



## Határozatok Tára

MICHAL BOBEK  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2018. július 25.<sup>1</sup>

**C-621/16. P. sz. ügy**

**Európai Bizottság  
kontra**

**Olasz Köztársaság**

„Fellebbezés – Az uniós intézmények nyelvi szabályai – Nyílt versenyvizsga-felhívások – A versenyvizsga második nyelvének, valamint a pályázók és az EPSO közötti kommunikációban használatos nyelvnek az angol, a francia és a német nyelvre való korlátozása – 1. rendelet – Uniós személyzeti szabályzat – Tisztviselők felvétele – Nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetés – Igazolások”

### I. Bevezetés

1. 2014-ben az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (a továbbiakban: EPSO) két nyílt versenyvizsgára való felhívást tett közzé. E felhívások szerint a pályázók a versenyvizsgához második nyelvként kizárólag az angol, a francia és a német nyelv egyikét választhatták. Ezenfelül a felhívások kizárólag a fenti három nyelv használatát engedélyezték a pályázók és az EPSO közötti kommunikációban.
2. A Törvényszék előtt indított keresetében az Olasz Köztársaság vitatta a fenti három nyelvre történő kettős korlátozás jogszerűségét. A Törvényszék 2016. szeptember 15-i Olaszország kontra Bizottság ítéletével (T-353/14 és T-17/15, EU:T:2016:495) mindkét felhívást megsemmisítette.
3. A jelen fellebbezéssel a Bizottság a Törvényszék ítéletét kifogásolja, és ezzel kéri a Bíróságot, hogy ismét<sup>2</sup>foglaljon állást azon nyelvek korlátozásának jogi korlátait illetően, amelyeket az EPSO nyílt versenyvizsgán részt venni kívánó pályázókkal szemben előírhat.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> Lásd: 2012. november 27-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

## II. Jogi háttér

### A. Az *elsődleges jog*

#### 1. Az *Európai Unió működéséről szóló szerződés*

4. Az EUMSZ 24. cikk negyedik albekezdése szerint:

„Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 55. cikkének (1) bekezdésében említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a szóban forgó szerződés 13. cikkében említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

5. Az EUMSZ 342. cikk kimondja:

„Az Unió intézményeinek nyelvhasználatára vonatkozó szabályokat, az Európai Unió Bíróságának alapokmányában foglalt rendelkezések sérelme nélkül, a Tanács határozza meg egyhangúlag elfogadott rendeletekben.”

#### 2. Az *Európai Unió Alapjogi Chartája* (a továbbiakban: *Charta*)

6. A Charta 21. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a [...] nyelv [...] alapján történő megkülönböztetés”.

7. A Charta 41. cikkének (4) bekezdése a következőképpen szól:

„Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

### B. A *másodlagos jog*

#### 1. Az *1. rendelet*

8. A 2013. május 13-i 517/2013/EU tanácsi rendelettel<sup>3</sup> módosított, az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról szóló, 1958. április 15-i 1. tanácsi rendelet<sup>4</sup> (HL 1958. 17., 385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 6. o.; a továbbiakban: 1. rendelet) 1., 2., 5. és 6. cikke a következőt mondja ki:

„1. cikk

Az Unió intézményeinek hivatalos nyelvei és munkanyelvei az angol, a bolgár, a cseh, a dán, az észt, a finn, a francia, a görög, a holland, a horvát, az ír, a lengyel, a lett, a litván, a magyar, a máltai, az olasz, a német, a portugál, a román, a spanyol, a svéd, a szlovák és a szlovén.

3 Az áruk szabad mozgása, a személyek szabad mozgása, a társasági jog, a versenypolitika, a mezőgazdaság, az élelmiszer-biztonság, az állat- és növény-egészségügyi politika, a közlekedéspolitikai, az energia, az adózás, a statisztika, a transzeurópai hálózatok, az igazságszolgáltatás és az alapvető jogok, a jogérvényesülés, szabadság és biztonság, a környezetvédelem, a vámunió, a külkapcsolatok, a kül-, biztonság- és védelempolitika, valamint az intézmények területén elfogadott egyes rendeleteknek és határozatoknak Horvátországra tekintettel történő kiigazításáról szóló rendelet (HL 2013. L 158., 1. o.).

4 HL 1958. 17., 385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 3. o.

2. cikk

Azok az okmányok, amelyeket egy tagállam, vagy a tagállamok valamelyikének joghatósága alá tartozó személy a[z Unió] intézményeinek küld, a feladó választása szerint a hivatalos nyelvek bármelyikén készülhetnek. A válasz ugyanazon a nyelven készül.

[...]

5. cikk

Az *Európai Unió Hivatalos Lapját* a hivatalos nyelveken kell közzétenni.

6. cikk

A[z Unió] intézményei eljárási szabályzataikban kiköthetik, hogy meghatározott esetekben melyik nyelvet kell használni.”

2. A személyzeti szabályzat

9. A 2013. október 22-i 1023/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel<sup>5</sup> módosított, az Európai [Unió] tisztviselőinek személyzeti szabályzata<sup>6</sup> (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 1d. cikke a következőképpen szól:

„(1) E személyzeti szabályzat alkalmazásában tilos bármilyen, [...] nyelven [...] alapuló megkülönböztetés.

[...]

(6) Tiszteletben tartva a megkülönböztetésmentesség elvét és az arányosság elvét, ezek alkalmazásának bármely korlátozását tárgyilagos és észszerű okokkal kell indokolni, és azoknak a személyzeti politika keretében az általános érdekekbe tartozó jogos célkitűzéseket kell szolgálnia [helyesen: A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvének tiszteletben tartásához bármilyen korlátozásuknak objektív és észszerű okokkal igazolhatónak kell lennie, továbbá jogszerű és közérdekű személyzeti politikai célokat kell szolgálnia].”

10. A személyzeti szabályzat III. címe a „Tisztviselők előmenetele” címet viseli. E cím 1. fejezete a „Felvétel” címet viseli és a 27–34. cikket foglalja magában.

11. A személyzeti szabályzat 27. cikkének első albekezdése szerint:

„A felvétel során arra kell törekedni, hogy az intézmények részére olyan tisztviselők munkáját biztosítsák, akik megfelelnek az alkalmasság, a hatékonyság és a feddhetetlenség legmagasabb követelményeinek, és akiket az Unió tagállamainak állampolgárai közül a lehető legszélesebb földrajzi alapon vettek fel. Semmilyen beosztás sem tartható fenn valamely tagállam állampolgárai számára.”

<sup>5</sup> HL 2013. L 287., 15. o.

<sup>6</sup> A 31. EGK és 11. Euratom rendelet az Európai Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (HL 1962. 45., 1385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.).

12. A személyzeti szabályzat 28. cikke kimondja:

„Egy tisztviselő kizárólag az alábbi feltételekkel nevezhető ki:

- a) az Unió tagállamai egyikének állampolgára – kivéve, ha a kinevezésre jogosult hatóság ez alól kivételt engedélyez – és állampolgári jogai maradéktalanul megilletik;
- b) a katonai szolgálatra vonatkozó törvényekben rá nézve előírt minden kötelezettségnek eleget tett;
- c) megfelel a szolgálati feladatai ellátásához szükséges erkölcsi követelményeknek;
- d) a 29. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel, megfelelt egy, a III. melléklet rendelkezéseinek megfelelő vagy képesítéseken vagy vizsgákon, vagy mind képesítéseken mind vizsgákon alapuló versenyvizsga feltételeinek;
- e) fizikailag alkalmas feladatainak ellátására; valamint
- f) tanúbizonyoságot tesz az Unió egyik hivatalos nyelvének alapos ismeretéről és egy további hivatalos nyelvének a feladatainak ellátásához szükséges szintű ismeretéről.”

13. A személyzeti szabályzat 30. cikke szerint:

„A kinevezésre jogosult hatóság minden versenyvizsgálathoz felvételi bizottságot nevez ki. E bizottság összeállítja az alkalmas pályázók listáját.

A kinevezésre jogosult hatóság dönt arról, hogy e pályázók közül melyeket nevezi ki az üres beosztásokba.

[...]”

14. A személyzeti szabályzat III. melléklete a „Versenyvizsgák” címet viseli. Az 1. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A versenyvizsgák kiírását a kinevezésre jogosult hatóság a vegyesbizottsággal folytatott konzultációt követően készíti el.

A kiírás tartalmazza:

[...]

- f) adott esetben a betöltendő beosztás sajátos jellege miatt megkövetelt nyelvismeretet;

[...]”

15. A személyzeti szabályzat III. melléklete 7. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) Az intézmények a személyzeti szabályzati bizottsággal folytatott konzultációt követően az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatalra (a továbbiakban: a hivatal) bízzák a szükséges intézkedések meghozatalának felelősségét annak biztosítására, hogy az Unió tisztviselőinek felvételi eljárásaiban és a személyzeti szabályzat 45. és 45a. cikkében említett vizsgáztatási eljárásokban egységes előírásokat alkalmazzanak.

(2) A hivatal a következő feladatokat látja el:

a) az egyes intézmények kérésére nyílt versenyvizsgákat szervez;

[...]

### 3. A 2002/620 határozat

16. Az EPSO létrehozásáról szóló 2002/620/EK határozat<sup>7</sup> 2. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A Hivatal gyakorolja, a személyzeti szabályzat 30. cikkének első bekezdése és annak III. melléklete alapján, az e határozatot aláíró intézmények kinevező hatóságaira átruházott személyzet felvételi hatáskört [helyesen: átruházott kiválasztási hatáskört]. Az intézmények, kizárólag rendkívüli esetekben és a hivatal beleegyezésével, maguk írhatnak ki versenyvizsgákat annak érdekében, hogy kielégítsék a magasan képzett személyzet iránti igényüket.”

