно решение, във връзка с това основание предлагам Съдът да извърши частична замяна на мотивите на Общия съд.

Д. Заключителни бележки

153. Настоящото дело е част от вече доста дълъг списък с висящи или приключени дела, които повдигат (поне частично) едни и същи въпроси. Неотдавна Общият съд постанови редица съдебни решения за отмяна на обявления за конкурси на основания, свързани с езика⁵⁸. Освен това понастоящем и други подобни дела са висящи пред Общия съд⁵⁹. Що се отнася до Съда, за втори път след постановяването на решението по почти едноименното дело — Италия/Комисия I⁶⁰, от разширения състав се иска да разгледа по същество същите въпроси⁶¹.

154. За съжаление, въпреки всички тези дела и дори след разглеждането на повдигнатите с настоящата жалба въпроси, изглежда все още се намираме далеч от решение на същината на въпроса. Проблемът (накратко) в решение Италия/Комисия I е, че не са посочени основания за ограничаването на езиците в конкурса. Казано отново накратко, проблемът в настоящото дело е, че са посочени твърде много основания, които си противоречат помежду си.

58 Решения от 24 септември 2015 г., Италия и Испания/Комисия (Т-124/13 и Т-191/13, ЕУ:Т:2015:690), от 17 декември 2015 г., Италия/Комисия (Т-275/13, непубликувано, ЕУ:Т:2015:1000), от 17 декември 2015 г., Италия/Комисия (Т-295/13, непубликувано, ЕУ:Т:2015:997), и от 17 декември 2015 г., Италия/Комисия (Т-510/13, непубликувано, ЕУ:Т:2015:1001).

59 Това са дела Италия/Комисия (Т-313/15), Италия/Комисия (Т-317/15), Испания/Комисия (Т-401/16), Италия/Комисия (Т-437/16), Италия/Комисия (Т-443/16), Calhau Correia de Paiva/Комисия (Т-202/17) и Испания/Комисия (Т-704/17).

60 В действителност, въпреки че името на настоящото дело е Комисия/Италия, делото пред Общия съд, приключило с обжалваното съдебно решение, е Италия/Комисия. Следователно в този смисъл настоящото дело всъщност би могло да се нарече „Италия/Комисия II“.

61 Заедно с паралелното дело Испания/Парламент (С-377/16), посочено в бележка под линия 13 по-горе.

155. Оптимист, който гледа на съдебния процес като на постепенен диалектичен процес на проба и грешка, може да намери утеха във факта, че що се отнася до броя на посочените основания, следващото дело вероятно ще се окаже вероятно някъде по средата. Един по-малко оптимистичен реалист може донякъде да се разтревожи от факта, че наистина ключовите въпроси, като например вида на мотивите, които следва да се изтъкнат, и дали изобщо такова ограничение е действително допустимо, не са разгледани по нито едно от делата, включително в рамките на настоящото обжалване. Непоправимият циник може да направи инсинуацията, че щом като в действителност нито един от тези ключови въпроси не е оспорен в рамките на тези дела, това не е случайност.

156. Според мен, колкото и да е интересно изучаването на съдебния процес, на неговата психология и на междуинституционалната политика, реалният проблем, представен в тези дела, е свързан с човешката стойност(и): очакванията, мечтите и кариерите на хората, които са участвали във всички тези дела през годините. При липсата на ясен отговор на въпроса за езиковите ограничения в работата на институциите и предвид факта, че начинът на организиране на конкурсите периодично се променя, за желаещите може да се окаже доста трудно да планират и да се подготвят за кариера в европейска институция.

157. Човешкото измерение на проблема може да се изостри още повече доста скоро, ако по отношение на средствата за правна защита политиката в съдебната практика премине от (казано направо) „това е неправилно, но поради принципа на оправданите правни очаквания резултатите няма да бъдат отменени“, към „това е неправилно и всички резултати ще бъдат отменени, включително конкретни списъци, назначения или трудови договори“. В това отношение напълно споделям опасенията, изразени от ерудирания ми колежка — генералния адвокат Sharpston, в заключението ѝ по (паралелното) дело Испания/Парламент, в което тя предлага Съдът да отмени не само обжалваната покана за изразяване на интерес, но и базата данни с потенциални кандидати, съставена въз основа на тази покана за изразяване на интерес⁶². Всъщност заключението е ясно: ако дадена институция продължава да пренебрегва решенията на Съда, необходимо е да се вземат по-строги мерки. Може да се добави, че необходимостта от такава насока на действие би била дори още по-голяма, ако — чисто хипотетично — дадена институция се опитва да постигне промяна на съществуващия режим чрез умишлено пренебрегване на правното положение, така че да се стигне до фактическа промяна в бъдеще, която впоследствие ще трябва да бъде приета като новата норма. *Ex injuria ius non oritur*.