17. A 2002/620 határozat 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A személyzeti szabályzat 91a. cikkével összhangban, az e határozat 2. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján átruházott hatáskör gyakorlásával összefüggő kérelmeket és panaszokat a Hivatalnak kell benyújtani. Bármely, e területekre vonatkozó fellebbezést a Bizottság ellen kell benyújtani.”

### III. A tényállás és az eljárások

18. 2014. március 13-án az EPSO közzétette az EPSO/AD/276/14 versenyvizsga-felhívást, hogy tartaléklistát hozzon létre (AD 5 besorolású) tanácsosokból<sup>8</sup> (a továbbiakban: általános versenyvizsga-felhívás).

19. 2014. november 6-án az EPSO közzétette az EPSO/AD/294/14 versenyvizsga-felhívást, hogy tartaléklistát hozzon létre (AD 6 besorolású) tanácsosokból az adatvédelem területén az európai adatvédelmi biztos számára<sup>9</sup> (a továbbiakban: adatvédelmi versenyvizsga-felhívás).

20. Az általános versenyvizsga-felhívás és az adatvédelmi versenyvizsga-felhívás (a továbbiakban együttesen: a megtámadott felhívások) bevezető szakaszában egyaránt az szerepel, hogy a nyílt versenyvizsgákra vonatkozó szabályzat (a továbbiakban: versenyvizsga-szabályzat)<sup>10</sup> a versenyvizsga-felhívások „szerves részét” képezi.

21. A versenyvizsga-szabályzatot az EPSO tette közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A versenyvizsga-szabályzat bevezető szakaszában az áll, hogy:

„ez a szabályzat a versenyvizsga-felhívás szerves részét képezi. A szabályzat és a versenyvizsga-felhívás együttesen alkotja a versenyvizsga-eljárás kötelező érvényű keretét”.

<sup>7</sup> Az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatalának létrehozásáról szóló, 2002. július 25-i európai parlamenti, tanácsi, bizottsági, bírósági, számvevőszéki, gazdasági és szociális bizottsági, régiók bizottsági és ombudsmani határozat (HL 2002. L 197., 53. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 46. o.).

<sup>8</sup> HL 2014. C 74 A., 4. o.

<sup>9</sup> HL 2014 C 391 A., 1. o.

<sup>10</sup> HL 2014 C 60 A., 1. o.

22. Miután a versenyvizsga-szabályzat a „Nyelvismeret” címet viselő egyik szakaszában megjegyzi, hogy „amennyiben a versenyvizsga-felhívás másképp nem rendelkezik, második nyelvként [általában] csak az angol, a francia vagy a német nyelvet lehet választani”, megindokolja a második nyelv korlátozását. A versenyvizsga-szabályzat fenti szakasza továbbá utal az adminisztratív vezetők testülete által 2013. május 15-én elfogadott, az „Általános iránymutatás az EPSO-versenyvizsgákon használt nyelvekről” című dokumentumra (a továbbiakban: általános iránymutatás). Az általános iránymutatás a versenyvizsga-szabályzat mellékletét képezi, és konkrétabb igazolást tartalmaz a második nyelvnek az angol, a francia vagy a német nyelvre való korlátozására.

23. A megtámadott felhívások mindegyikének „A versenyvizsgára bocsátás követelményeiről” szóló III. szakasza általános és speciális követelményeket állapít meg. A speciális feltételek közé tartozik a két nyelv ismeretére vonatkozó követelmény: az Európai Unió valamely hivatalos nyelvének alapos ismerete, amelyet „fő nyelvnek” vagy „első nyelvnek” nevez, valamint az angol, a francia vagy a német nyelv kielégítő ismerete, amely nyelveket „második nyelvként” határoz meg. A második nyelvnek az első nyelvtől kötelezően eltérő nyelvnek kell lennie.

24. A második nyelv választására vonatkozó korlátozást illetően az általános versenyvizsga-felhívás 2.3 pontjában a következő szerepel:

„A [2012. november 27-i Olaszország kontra Bizottság ítélettel {C-566/10 P, EU:C:2012:752}] összhangban az uniós intézmények kötelesek megindokolni, hogy e versenyvizsga tekintetében miért korlátozzák a választható második nyelvet az EU hivatalos nyelvei közül egy meghatározott számú nyelvre.

Erre tekintettel tájékoztatjuk a pályázókat, hogy az e versenyvizsga keretében választható második nyelveket a szolgálatok érdekeinek megfelelően határoztuk meg, amelyeknek értelmében az újonnan felvett munkatársaknak azonnal képesnek kell lenniük feladataik ellátására és a mindennapos munkavégzéshez szükséges hatékony kommunikációra. Ellenkező esetben az intézmények megfelelő működése súlyosan sérülhetne.

Az uniós intézmények által a belső kommunikációban régóta használatos nyelvek, valamint a külső kommunikációhoz és az iratkezeléshez szükséges nyelvek vonatkozásában elmondható, hogy az angol, a francia és a német nyelv a legelterjedtebb. Továbbá az Európai Unióban messze az angol, a francia és a német nyelv számít a legelterjedtebb és a legszélesebb körben tanult második nyelvnek. Ezt a jelenlegi oktatási és szakmai szabványok is alátámasztják, amelyek alapján az uniós intézmények álláshelyeire pályázókkal szemben tényleges elvárás, hogy e nyelvek közül legalább egyet beszéljenek. Ezért a szolgálati érdek és a pályázók képességei között egyensúlyt teremtve és egyúttal a jelen versenyvizsga különleges területét figyelembe véve indokolt a vizsgákat e három nyelven megszervezni annak érdekében, hogy valamennyi pályázó, függetlenül attól, hogy melyik az első hivatalos nyelve, képes legyen e három hivatalos nyelv közül legalább egyet a munkanyelv szintjén használni. A speciális készségek ily módon történő értékelése lehetővé teszi az uniós intézmények számára, hogy felmérjék a pályázók azon képességét, hogy a leendő munkakörükhöz hasonló körülmények között el tudják-e azonnal látni feladataikat.

Ugyanilyen okokból célszerű korlátozni a pályázók és az intézmény közötti kommunikáció nyelvét, azt a nyelvet is beleértve, amelyen a pályázati adatlapot kell összeállítani. Ez a követelmény továbbá biztosítja az összehasonlítás egységességét és a pályázók saját pályázati adatlapjuk feletti ellenőrzését.

Ezenfelül annak érdekében, hogy valamennyi pályázó egyenlő bánásmódban részesüljön, minden pályázó – beleértve azokat is, akiknek első hivatalos nyelve e három nyelv közül kerül ki – köteles bizonyos vizsgafeladatokat az e három nyelv közül választott második nyelven letenni.

Ez a rendelkezés nem érinti a harmadik munkanyelv későbbi elsajátítását a személyzeti szabályzat 45. cikkének (2) bekezdésével összhangban.”

25. Az adatvédelmi versenyvizsga-felhívás 2.3 pontjának szövege lényegében megegyezik ezzel.

26. Ezért azt, hogy a pályázók mely nyelvet használhatják az EPSO-val való kommunikációban, és hogy az egyes pályázóknak milyen nyelven kell kitölteniük a jelentkezési lapot, mindkét megtámadott felhívás a választott második nyelvre – vagyis az angol, a francia vagy a német nyelvre – korlátozza.

27. A megtámadott felhívások emellett azt is előírják, hogy a versenyvizsga egyes tesztjein vagy feladatain melyik nyelv – a fő nyelv vagy a második nyelv – használható. Mindkét versenyvizsga több számítógépes tesztből és több, az értékelőközpont által értékelendő feladatsorból állt. Az általános versenyvizsga-felhívás előírja, hogy a pályázóknak az egyik számítógépes tesztet (a helyzetmegítélési készséget mérő tesztet) és az értékelőközpontban végzett vizsgafeladatokat a választott második nyelven kell elvégezniük. Az adatvédelmi versenyvizsga-felhívás ezzel szemben azt írja elő, hogy a pályázóknak minden nem számítógépes vizsgafeladatot a választott második nyelven kell elvégezniük.

#### **IV. A megtámadott ítélet és a Bíróság előtti eljárás**

28. 2014. május 23-án az Olasz Köztársaság keresetet nyújtott be a Törvényszékhez az általános versenyvizsga-felhívás megsemmisítése iránt (a továbbiakban: T-353/14. sz. ügy).

29. 2015. január 15-én az Olasz Köztársaság az adatvédelmi versenyvizsga-felhívás megsemmisítése iránt újabb keresetet nyújtott be a Törvényszékhez (a továbbiakban: T-17/15. sz. ügy). A Törvényszék a Litván Köztársaságnak megengedte a beavatkozást az Olasz Köztársaság kérelmeinek támogatása végett.

30. A Törvényszék előtt a T-353/14. és T-17/15. sz. ügyet mind az eljárás szóbeli szakasza, mind pedig a végleges határozat meghozatala érdekében egyesítették.

31. Az Olasz Köztársaság által benyújtott keresetek lényegében a megtámadott felhívások által előírt nyelvi szabályok két elemének jogszerűségét vitatták. Az első elem arra vonatkozott, hogy a felhívások szerint a pályázók a versenyvizsgán második nyelvként csak az angol, a francia és a német nyelv egyikét választhatták. A második kifogásolt elem a pályázók és az EPSO közötti kommunikációnak az említett három nyelvre történő korlátozása volt.

32. A Törvényszék 2016. szeptember 15-i Olaszország kontra Bizottság ítéletével (a továbbiakban: megtámadott ítélet)<sup>11</sup> mindkét felhívást megsemmisítette.

33. Jelen fellebbezésében a Bizottság azt állítja, hogy a Bíróságnak hatályon kívül kell helyeznie a Törvényszék ítéletét. Emellett azt kéri, hogy amennyiben a Bíróság úgy véli, hogy a per állása megengedi, megalapozatlanként utasítsa el az első fokon benyújtott kérelmeket, az Olasz Köztársaságot kötelezze a jelen eljárás és az elsőfokú eljárás költségeinek viselésére, a Litván Köztársaságot pedig kötelezze saját költségeinek viselésére.

34. Fellebbezésének alátámasztására a Bizottság négy fellebbezési jogalapot hoz fel. Az első fellebbezési jogalap a kérelmek Törvényszék előtti elfogadhatóságát vitatja. A második és a harmadik fellebbezési jogalap a megtámadott felhívásokban a második nyelv választása angol, francia és német nyelvre való korlátozásának jogszerűségére vonatkozik. A negyedik fellebbezési jogalap a pályázók és az EPSO közötti kommunikációnak az említett három nyelvre történő korlátozására vonatkozik.

35. Az Olasz Köztársaság állítása szerint a Bíróságnak el kell utasítania a fellebbezést, és a Bizottságot kell köteleznie a költségek viselésére.

<sup>11</sup> T-353/14 és T-17/15, EU:T:2016:495.

36. A Bíróság elnöke 2017. március 30-i határozatával az Olasz Köztársaság kérelmeinek alátámasztása végett megengedte a Spanyol Királyság jelen ügybe való beavatkozását.

37. A Spanyol Királyság, az Olasz Köztársaság és a Bizottság nyújtott be írásbeli beadványokat. A 2018. április 25-i tárgyaláson minden érdekelt fél előadta szóbeli észrevételeit.

## V. Értékelés

38. A jelen indítványban egymás után vizsgálom a Bizottság által előterjesztett fellebbezési jogalapokat (A., B., C. illetve D. szakasz). Ennek eredményeként azt fogom javasolni, hogy a Bíróság utasítsa el a jelen fellebbezést. Nem feltétlenül értek egyet a Törvényszék által előadott valamennyi jogi állítással, különösen azokkal, amelyek a negyedik fellebbezési jogalapra vonatkoznak. Egyetértek azonban a megtámadott felhívások Törvényszék általi megsemmisítésével, és így az ügy általános megítélésével.

39. A bírói minimalizmus erény. Kíváncsi vagyok azonban, hogy meddig marad a fenti állítás igaz egy olyan helyzetben, amikor a nagytanácsot csupán néhány év kihagyás után ismét felkérjük, hogy foglalkozzon a második nyelvek megválasztásának a versenyvizsga-felhívásokban szereplő korlátozásaival. Emellett van még legalább egy tucat hasonló ügy, amely vagy folyamatban van, vagy éppen most döntött róla a Törvényszék,<sup>12</sup> amelyeknél a visszatérő téma az intézmények nyelvi rendszerének tágabb kérdésköre.<sup>13</sup> Ilyen körülmények között – és figyelembe véve, hogy egyéni életekről, elvárásokról és pályafutásokról van szó – talán tanácsos lenne legalább némi iránymutatást adni arra vonatkozóan, hogy az intézmények mit tehetnek, amikor a szolgáltatás érdekei alapján korlátozzák a munkanyelvek használatát (E).

### *A. Az első fellebbezési jogalap: a Törvényszék előtti kérelmek elfogadhatósága*

40. A Bizottság első fellebbezési jogalapja négy részre tagolódik. E fellebbezési jogalap első részében a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 45–52. pontjában a versenyvizsga-szabályzat jogi jellegének értelmezésével kapcsolatban, mivel a Törvényszék nem ismerte fel azok kötelező erejét.

41. Hasonlóképpen az első fellebbezési jogalap harmadik részében a Bizottság úgy véli, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 58. pontjában tévesen állapította meg, „hogy a [versenyvizsga-szabályzatot] és az iránymutatást úgy kell értelmezni, hogy az legfeljebb olyan közleménynek minősül, amely a 2012. november 27-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-566/10 P, EU:C:2012:752) 91. pontja értelmében ismerteti azokat a szempontokat, amelyek alapján az EPSO az általa szervezendő versenyvizsgákon használható nyelvek kiválasztását végzi.”

42. Az első fellebbezési jogalap negyedik részében a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 65–71. pontjában, ahol a Törvényszék a megtámadott felhívások jogi jellegét vizsgálta. A Bizottság előadja, hogy a Törvényszék megsértette indokolási kötelezettségét, mivel nem értékelte, hogy a megtámadott felhívások megerősítő intézkedéseknek minősülnek-e.

<sup>12</sup> Idézte az alábbi 58. és 59. lábjegyzetben.

<sup>13</sup> A jelen indítvány következő részeiben idézett ügyeken kívül utalok itt a szintén a nagytanács előtt folyamatban lévő, hasonló kérdésekkel foglalkozó párhuzamos ügyre, nevezetesen a Spanyolország kontra Parlament ügyre (C-377/16). Tanult kollégám, Sharpston főtanácsnok a jelen indítvánnyal egy időben ismerteti az említett ügyre vonatkozó tanulságos indítványát, amelynek tervezetét volt szerencsém elolvasni.



43. Végezetül, az első fellebbezési jogalap második részében a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a személyzeti szabályzat III. melléklete 7. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban. Vitatja a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 53–57. cikkében tett megállapításait, amelyek szerint az említett cikk „alapján az EPSO-ra csak arra irányuló felelősség ruházható, hogy egységes előírások alkalmazására irányuló intézkedéseket hozzon, nem pedig hogy általános és absztrakt módon alkalmazandó, kötelező szabályokat fogadjon el”.

44. Véleményem szerint az első fellebbezési jogalap különböző részei lényegében két kérdést vetnek fel. Az első a versenyvizsga-szabályzat (első és harmadik jogalap), a második pedig a megtámadott felhívások (negyedik jogalap) jogi jellegére vonatkozik. A második kérdés az, hogy az EPSO rendelkezett-e hatáskörrel a versenyvizsga-szabályzat elfogadására (második rész).

45. Ugyanakkor az első fellebbezési jogalap eldöntéséhez véleményem szerint nem kell a Bíróságnak az említett részek mindegyikével foglalkoznia. A fő kérdés e fellebbezési jogalap negyedik része, amely a megtámadott felhívások jogi jellegére vonatkozik. Ezek a felhívások véleményem szerint önmagukban is egyértelműen kötelező erővel bírnak, függetlenül a versenyvizsga-szabályzat jogi jellegétől (1.). Amennyiben a Bíróság az említett felhívások jogi jellegét illetően ugyanerre a következtetésre jut, a Bizottság által az első fellebbezési jogalapban előterjesztett többi érv egyszerűen hatástalan lesz (2. és 3.).

#### *1. Az első jogalap negyedik része: a megtámadott felhívások jogi jellege*

46. A Bizottság fellebbezésében azzal érvel, hogy a Törvényszék megsértette indokolási kötelezettségét, mivel nem vizsgálta, hogy a megtámadott felhívások megerősítő intézkedéseknek minősülnek-e. A Bizottság bírálattal illeti a Törvényszéket amiatt, hogy nem hasonlította össze a megtámadott felhívások tartalmát a versenyvizsga-szabályzat tartalmával, amely a nyelvi szabályokat illetően azonos volt. Ezzel a Törvényszéknek arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy a megtámadott felhívások olyan intézkedések voltak, amelyek egyszerűen megerősítenek egy kötelező erejű intézkedést, nevezetesen a versenyvizsga-szabályzatot.

47. Véleményem szerint a megtámadott felhívások önmagukban is egyértelműen kötelező erővel bírnak.

48. Először is, a szöveg felől nézve, a Bizottság azon érvének, hogy a megtámadott felhívások nem rendelkeznek kötelező erővel, maga a versenyvizsga-szabályzat mond ellent, amelynek bevezető szakasza kimondja, hogy „ez a szabályzat a versenyvizsga-felhívás szerves részét képezi. A szabályzat és a versenyvizsga-felhívás együttesen alkotja a versenyvizsga-eljárás kötelező érvényű keretét” (kiemelés tőlem).

49. Másodszor, a rendszer működését tekintve az egyes versenyvizsgák nyelvi szabályai két rétegből álltak: a versenyvizsga-szabályzat alkotta *általános* rétegből és az egyes versenyvizsga-felhívás által előírt *egyedi* rétegből. Ezért az egyedi esetekben a nyelvi szabályokat vagy i. a releváns versenyvizsga-felhívás vagy ii. a versenyvizsga-szabályzattal együtt értelmezett releváns versenyvizsga-felhívás határozta meg.

50. Így a felhívások a rendszer bármilyen értelmezése mellett *mindig szerepeltek* az egyes versenyvizsgák nyelvi szabályainak meghatározásában. Egy potenciális felperesnek,<sup>14</sup> aki meg akarta támadni a versenyvizsga-felhívásban szereplő nyelvválasztási szabályok jogszerűségét, vagy a felhívást, vagy pedig a versenyvizsga-szabályzattal együttesen értelmezett felhívást kellett mint kötelező erejű intézkedést megtámadnia. Más szóval: ha valamely *egyedi* versenyvizsga paramétereit akarta megtámadni, akkor a felperes nem támadhatta meg önmagában a versenyvizsga-szabályzatot. Sőt, a versenyvizsga-szabályzat kifejezetten előírja, hogy *amennyiben a versenyvizsga-felhívás másképp nem rendelkezik*, második nyelvként *általában* csak az angol, a francia vagy a német nyelvet lehet választani (kiemelés tőlem).