158. С оглед на всички тези съображения бих искал да приканя Съда да предостави поне някакви насоки относно истинския проблем, залегнал в основата на настоящата жалба: възможно ли е да се ограничат вътрешните работни езици на институциите и ако е възможно, как да се осъществи това? В заключителните точки от настоящото заключение се представят няколко предложения в това отношение.

159. Като отправна точка считам, че е важно да се прави разлика между външния и вътрешния (работен) език или езици на дадена институция.

160. Под „вътрешни“ работни езици имам предвид езиците, които се използват за устни и писмени комуникации, осъществяващи се единствено в рамките на институцията (или, в зависимост от случая, между две или повече институции, например в рамките на междуинституционални срещи или писмени обсъждания). Освен това под вътрешни или

⁶² Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело Испания/Парламент, С-377/16, точки 156—161, 163 и 164.

междуинституционални срещи или подобни видове мероприятия разбирам само онези срещи, на които не присъстват членове на широката общественост. Това би изключило мероприятия, като например изслушвания или заседания, организирани от Европейския парламент, както и публични изслушвания пред Общия съд или пред Съда, които са „външни“ по своето естество.

161. Под „външни“ работни езици имам предвид езиците, използвани за всеки вид устна или писмена комуникация с физически лица, които не са свързани с институциите, включително длъжностни лица и други служители на институциите, доколкото те пристъпват към устна или писмена комуникация с институцията в лично качество⁶³.

162. По отношение на *външната* комуникация настоящите правила относно многоезичието трябва да останат напълно приложими без компромиси или дерогации. Както Съдът вече е отбелязал, Европейският съюз е ангажиран със запазването на езиковото многообразие, чието значение е посочено в член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС и в член 22 от Хартата⁶⁴. Задължението на Европейския съюз да зачита езиковото си многообразие, което произтича от тези разпоредби, доказва високата стойност на многоезичието като една от основополагащите ценности на Европейския съюз. Разбира се, задължението във връзка с многоезичието не е абсолютно и неограничено, тъй като правото на Съюза не съдържа принцип, „гарантиращ на всеки гражданин правото всичко, което би могло да засегне интересите му, при всякакви обстоятелства да бъде написано на неговия език“⁶⁵. По мое мнение обаче същността на това задължение не може да бъде засегната. Тази същност включва по-специално всички задължителни актове, които трябва да бъдат прилагани спрямо физически и юридически лица в дадена държава членка⁶⁶, както и други незадължителни документи, доколкото те налагат, пряко или непряко, задължения на частноправни субекти⁶⁷.

163. Съгласно член 41, параграф 4 от Хартата, член 20, параграф 2, буква г) ДФЕС и член 24 ДФЕС и член 2 от Регламент № 1 задължението за зачитане на многоезичието също така се прилага строго в случаите, когато дадено лице изпраща писма до институциите или се обръща към тях по какъвто и да било друг начин, което от своя страна поражда правото да получи отговор на същия език като използвания от това лице.

164. От друга страна, що се отнася до *вътрешните* комуникации, следва да е налице по-голяма гъвкавост при избора на налични езици или при приложимия езиков режим в рамките на институциите или между тях в по-общ план. Тази гъвкавост и потенциалът за ограничения няма непременно да произтичат от бюджетни съображения⁶⁸, а от необходимостта от разумна вътрешна институционална оперативност. Това е валидно основание, което според мен може да бъде използвано в съответствие с член 1г, параграф 6 от Правилника и може да се счита за обективно обосновано, ако се прилага по разумен и пропорционален начин, както Съдът изисква в точка 88 от решение Италия/Комисия I.

⁶³ Както е посочено в точка 151 по-горе.

⁶⁴ Решение от 5 май 2015 г., Испания/Съвет (C-147/13, EU:C:2015:299, т. 42).

⁶⁵ Решение от 9 септември 2003 г., Kik/CXВП (C-361/01 P, EU:C:2003:434, т. 82).

⁶⁶ Вж. решение от 11 декември 2007 г., Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, т. 37 и 38); вж. също така решение от 12 юли 2012 г., Pimix (C-146/11, EU:C:2012:450, т. 33).

⁶⁷ Вж. решение от 12 май 2011 г., Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, т. 34).