51. Ezért – mivel minden versenyvizsga-felhívásnak volt lehetősége arra, hogy eltérjen a versenyvizsga-szabályzatban meghatározott alapértelmezés szerinti második nyelvtől<sup>15</sup> – számomra egyértelmű, hogy az egyes egyéni versenyvizsgák nyelvi követelményei nem tekinthetők teljeskörűen meghatározottnak, amíg a versenyvizsga-felhívást közzé nem teszik. Ezt megerősíti a személyzeti szabályzat III. melléklete 1. cikkének (1) bekezdése, amely felsorolja, hogy a versenyvizsga-felhívásokban minek kell szerepelnie. Az adott rendelkezés f) pontja szerint a versenyvizsga-felhívásnak meg kell említenie „adott esetben a betöltendő beosztás sajátos jellege miatt megkövetelt nyelvismeretet”.

52. Végezetül hozzátenném, hogy a Bizottság azon nézete, hogy a megtámadott felhívások olyan intézkedések, amelyek pusztán megerősítik a versenyvizsga-szabályzatot, ha logikusan végiggondoljuk, számos abszurd eredményhez vezetne.

53. Először is, gyakorlati vonatkozásait nézve, a magánszemély (előjogokkal nem rendelkező) felperes egy versenyvizsga során nem tudna semmit megtámadni. Egyfelől, meglehetősen nehéz vagy szinte lehetetlen lenne számára, hogy bizonyítsa, hogy a versenyvizsga-szabályzat őt „közvetlenül és személyében” érintené, amint azt az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése megköveteli. Másfelől, az egyéni felhívást sem támadhatná meg, mivel az csupán „megerősítésnek” minősül. Így a magánszemélyek védelme gyakorlatilag a két szék közé esne, mivel a magánszemély semmit nem tudna megtámadni.

54. Másodsor, a megsemmisítés iránti kereset megindítására rendelkezésre álló, az EUMSZ 263. cikk hatodik albekezdésében szereplő, két hónapos határidő a legtöbb esetben tarthatatlan lenne, mivel nyugodtan vélelmezhető, hogy a legtöbb versenyvizsga-felhívást e határidő lejártát követően teszik közzé. A jogállással és a határidővel kapcsolatos problémákat tovább súlyosbítja az, hogy a versenyvizsga-szabályzat közzétételekor egy magánszemélytől aligha várható el, hogy tudja, hogy egy hónappal, vagy akár évekkel később szervezendő versenyvizsgán részt kíván-e venni.

55. Harmadsor, a Bizottság által javasolt megközelítés teljesen kiszámíthatatlan is lenne. A versenyvizsga-szabályzat megtámadásának lehetősége attól függne, hogy az EPSO az egyes versenyvizsga-felhívásokban milyen nyelvválasztási lehetőséget kínál fel. Ez a megközelítés ugyanis gyakorlatilag azt jelentené, hogy ha valamely versenyvizsga-felhívás a második nyelvet az angol, a

14 Érdemes hangsúlyozni, hogy ez alatt *bármilyen* felperest értek, legyen az akár magánszemély, akár valamely tagállam. Úgy tűnik, hogy a Bizottság érvelésében implicit módon feltételezi, hogy mivel az Olasz Köztársaságnak, amely tagállam, amely az EUMSZ 263. cikk második bekezdése értelmében előjogokkal rendelkező felperes, és valószínűleg rendelkezne jogállással a versenyvizsga-szabályzat közvetlen megtámadására, ezt meg kellett volna tennie, és nem kellett volna „megvárnia”, hogy egy egyéni versenyvizsga-felhívás azt „átültesse a gyakorlatba”. Ugyanakkor legyen elég annyi, hogy az Olasz Köztársaság nem a versenyvizsga-szabályzatot támadta meg, hanem az egyedi felhívásokban meghatározott egyéni versenyvizsgát.

15 Ez nemcsak a különös nyelvi követelményekkel rendelkező versenyvizsgák, például a jogász-nyelvészekre vonatkozó versenyvizsgák esetében igaz, hanem például azon külön uniós ügynökségek versenyvizsgáira is, amelyek korlátozott számú munkanyelvvél rendelkeznek. Az olyan hivatalok vagy más szervek versenyvizsgái esetén is így lehet, amelyek székhelye olyan tagállamban van, amely hivatalos nyelve eltér a három alapértelmezett nyelvtől, ha az adott nyelv ismerete szükséges az említett hivatal vagy szerv feladatainak elvégzéséhez.

francia vagy a német nyelvre korlátozza, akkor nem támadható meg, mivel azt csupán a versenyvizsga-szabályzat alapértelmezett szabályát megerősítő intézkedésnek kellene tekinteni. Ugyanakkor, ha valamely versenyvizsga-felhívás más választási lehetőséget határoz meg a második nyelvet illetően, akkor megtámadható, mivel ez esetben nem tekintendő megerősítő intézkedésnek.<sup>16</sup>

56. Véleményem szerint ezek az érvek meglehetősen egyértelműen mutatják, hogy az egyéni versenyvizsga-felhívás olyan aktus, amely alkalmas arra, hogy saját jogán megtámadják, függetlenül attól, hogy az általa meghatározott második nyelvre vonatkozó követelmények eltérnek-e a versenyvizsga-szabályzat által előírt alapértelmezett rendszertől. A Törvényszék ezért nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor arra a következtetésre jutott a megtámadott ítélet 70. pontjában, hogy „a megtámadott kiírások olyan jogi aktusoknak minősülnek, amelyek a szóban forgó versenyvizsgák nyelvhasználati szabályai tekintetében kötelező joghatásokat keletkeztetnek, és ezért megtámadható jogi aktusoknak minősülnek”.

57. Ezért az első jogalap negyedik része megalapozatlan.

58. Amint azt a jelen indítvány 45. pontjában már jeleztem, e következtetésre figyelemmel a Bizottság által az első jogalap többi részében előterjesztett érvek hatástalanná válnak: mivel az egyéni versenyvizsga-felhívás mindenképpen megtámadható önállóan, a versenyvizsga-szabályzat jogi jellege, valamint az a kérdés, hogy annak szabályai külön-külön megtámadhatók voltak-e, a jelen fellebbezés szempontjából lényegtelen kérdésekké válnak.

59. Ezért javaslatom szerint nincs szükség arra, hogy a Bíróság az első fellebbezési jogalap többi részével a továbbiakban foglalkozzon. Ugyanakkor, a teljesség kedvéért, valamint annak érdekében, hogy teljes mértékben segítsen a Bíróságot az ügyben, ha esetleg más következtetésre jutna a felhívások jogi jellegét illetően, most röviden foglalkozom az első fellebbezési jogalap többi három részével.

## *2. Az első fellebbezési jogalap első és harmadik része: a versenyvizsga-szabályzat jogi jellege*

60. Az első fellebbezési jogalap első és három részében a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a versenyvizsga-szabályzat jogi jellegét értékelte. A Bizottság úgy véli, hogy a versenyvizsga-szabályzat kötelező erejű joghatásokat keletkeztetett, amennyiben megállapította a versenyvizsga-felhívásokra alkalmazandó nyelvi jogi keretet, amelyet a versenyvizsga-felhívások pusztán megerősítenek.

61. Egyet kell értenem a Bizottság állításának első részével: vagyis azzal, hogy a versenyvizsga-szabályzat saját jogán megtámadható jogi aktus. Ugyanakkor – szemben a Bizottság állításának második részével és a jelen indítvány előző szakaszában a fentiekben kifejtett indokok miatt – az előbbi állítás véleményem szerint semmiképpen nem zárja ki azt, hogy az egyéni versenyvizsga-felhívások is megtámadhatók.

<sup>16</sup> Viszonyítási pontként – anélkül, hogy a jelen ügyre vonatkozóan bármiféle következtetést vonnék le – érdemes megjegyezni, hogy úgy tűnik, az EPSO szakított a gyakorlattal, hogy a versenyvizsga-szabályzatot önállóan tegye közzé és minden egyes versenyvizsga-felhívásban hivatkozzon rá. Úgy tűnik, ma már a versenyvizsga-szabályzatot szisztematikusan beépítik az egyes versenyvizsga-felhívásokba, azok mellékleteként. Lásd például: EPSO/AD/338/17, nyílt versenyvizsga-felhívás tanácsosi (AD 5) beosztásba felvehető pályázók tartaléklistájának összeállítása céljából (HL 2017. C 99 A, 1. o.), EPSO/AD/354/17, nyílt versenyvizsga-felhívás lett nyelvű jogász-nyelvész (AD 7) beosztásba felvehető pályázók tartaléklistájának összeállítása céljából, és EPSO/AD/355/17, nyílt versenyvizsga-felhívás máltai jogász-nyelvész (AD 7) beosztásba felvehető pályázók tartaléklistájának összeállítása céljából (HL 2017. C 418 A, 1. o.), vagy az EPSO/AD/356/18, nyílt versenyvizsga-felhívás tanácsosi (AD 5) beosztásba felvehető pályázók tartaléklistájának összeállítása céljából (HL 2018. C 88 A, 1. o.; a továbbiakban: 2018. évi nyílt versenyvizsga-felhívás).

62. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára figyelemmel úgy tűnik, hogy a versenyvizsga-szabályzat valóban tekinthető úgy, hogy *kötelező erejű joghatásokat vált ki*. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 263. cikk értelmében „megtámadható jogi aktusnak” minősül az uniós intézmények által elfogadott valamennyi olyan rendelkezés, függetlenül a formájától, amely kötelező joghatások kiváltására irányul.<sup>17</sup> Annak megállapításához, hogy a megtámadott jogi aktus kivált-e kötelező erejű joghatásokat, az aktus lényegét kell figyelembe venni, és az említett hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az utóbbi aktus elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény jogkörét.<sup>18</sup>

63. Először is, a megfogalmazást illetően a versenyvizsga-szabályzat elnevezése „szabályzat”, nem pedig „elvek” vagy „keretrendszer”, vagy más olyan kifejezés, amely csupán ajánlást sugall. Ezenfelül meglehetősen kötelező jellegű kifejezéseket tartalmaz,<sup>19</sup> ezzel pedig egyértelműen több, mintha felkérés vagy javaslat lenne. Másodszor, a tartalmát illetően, a versenyvizsga-szabályzat bevezető szakaszában kifejezetten az áll, hogy ez (a versenyvizsga-felhívással együttesen) alkotja „a versenyvizsga-eljárás kötelező érvényű keretét”.

64. Harmadszor, rendszertani szinten, a versenyvizsga-szabályzat kötelező jellegére abból is lehet következtetni, hogy a gyakorlatban legalább magára az EPSO-ra nézve kötelezettséget ír elő. Tulajdonképpen a versenyvizsga-szabályzat *kötelezi* az EPSO-t – vagy adott esetben valamely külön intézményt, amely versenyvizsgát szervez –, hogy *indokolja*, miért tért el a második nyelv kiválasztására vonatkozó alapértelmezett rendszerben szereplő szabályoktól. Az, hogy kifejezetten „el kell térni” a versenyvizsga-szabályzattól egy adott versenyvizsga-felhívásban ahhoz, hogy más nyelv választást tegyenek lehetővé, szükségszerűen azt jelenti, hogy a versenyvizsga-szabályzat kötelező erővel bír. Ha nem bírna kötelező erővel, nem kellene indokolni a versenyvizsga-szabályzattól való eltérést.

65. Emellett, nem kétséges, hogy tágabb következményekkel jár ez az intézményi vonatkozás, amelyben a versenyvizsga-szabályzat kötelező ereje kötelezettséget teremt az abban szereplő szabályoktól való eltérés indokolására. Az EPSO – azzal, hogy ezt az alapértelmezett rendszert létrehozta a versenyvizsga-szabályzatban – jogos elvárásokat teremtett a pályázók részére azon szabályok tekintetében, amelyeket nemcsak a pályázóknak, de magának az EPSO-nak is követnie kell. Az uniós intézmények vagy szervek által elfogadott ilyen eszközök észszerűen felfoghatók a saját mérlegelési jogkörük gyakorlásának jövőbeli (ön)korlátozásaként<sup>20</sup>, ezzel egyértelműen megerősítve bármely ilyen dokumentum normatív relevanciáját.

66. Összegezve: a versenyvizsga-szabályzat szövege és tartalma, továbbá kontextusa és az EPSO szándéka az elkészítésének idején mind abba az irányba mutat, hogy el kell ismerni, hogy a minden pályázóra alkalmazandó alapértelmezett rendszerként kötelező jogi erővel bír, kivéve ha az EPSO egyértelműen és kifejezetten úgy dönt, hogy nem alkalmazza őket, amely döntést minden egyes esetben meg kell indokolni.

67. Ezt a következtetést semmiképpen nem kérdőjelezi meg az – amint azt már a jelen indítvány 53. és 54. pontjában kifejtettem –, hogy a közvetlenül és egyedül a versenyvizsga-szabályzat megsemmisítésére irányuló keresetindítás a jogállást és a határidőket illetően alighanem problémás lenne. Egyéni szinten ugyanis meglehetősen nehéz lenne egy jövőbeli versenyvizsga-szabályzat jövőbeli felperese számára

17 Legújabbán lásd: 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 A versenyvizsga-szabályzat megerősíti, hogy „amennyiben a versenyvizsga-felhívás másképp nem rendelkezik, második nyelvként általában csak az angol, a francia vagy a német nyelvet lehet választani”, majd később azt írja, hogy minden pályázó „köteles bizonyos vizsgákat az e három nyelv közül választott második nyelven *letenni*” (kiemelés tőlem). Az iránymutatás azzal kezdődik, hogy „megerősítést nyert, hogy az EPSO-versenyvizsgákon használható nyelvek általános szabályai a következők *lesznek*”, később pedig hozzáteszi, hogy „[a]z értékelőközpont kizárólag a pályázók választott második nyelvén – azaz az angol, a francia és a német nyelv valamelyikén – *zajlik*” (kiemelés tőlem).

20 Lásd többek között: 2012. december 13-i Expedia ítélet (C-226/11, EU:C:2012:795, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

bizonyítani, hogy őt a versenyvizsga-szabályzat egy ilyen kereset benyújtása szempontjából „közvetlenül és személyében” érinti, amint azt az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése előírja. Ugyanakkor a jelen ügy felpereséhez hasonló valamely tagállamnak vagy valamely más előjogokkal rendelkező felperesnek nem kell bizonyítania az ilyen érintettség fennállását.<sup>21</sup>

68. Ugyanakkor, noha a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem ismerte el a versenyvizsga-szabályzat kötelező erejét, az első fellebbezési jogalap első és harmadik része hatástalan. Mivel ugyanis a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a megtámadott felhívások kötelező erővel bírnak, és ezért helyesen teret adott bírósági felülvizsgálatuknak, nem érintette az ítélete rendelkező részét az, hogy nem ismerte el a versenyvizsga-szabályzat kötelező erejét.

### 3. Az első fellebbezési jogalap második része: az EPSO hatáskörei

69. Végezetül, az első fellebbezési jogalap második részével a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a személyzeti szabályzat III. melléklete 7. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban, amikor megállapította, hogy az EPSO nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy „általános és absztrakt módon alkalmazandó, kötelező szabályokat” hozzon.

70. Megint csak úgy vélem, hogy a Bíróságnak nem kell foglalkoznia az első fellebbezési jogalap e részével. Mivel ugyanis a Törvényszék fő érdemete a megtámadott felhívások megsemmisítésére más jellegű volt, nem értem, hogy a Törvényszék elejtett megjegyzésének megvitatása hogyan eredményezhetné a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését. Ezért az első jogalap e része hatástalan.

71. Ugyanakkor szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy amennyiben egy ilyen érv elemzésre kerül, sokkal részletesebben kell a kérdést megvitatni annak érdekében, hogy helyesen értelmezzük a személyzeti szabályzat III. melléklete 7. cikkének (1) bekezdését és értékeljük a versenyvizsga-szabályzat szerepét az említett rendelkezések által az EPSO-ra ruházott hatáskör fényében.

72. A 7. cikk (1) bekezdése szerint az EPSO-ra van bízva a szükséges intézkedések meghozatalának felelőssége annak biztosítására, hogy a tisztviselők kiválasztási eljárásaiban *egységes előírásokat* alkalmazzanak.

73. A szöveget, kontextusát és logikáját nézve egyfelől nem értek egyet a Törvényszék azon némileg vehemens és kategorikus megállapításával a megtámadott ítélet 56. pontjában, amely szerint a 7. cikk (1) bekezdése alapján soha nem engedélyezhető, hogy az EPSO „általános és absztrakt módon alkalmazandó, kötelező szabályokat fogadjon el”. Ha az EPSO-nak biztosítania kell, hogy egységes előírásokat alkalmazzanak a kiválasztási *eljárásokban*, vagyis minden versenyvizsgán, ez szükségképpen azt jelenti, hogy rendelkeznie kell hatáskörrel arra, hogy a jövőbeli versenyvizsgákra esetlegesen alkalmazandó általános szabályokat elfogadja, amint arra a Bizottság írásbeli beadványaiban helyesen rámutatott.

<sup>21</sup> Lásd például: 2012. szeptember 5-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Amint arra fenti 14. lábjegyzetben utaltam, ezt azonban nem lehet megfordítani, hogy azt állítsuk, hogy mivel valamely tagállam potenciálisan már megtámadhatta a versenyvizsga-szabályzatot, ettől a felhívások pusztán „megerősítő aktusokká” válnak (de vélhetően csak azon konkrét tagállam vonatkozásában?).

74. Másfelől azonban – és a Bizottsággal ellentétben – úgy gondolom, hogy az említett rendelkezéssel az EPSO-ra ruházott hatáskör *tárgyi* hatálya sokkal kevésbé egyértelmű. Az EPSO nyilvánvalóan elfogadhat „általános és absztrakt módon alkalmazandó, kötelező szabályokat” – vagy a 7. cikk (1) bekezdésének szóhasználatával, „egységes előírásokat” – a versenyvizsgák technikai szervezésével kapcsolatban, például egy jövőbeli és általános döntést a használandó tesztek vagy kérdések jellegéről, a számítógépek használatáról vagy használatának mellőzéséről, a tesztek kitöltéséhez szükséges időről és így tovább.

75. Ugyanakkor dönthet-e az EPSO egyúttal az intézményeken belüli nyelvi rendszer jövőjéről? Valóban mondhatjuk-e azt, hogy a versenyvizsgák nyelvének megválasztása, ami kétségtelenül érinti, hogy az intézményekben azt követően mely nyelveket fogják használni, egyszerűen a tisztviselők kiválasztási eljárására vonatkozó technikai vagy szervezési szabály, amely a személyzeti szabályzat III. melléklete 7. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „egységes előírás” fogalmába tartozik?