⁶⁸ Действително, както правилано посочва Италианската република по време на съдебното заседание, дискриминацията не може да бъде оправдана със съображения от бюджетен характер: вж. например решение от 1 март 2012 г., O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, т. 66 и цитираната съдебна практика).

165. Всеки такъв избор действително би бил дискреционен и политически по своята същност поради две причини: безусловно по отношение на това дали и как следва да се направи този избор, а след като бъде направен — и по отношение на това какви следва да бъдат конкретните мотиви за неговата обосновка. Вследствие на това институциите ще разполагат с голяма свобода на преценка и по двата въпроса. В тази конкретна връзка обаче бих искал да направя две уточнения.

166. На първо място, следва ли обосновката на езиковия режим да бъде обща и всеобхватна, или по-скоро индивидуална и конкретна за всеки отделен случай? Италианската република и Кралство Испания подчертават, че е необходимо обосновката за всяка дискриминация на езикова основа да бъде индивидуална не само в рамките на всеки отделен конкурс, но при необходимост и по отношение на всяка длъжност, която трябва да бъде заета.

167. Въпреки това ми се струва, че предвидимостта и възможността кандидатите да се подготвят за предстоящи конкурси предполагат по-скоро една по-обща политика. Следва отново да се припомни, че в точка 90 от решение Италия/Комисия I Съдът отбелязва, че „правилата, ограничаващи избора на втори език, трябва да предвиждат ясни, обективни и предвидими критерии, за да могат кандидатите да знаят достатъчно по-рано какви са езиковите изисквания и да могат да се подготвят за конкурсите при най-добри условия“.

168. Не съм напълно сигурен как ще бъде изпълнено това изискване, ако бъде задължена EPSO — или, в зависимост от случая, отделен орган по назначаване — да се мотивира отново, започвайки отначало, във всеки отделен случай. Вместо това в посоченото решение се изисква да се даде структуриран отговор, който да позволява на кандидатите да предвидят какъв езиков режим вероятно ще се прилага в бъдеще — и то не само в близко бъдеще, но и в средносрочен план. И на последно място, от практическа гледна точка настояването за обосновка във всеки отделен случай (без действително да са налице отличителни фактори) би довело единствено до формално повтаряне на една и съща обосновка, която по всяка вероятност ще представлява само копиране на Общите правила във всяко отделно обявление, като няма да бъде налице реална *индивидуална* обосновка.

169. Затова от тази гледна точка трябва да призная, че използването на комбиниран подход, състоящ се от набор от общи насоки, от които съответната институция може да се отклони в отделни случаи, когато това е обосновано от конкретния случай, според мен е доста разумен начин за определяне на езиковия режим за конкурсите⁶⁹.

170. На второ място, следва ли обосновката на езиковия режим да бъде фактическа и насочена към миналото, или по-скоро нормативна и насочена към бъдещето? Най-важният въпрос по настоящото дело изглежда е именно това: какъв трябва да бъде видът на обосновката, която трябва да бъде представена, за да се ограничат достъпните (втори) езици за кандидатите в даден конкурс? Този ключов въпрос е засегнат само косвено в контекста на втората и третата част от третото основание, като е скрит в рамките на въпроса за ограниченията и степента на интензитет на упражнявания от Общия съд контрол: *кое* именно трябва да бъде предмет на контрол от страна на Общия съд и *по какъв начин* се предполага той да упражни такъв контрол?

171. Именно чрез поставянето на този релевантен въпрос става ясно несъответствието между идеите и очакванията относно значението на свобода на преценка. EPSO — или евентуално институциите, представени в Управителния съвет на EPSO — явно е искала да направи определен (политически) избор по отношение на езиците, които следва да се използват за вътрешната дейност на институциите, като избере определен брой езици, за които с основание

⁶⁹ Същевременно бих искал да повтора, че това по никакъв начин не предопределя въпроса дали EPSO разполага с правомощието да приема такива Общи правила, който изрично е оставен отворен по-горе в точки 69–77 от настоящото заключение.

се счита, че гарантират вътрешното функциониране на институциите. Това е насочен към бъдещето избор с нормативен характер. Но тъй като изглежда, че такъв избор не може да се направи открито (или във всеки случай институциите не са пожелали да го заявят открито, независимо по какви причини), като аргументи за този избор всъщност са представени насочени към миналото твърдения относно факти (статистически и други) и определени обичаи и практики в рамките на институциите.