76. Anélkül, hogy arra utalnék, hogy ez a szándék, egy ilyen lehetőség megengedése veszélyesen közel kerülhet az 1. rendelet és az EUMSZ 342. cikk megkerüléséhez, amelyek közül az utóbbi előírja, hogy az intézmények nyelvhasználatára vonatkozó szabályokat, az Európai Unió Bíróságának alapokmányában foglalt rendelkezések<sup>22</sup> sérelme nélkül, a Tanács határozza meg egyhangúlag. Ennek a kérdésnek van egy nagyon erős időbeli vetülete is. A versenyvizsgákra (helyesen) alkalmazandó nyelvi szabályoktól való ideiglenes eltérés is tartós hatással lehet az intézmények jövőbeli nyelvi egyensúlyára. A jelen alkotja a jövőt, és az ekként alakított jövő hamar elkezdheti meghatározni az intézmények nyelvi igényeinek objektív mai szükségleteit.

77. Így még ha a Bizottság meg is kérdőjelezte a Törvényszék elejtett megjegyzését, eléggé meglepne, ha tényleg foglalkozni szeretne ezzel a jelentős (alkotmányjogi) kérdéssel a jelen fellebbezés keretében. Akárhogy is, azt javaslom, hogy a Bíróság az első fellebbezési jogalap e részéről csupán annyiban rendelkezzen, hogy megállapítja, hogy a Bizottság jelen fellebbezési eljárásban benyújtott kereseti kérelmére tekintettel az első fellebbezési jogalap e része hatástalan.

### ***B. A második fellebbezési jogalap***

78. A második fellebbezési jogalap *első részében* a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott ítélet 91. és 92. pontjában a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a személyzeti szabályzat 1d. cikkének értelmezésekor. A Bizottság szerint a Törvényszék tévedett, amikor a 2012. november 27-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (a továbbiakban: „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet)<sup>23</sup> 102. pontja alapján megerősítette, hogy a második nyelv választásának korlátozása önmagában nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül. A Bizottság azzal érvel, hogy az említett pont arra a kötelezettségre utalt, hogy a versenyvizsga-felhívásokat a Hivatalos Lapban minden hivatalos nyelven közzé kell tenni. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy a Törvényszék tévedett, amikor a megtámadott ítélet 92. pontjában megállapította, hogy a személyzeti szabályzat 1d. cikke tiltja a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetést. A Bizottság álláspontja szerint az említett rendelkezés bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi az eltérő bánásmódot.

79. Véleményem szerint a második fellebbezési jogalap e része megalapozatlan.

<sup>22</sup> Az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv 64. cikke.

<sup>23</sup> C-566/10 P, EU:C:2012:752.

80. Először is, a Törvényszék az „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletre a megtámadott ítélet 91. pontjában egy érvelés összefoglalásaként, a „lásd ebben az értelemben” fordulattal bevezetve, kiegészítő jelleggel hivatkozott. Egyértelműen nem ez a hivatkozás képezte a Törvényszék által az említett pontban tett azon megállapítás alapját, hogy a második nyelv korlátozása a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősült. E következtetés indokolása a 91. pont megtámadott hivatkozását megelőző pontokban található. Ezen érveléssel a Bizottság – úgy tűnik – ismét egy elejtett hivatkozást támad meg, nem pedig a Törvényszék állításának érdemi indokolását.

81. Másodszor, abból, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 92. pontjában azt állítja, hogy a személyzeti szabályzat 1d. cikke tiltja a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetést, nem következik, hogy ki akarta zárni, hogy bizonyos feltételek mellett igazolni lehessen az ilyen hátrányos megkülönböztetést. A Törvényszék ugyanis a megtámadott ítélet 88. pontjában kifejezetten megjegyezte, hogy az 1d. cikk lehetővé teszi a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével szembeni korlátozásokat.

82. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy a megtámadott ítélet 92. pontjában a Törvényszék egyszerűen emlékeztetett arra, hogy az 1d. cikk általános elvét a bármely alapon, így többek között a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma képezi. Ugyanakkor elolvasva a Törvényszék indokolásának teljes szakaszát, a szóban forgó állításból nem vonható le az a következtetés, hogy a Törvényszék azt állította volna, hogy az 1d. cikk nem teszi lehetővé az ilyen hátrányos megkülönböztetés igazolását bizonyos feltételek mellett.

83. A második fellebbezési jogalap *második részében* a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott ítélet 98–104. pontja hibás indokolást tartalmaz, mivel a Törvényszék nem vizsgálta, hogy a versenyvizsga-szabályzat az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 91. pontja értelmében vett „közlemény” vagy „más aktus” volt-e. A Bizottság emellett azt állítja, hogy a megtámadott ítélet indokolása nem volt elégséges, mivel a Törvényszék kizárólag a megtámadott felhívásokban szereplő második nyelv választására vonatkozó igazolásokat vizsgálta, a versenyvizsga-szabályzatban szereplő igazolásokat nem.

84. Véleményem szerint a második fellebbezési jogalap e része is megalapozatlan.

85. Igaz, hogy az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 91. pontjában a Bíróság megjegyezte először is, hogy a versenyvizsgákkal érintett intézmények mind ez ideig nem fogadtak el eljárási szabályokat az 1. rendelet 6. cikke alapján. Ezután hozzátette, hogy a Bizottság nem hivatkozott *más aktusokra* sem, például olyan *közleményekre*, amelyekben a versenyvizsgákon való részvételhez szükséges második nyelvre vonatkozó választás korlátozásának szempontjairól rendelkezett volna. Végül megjegyezte, hogy a vitatott versenyvizsga-kiírások egyáltalán „nem tartalmaznak olyan indokolást, amely igazolná a szóban forgó három nyelv kiválasztását”. Tulajdonképpen ez az utolsó mondat képezte a Bíróság indokolásának lényegét, amennyiben az említett ítélet 90. pontjában megállapította, hogy „a második nyelvre vonatkozó választást korlátozó szabályoknak egyértelmű, objektív és kiszámítható szempontokat kell tartalmazniuk annak érdekében, hogy a pályázók időben tudomást szerezhessenek az előírt nyelvi követelményekről, és így a lehető legjobb körülmények között készülhessenek a versenyvizsgákra”.

86. Ugyanakkor nem látom, hogy a Bíróság ezen indokolása hogyan járhat olyan következményekkel, mint amit a Bizottság a jelek szerint tulajdonít neki. Nekem nem tűnik úgy, hogy az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 91. pontjában a Bíróság olyan kritériumokat állapított volna meg, amelyek alapján az említett közlemények jogi jellegét értékelni lehetne, és még kevésbé állította azt, hogy az ilyen értékelést valójában azért kell elvégezni, hogy a 91. pontban szereplőket „előidézze”. A „*más aktusokra*, például *közleményekre*” való hivatkozás véleményem szerint egyszerűen annyit jelentett,

hogyan az intézménynek el kell fogadnia (bármilyen általános) intézkedést, hogy a pályázók előre tudhassák, mit várnak el tőlük. Ezért semmiképpen nem teszi hibássá az indokolását az, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben nem vizsgálta, hogy a versenyvizsga-szabályzat ilyen közleménynek minősült-e a Bíróság 91. pontban tett kijelentése szempontjából.

87. A Bizottság emellett azt állítja, hogy a Törvényszék nem vizsgálta a második nyelv kiválasztására vonatkozóan a versenyvizsga-szabályzatban szereplő igazolást. Amennyiben ez az érv – amint azt maga a Bizottság is kétségtelenül elismeri – nincs átfedésben az első fellebbezési jogalapjára vonatkozó és abban tárgyalt kérdéssel,<sup>24</sup> elegendő megjegyezni, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék vizsgálta nemcsak a megtámadott felhívásokban, hanem a versenyvizsga-szabályzatban (115. pont) és az általános iránymutatásban (116. pont) szereplő igazolásokat is.

88. Következésképpen, a második fellebbezési jogalapban a Bizottság által előterjesztett valamennyi érv megalapozatlan.

### **C. A harmadik fellebbezési jogalap**

89. A harmadik fellebbezési jogalap a versenyvizsgákon használható második nyelv kiválasztása angol, francia és német nyelvre való korlátozásának jogszerűségére vonatkozik. E fellebbezési jogalap első része a személyzeti szabályzat 27. cikkének értelmezésére, valamint e cikknek a 28. cikk f) pontjához való pontos viszonyára vonatkozik (1). A második és harmadik rész a Törvényszék által a versenyvizsga-felhívások jogszerűségének felülvizsgálatához választott paraméterekre, valamint az általa elvégzett felülvizsgálat alaposságára vonatkozik (2).

*1. A harmadik jogalap első része: a személyzeti szabályzat 27. cikke és 28. cikkének f) pontja közötti viszony – a nyelvismeret alkalmasságot jelent?*

90. A harmadik fellebbezési jogalap első részében a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék hibásan értelmezte az említett ítélet 106. pontjában a személyzeti szabályzat 28. cikkének f) pontját. E pontban a Törvényszék megállapította, hogy a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetést csak az a célkitűzés igazolhatja, hogy a feladataikat azonnal ellátni képes pályázókkal rendelkezessenek. Ezzel szemben a Törvényszék azt állapította meg, hogy az az alkalmasság, a hatékonyság és a feddhetetlenség legmagasabb követelményeinek megfelelő tisztviselők felvételére vonatkozó célkitűzés nem igazolhatja az ilyen hátrányos megkülönböztetést. Ennek oka, hogy az említett tulajdonságok nyilvánvalóan függetlenek a nyelvismerettől.

91. A Bizottság azt állítja, hogy a személyzeti szabályzat 28. cikkének f) pontja szerint a nyelvismeret az egyik, az intézményekben betöltendő álláshelyekhez kijelölendő feltétel. Vagyis úgy véli, hogy a nyelvismeret a személyzeti szabályzat 27. cikke értelmében vett „alkalmasságra” vonatkozó követelmény része.

<sup>24</sup> Ezzel foglalkoztam a jelen indítvány fenti 46–68. pontjában.



92. Mindenesetre, ha a szöveg felől nézzük, a 27. cikk angol nyelvi változatában használt „ability” úgy határozható meg, hogy „possession of the means or skill to do something”<sup>25</sup> [valami megtételéhez szükséges eszközök vagy készségek birtoklása] vagy „competence in doing something”<sup>26</sup> [valami megtételéhez szükséges kompetencia]. Azt, hogy az „alkalmasság” a „kompetenciával”, vagy a valami „megtételére” való képességgel áll kapcsolatban, a személyzeti szabályzat többi nyelvi változata is megerősíti, amelyek a „compétence”<sup>27</sup> (franciául), „Befähigung”<sup>28</sup> (németül), „competenza”<sup>29</sup> (olaszul), „competencia”<sup>30</sup> (spanyolul) vagy „způsobilost”<sup>31</sup> (csehül) fogalmat használják.

93. A 27. cikkben használt „alkalmasság” fogalom pontos tartalmát rendszertanilag, a személyzeti szabályzat 28. cikkre hivatkozással is lehetne értékelni. A személyzeti szabályzat 28. cikke a kinevezendő tisztviselőre vonatkozó „feltételeket”, köztük az f) pontban azt a feltételt állapítja meg, hogy a pályázó „tanúbizonyosságot tesz az Unió egyik hivatalos nyelvének alapos ismeretéről és egy további hivatalos nyelvének a feladatainak ellátásához szükséges szintű ismeretéről”.

94. A 28. cikk azonban különböző elemeket együttesen használ. Ezen elemek némelyike jellemezhető úgy, hogy „jogosultsági” feltételek, mint amilyen az a feltétel, hogy a pályázó a tagállamok egyikének állampolgára legyen és állampolgári jogai maradéktalanul megillessék (az a) pont); katonai szolgálatra vonatkozó kötelezettségeinek eleget tegyen (a b) pont), valamint fizikailag alkalmas legyen a feladat ellátására (az e) pont). Ezzel szemben úgy tűnik, más elemek a tisztviselő „kompetenciáival” kapcsolatosak, például hogy megfeleljen a feladatainak ellátásához szükséges erkölcsi követelményeknek (a c) pont), vagy hogy megfeleljen egy képesítéseken vagy vizsgákon, vagy mind képesítéseken, mind vizsgákon alapuló versenyvizsga feltételeinek (a d) pont).

95. E különböző elemek elegendőre tekintettel úgy vélem, nem, vagy alig vonható le következtetés egy ilyen rendszertani érvelésből és a személyzeti szabályzat 27. és 28. cikke közötti viszonyból arra vonatkozóan, hogy a nyelvismeret „tudásnak” vagy „alkalmasságnak” minősül-e a személyzeti szabályzat 27. cikke vonatkozásában.

96. Ezenkívül, nem lehet egyértelmű iránymutatást levezetni a kérdésre az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 94. pontjából, ahol a Bíróság megállapította, hogy „az intézmények feladata, hogy egymásra tekintettel mérlegeljék a versenyvizsga nyelvei számának korlátozását igazoló jogszerű célt és az alkalmasság legmagasabb követelményeinek megfelelő pályázók kiválasztására vonatkozó célt”.<sup>32</sup>

97. Végezetül, az is egyértelmű, hogy az „alkalmasság” fogalom értelmezése a nyelvismeret vonatkozásában bizonyos mértékig kontextusfüggő lehet, különösen a meghirdetett álláshelyre tekintettel. Például egy fordító, tolmács vagy jogász-nyelvtanár álláshely esetében a nyelvismeret könnyebben illeszkedik az „alkalmasság” vagy a „kompetencia” fogalmába, mint más, kevésbé nyelvvel kapcsolatos álláshelyek esetén.<sup>33</sup>

25 *Concise Oxford English Dictionary*, 11. kiadás, szerk.: Soanes, C., és Stevenson, A., Oxford University Press, Oxford, 2004.

26 Online *Merriam-Webster Dictionary* (elérhető a következő címen: <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, Párizs, 2011.

28 „Das Befähigtsein; Eignung; Tauglichkeit; Begabung”: *Duden. Deutsches Universalwörterbuch*, 6. kiadás, Dudenverlag, Mannheim, Lipcse, Bécs, Zürich, 2006.

29 „L’essere competente”, a „competente” szót pedig úgy határozza meg, hogy „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, Milánó, 2005.

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

31 *Slovník spisovné češtiny*, 4. kiadás, Akademia, Prága, 2009, meghatározása szerint „způsobilý” as ‘mající k něčemu potřebné schopnosti, předpoklady’.

32 Számomra úgy tűnik, hogy az angol változatban a „the most competent candidates” [a legalkalmasabb pályázók] mondatrészt a kijelentés tartalmát illetően inkább azt jelentette, hogy „the candidates having the highest standard of ability” [az alkalmasság legmagasabb követelményeinek megfelelő pályázók], mivel az ítélet többi nyelvi változatában a Bíróság ugyanazt a megfogalmazást használta, mint amely a személyzeti szabályzat 27. cikkének vonatkozó nyelvi változatában szerepel (például „ayant les plus hautes qualités de compétence” az ítélet francia nyelvi változatában, vagy „dotati delle più alte qualità di competenza” az olasz változatban, amely az eljárás nyelve volt).

33 E tekintetben lásd: 2015. december 17-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-510/13, nem tették közzé, EU:T:2015:1001, 102. pont).

98. Személy szerint nekem nem esne nehezemre, hogy a szavak köznapi jelentése alapján a nyelvtudást a személyzeti szabályzat 27. cikke értelmében vett „alkalmasság” fogalma alá soroljam be.<sup>34</sup> Ugyanakkor némileg nehezebb megértenem, hogy a Törvényszék indokolásának a megtámadott ítélet 106. pontjában szereplő, ilyen mellékes eleme miért játszana jelentős szerepet a jelen fellebbezés kontextusában. Véleményem szerint, még ha a Bíróság meg is állapítaná, hogy valamely nyelvnek a 28. cikk f) pontja által előírt ismerete a személyzeti szabályzat 27. cikke értelmében vett „alkalmasságnak” minősülhet, ez semmiképpen nem vezetne a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez.<sup>35</sup>

99. Valójában a Törvényszék a megtámadott felhívásokat lényegében amiatt semmisített meg, mert a második nyelv kiválasztására vonatkozó korlátozás nem volt kellőképpen igazolva. Azonban a megtámadott ítélet 106. pontja nem erre a kérdésre vonatkozik. Ezért a harmadik fellebbezési jogalap első része hatástalannak tűnik.

## *2. A harmadik fellebbezési jogalap második és harmadik része: a versenyvizsga-felhívások jogszerűsége felülvizsgálatának hatálya és alapossága*

100. Harmadik fellebbezési jogalapjának második és harmadik részével a Bizottság a Törvényszék által a megtámadott ítélet 107–117. pontjában a versenyvizsga-felhívások jogszerűségének felülvizsgálatához használt paramétereket és kritériumokat kifogásolja. Állítása szerint az ítélet az EPSO-t a pályázóktól elvárt alkalmassági kritériumok meghatározása terén megillető mérlegelési jogkör hatályának téves értelmezésén alapul. A Bizottság rámutat, hogy a Bíróság az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 90. pontjában csupán azt írta elő, hogy „a második nyelvre vonatkozó választást korlátozó szabályoknak *egyértelmű, objektív és kiszámítható* szempontokat kell tartalmazniuk annak érdekében, hogy a pályázók időben tudomást szerezhessenek az előírt nyelvi követelményekről, és így a lehető legjobb körülmények között készülhessenek a versenyvizsgákra” (kiemelés tőlem). Ez azonban nem igazolja a Törvényszék által a megtámadott ítélet 152. pontjában tett azon megállapításokat, amelyek szerint az EPSO-nak „meghatározott és ellenőrizhető” bizonyítékokat kellett volna bemutatnia.

101. Harmadik fellebbezési jogalapjának harmadik részével a Bizottság a Törvényszék által a megtámadott ítélet 120–144. pontjában végzett felülvizsgálat alaposságát is bírálja. Úgy véli, hogy a Törvényszék túllépte bírósági felülvizsgálati jogkörének korlátait és igazgatási hatáskörben járt el, amikor a Bizottság által bemutatott adatokat értékelve arra a következtetésre jutott, hogy az említett adatok nem voltak alkalmasak arra, hogy alátámasszák a második nyelv korlátozását igazoló érveket.

102. A Bizottság a harmadik fellebbezési jogalapról mind a második, mind pedig a harmadik részében lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék túllépett bírósági felülvizsgálati jogkörének korlátait, és egyúttal nem vette figyelembe azt a tág mozgásteret, amelyet az EPSO élvez, amikor az intézmények nevében meghatározza azokat a (nyelvi) alkalmassági kritériumokat, amelyeknek a pályázóknak meg kell felelniük.