172. Разбира се, в резултат на това е налице несъответствие между (фактическите, насочени към миналото) основания, на които се позовава EPSO, за да обоснове избора на езици, и (нормативните, насочени към бъдещето) причини, които стават видни от този избор. Това несъответствие се забелязва ясно по време на съдебното заседание, в рамките на което Комисията изложи някои доводи с кръгова логика, отчетливо напомняща за „Завръщане в бъдещето IV“: бъдещето винаги трябва да се определя посредством определен начин на възприемане на миналото, миналото и настоящето трябва да бъдат такива, защото така ще се постигне желаното бъдеще, и тъй като миналото не може да бъде променено, не може да се променя и бъдещето.

173. Поради това, с цел да се избегне повторното възникване на такава ситуация в Италия/Комисия III, EPSO — и по подразбиране представените в Управителния ѝ съвет институции — следва ясно да реши как желае да действа по отношение на избора на езици и как желае да обоснове евентуалните ограничения: дали чрез фактически обосновки, насочени към миналото, или чрез нормативни обосновки, насочени към бъдещето. Може да се очаква, че ако бъдат представени фактическите доводи въз основа на миналото и настоящето, ще подлежат винаги на пълен съдебен контрол. От друга страна, това може би е по-малко вероятно за един нормативен и насочен към бъдещето избор по отношение на езиковия режим на институциите, при условие че той продължава да бъде съобразен с валидната правна рамка, тъй като в действителност такъв избор вероятно ще бъде политически по своята същност. Преди всичко, след като бъде направен такъв избор, въпросните институции следва да действат открито и последователно по отношение на залегналите в основата му обосновки.

174. И накрая, независимо от окончателния избор на език, според мен са налице две други ограничения, свързани с въпроса как да се реализира на практика един такъв избор, когато се преобразува в процедурна рамка.

175. Първо, изборът на достъпните езици следва да бъде ясен, обективен и предвидим за кандидатите, както се изисква от Съда в точка 90 от решение Италия/Комисия I. Ако някой обмисля кариера в европейските институции, той трябва да бъде в състояние да се подготви за бъдещи конкурси. Това по необходимост предполага известна степен на стабилност: езиците, от които ще има право да избира, не следва да се променят всяка година. Следователно прилагането на гъвкав подход, при който изискваните езици могат да бъдат адаптирани сравнително често, за да се отговори на исканията на кандидатите, трудно би отговорило на изискването за предвидимост, която — според Съда — позволява на кандидатите „да могат [...] да знаят достатъчно по-рано какви са езиковите изисквания и да могат да се подготвят за конкурсите при най-добри условия“.

176. Второ, независимо от направения избор трябва да се гарантира максимално равенство и неутралност на начина, по който се провеждат конкурсите. Казано по-просто: ако не можете да третирате всички лица еднакво добре (т.е. всяко лице да може да премине тестовете на избраните от него езици), тогава ги третирайте еднакво зле (затрудненията трябва да са едни и същи за всички). От практическа гледна точка се сещам най-малко за два примера за прилагането на това правило.

177. От една страна, ако като втори език е достъпен повече от един език и изглежда, че решаващата част от конкурсите е практическа, то следва да се гарантира (доколкото е възможно), че всички кандидати са длъжни да изберат различен от родния си език като втори език. На кандидатите не може да се позволи да получат предимство пред онези, чийто майчин език не е посочен сред избраните езици, обявявайки от стратегически съображения майчиния си език за свой втори език.

178. От друга страна, прилагайки същата логика, комуникацията на кандидатите с EPSO, включително попълването на формуляра за кандидатстване и представянето на съответните документи, също следва да бъде на равни начала. В това отношение трябва да се избягват и всички непреки предимства. Така например, ако не всички официални езици могат да се използват за комуникация с EPSO и за подаване на заявления или други документи, както и за друга комуникация в последващата процедура за подбор, то на кандидатите, чийто майчин език е един от достъпните езици, не трябва да се разрешава да го използват. Следователно и в този случай те няма да разполагат с непряко предимство, като получат възможност да използват майчиния си език при представянето на документация, която е релевантна и от ключово значение за процеса на подбор.

179. В обобщение, независимо от направения избор системата трябва да бъде замислена по такъв начин, че обстоятелството да се даде възможност за избор на даден език, да не може да осигури пряко или непряко предимство в процеса на подбор за хората, за които този език е майчин (и които съответно в по-голямата част от случаите са граждани на определена държава членка).

VI. Заключение

180. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата,
- да осъди Европейската комисия да понесе направените от нея съдебни разноски, както и да заплати направените от Италианската република съдебни разноски,
- да осъди Кралство Испания и Република Литва да понесат направените от тях съдебни разноски.