103. Nem értek egyet ezzel.

<sup>34</sup> Ugyanakkor, még ha a nyelvismeret olyan alkalmasságnak is minősül, amelyet a tisztviselő kinevezésekor értékelni kell, természetesen nem *kizárólag* ezt az alkalmasságot kell értékelni ebben az időpontban. Ezt megerősíti a személyzeti szabályzat 45. cikkének (2) bekezdése, amely szerint a tisztviselők kötelesek bizonyítani alkalmasságukat valamely harmadik nyelv egyikén történő munkavégzésre. Vagyis a nyelvismeret olyan alkalmasság, amely megszerzhető. Ugyanakkor önmagában ez nem zárja ki, hogy a nyelveket valamely versenyvizsga keretében lehessen értékelni: tulajdonképpen – ahogy a Bíróság az „Olaszország kontra Bizottság I ítélet” 97. pontjában megjegyezte – „az intézmények feladata, hogy egymásra tekintettel mérlegeljék a versenyvizsgák nyelvi számának korlátozását igazoló jogszerű célt és a felvett tisztviselők számára a szolgálati érdek érvényesítéséhez szükséges nyelvek elsajátítására vonatkozóan az intézményekben rendelkezésre álló lehetőségeket” (kiemelés tőlem).

<sup>35</sup> Véleményem szerint a Törvényszék ítéletének 106. pontjával kapcsolatos legfőbb kérdés inkább az, hogy milyen (objektív és észszerű) indokok válthatják ki a nyelvek korlátozását a felvételi folyamatban, és az, hogy milyen rendszertani kapcsolat áll fenn a személyzeti szabályzat 27. cikke és 1d. cikkének (6) bekezdése között. A fenti kérdések egyikét sem vetették fel ebben a fellebbezésben.

104. Már az elején emlékeztetni kell arra, hogy az uniós bíróságok előtti elsőfokú felülvizsgálat *teljes* bírósági felülvizsgálatot jelent. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 263. cikkben bevezetett jogszerűségi vizsgálat mind jogi, mind pedig ténybeli felülvizsgálatot magában foglal, ami azt jelenti, hogy a hatáskörrel rendelkező uniós bíróság jogosult a bizonyítékokat értékelni.<sup>36</sup> Ezért a Törvényszék a valamely intézmény által a határozatának alátámasztására felhívott valamennyi tényállást értékelheti.

105. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a második nyelvre vonatkozóan a megtámadott felhívásokban és a versenyvizsga-szabályzatban szereplő korlátozással kapcsolatos indokok többsége, vagyis az EPSO által választott és benyújtott igazoló elemek *tényszerű felvetések*.

106. A megtámadott felhívások egyéb elemek mellett arra hivatkoznak,<sup>37</sup> hogy „az uniós intézmények által a belső kommunikációban régóta használatos nyelvek, valamint a külső kommunikációhoz és az iratkezeléshez szükséges nyelvek vonatkozásában elmondható, hogy az angol, a francia és a német nyelv a legelterjedtebb”. Hozzáteszik, hogy „az Európai Unióban messze az angol, a francia és a német nyelv számít a legelterjedtebb és a legszélesebb körben tanult második nyelvnek”. A felhívások szerint a speciális készségek értékelésének helyéül szolgáló értékelőközpontokban használt nyelvek korlátozása „lehetővé teszi az uniós intézmények számára, hogy felmérjék a pályázók azon képességét, hogy a leendő munkakörükhöz hasonló körülmények között el tudják-e azonnal látni feladataikat”.

107. A versenyvizsga-szabályzat, valamint az ahhoz mellékelt általános iránymutatás főként igen hasonló igazolást tartalmaz, amely szintén tényszerű. Ezenfelül az általános iránymutatás további elemeket is meghatároz, például kimondja, hogy hagyományosan az angol, a francia és a német nyelven „üléseznak az intézmények tagjai”. Azt állítja, hogy az, hogy „a házon belüli és kívüli kommunikáció során is e nyelvek használata a leggyakoribb”, „az intézmények fordítószolgálatainál fordítandó forrásnyelvi szövegek statisztikái is alátámasztják”. Ezt a nyelvválasztást „az érintett vizsgák jellege is indokolja”, ami „készésgalapú értékelési módszereket” jelent. Az általános iránymutatásban továbbá az szerepel, hogy amellett, hogy e három nyelv képezi a leggyakrabban tanult idegen nyelveket, „a közvélemény e nyelvek elsajátítását tartja a leghasznosabbnak”. Végezetül statisztikai adatokra is hivatkozik, amelyek szerint e nyelvek voltak a – 2005-ben és 2010-ben is – tartott versenyvizsgákon a pályázók által leggyakrabban kiválasztott második nyelvek.

108. Jellegüknél fogva mindezen állítások olyan tényszerű felvetések, amelyeket bírói úton felül lehet és – ha bizonyos igazgatási határozatok indokolásaként hivatkoznak rájuk – felül is kell vizsgálni, ha az uniós bíróságok előtt megtámadják azokat. Így azon a véleményen vagyok, hogy a Törvényszék nyilvánvalóan nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott felhívásokban, a versenyvizsga-szabályzatban és az általános iránymutatásban szereplő tényszerű felvetéseket értékelte.

109. Akkor sem alkalmazta tévesen a jogot a Törvényszék, amikor felülvizsgálta a Bizottság által az első fokú eljárásban – ismét csak tényszerű felvetések formájában – benyújtott további bizonyítékokat. E kiegészítő nyilatkozatokkal a Bizottság azt állította, hogy az angol, a francia és a német nyelv: i. az Unió intézményeiben a tanácskozások három fő nyelve; ii. azok a nyelvek, amelyekre szinte minden

36 Lásd például: 2014. július 10-i Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság ítélet (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); lásd még: 2011. december 8-i Chalkor kontra Bizottság ítélet (C-386/10 P, EU:C:2011:815, 67. pont); 2012. november 6-i Otis és társai ítélet (C-199/11, EU:C:2012:684, 63. pont).

37 Az általános versenyvizsga-felhívásban szereplő igazolás teljes szövegéhez lásd a jelen indítvány 24. pontját. Az adatvédelmi versenyvizsga-felhívás megfelelő pontjának szövege lényegében megegyezik ezzel.

dokumentumot lefordít a Fordítási Főigazgatóság; iii. a tisztviselői és egyéb alkalmazottai által leginkább beszélt nyelvek; valamint iv. a tagállamokban idegen nyelvként leginkább tanult és beszélt nyelvek. Az ilyen tényszerű felvetések a felek által benyújtott bizonyítékok fényében történő értékelése megint csak éppen az, amit az uniós bíróságoknak első fokon tenniük kell.<sup>38</sup>

110. Számomra úgy tűnik, hogy a „mérlegelési mozgástér” fogalmának értelmezésekor a Bizottság két különböző kérdést kever össze: az, hogy az intézmények a jogszerűség keretein belül szabadon választhatják meg, mit szeretnének tenni, hogy kívánják azt elérni, és hogy a nyilvánosság előtt milyen indokokra kívánnak hivatkozni és hogyan indokolják az adott döntést, nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy a döntés meghozatalát követően az indokolás nem vizsgálható felül.

111. A (tág) mérlegelési mozgástér, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban, magában foglal bizonyos rugalmasságot a tények értékelése és a tényekből levonható következmények tekintetében, különösen igaz ez az erősen technikai vagy politikai jellegű tényekre.<sup>39</sup> Ugyanakkor – amint azt a Bíróság számos anyagi jogi területen, például a versenyjog,<sup>40</sup> az állami támogatások,<sup>41</sup> a közös kül- és biztonságpolitika,<sup>42</sup> terén megerősítette – az, hogy az igazgatási szerv mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, nem védi ezeken a területeken a döntés meghozatalához felhasznált tényszerű felvetéseket az esetleges bírósági felülvizsgálattal, és különösen azon értékeléssel szemben, hogy azok a tények, amelyen a megtámadott határozat alapul, pontosan vannak-e megfogalmazva, és indokolt-e, hogy ilyen következtetést vonjanak le belőle. Végezetül, vannak egyéb területek – például a közlekedés<sup>43</sup> vagy a mezőgazdaság<sup>44</sup> –, amelyeken az elismert tágabb mérlegelési mozgástér valóban jelentheti azt, hogy a felülvizsgálat alapossága enyhébb. Ezekben a területeken az uniós bíróság csupán azt vizsgálja, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlása tartalmaz-e nyilvánvaló hibát, hatáskörrel való visszaélésnek minősül-e vagy az intézmény egyértelműen túllépett-e mérlegelési jogkörének keretein. Ugyanakkor a felülvizsgálat még ezekben az esetekben sincs semmiképpen kizárva.

112. Röviden: az igazgatási szerv által élvezett mérlegelési mozgástér a jelen ügyben egyértelműen magában foglalta annak megválasztását, hogy a versenyvizsgákon korlátozzák-e a második nyelv használatát, és ha igen, hogyan. Magában foglalta azt is, hogy megválassza, milyen érvekre kíván hivatkozni az esetleges korlátozások e típusa vonatkozásában.<sup>45</sup> Ugyanakkor, miután az EPSO úgy döntött, hogy a második nyelvek megválasztását illetően egy sor olyan tényszerű felvetésre kíván hivatkozni, amely arra irányul, hogy hogyan használták és használják a szóban forgó nyelveket Európában, az intézményeken belül és kívül, a felhívásokban, a versenyvizsga-szabályzatban és az általános iránymutatásban szereplő ilyen állításokat az uniós bíróságok teljeskörűen felülvizsgálhatják. E felülvizsgálat során a Törvényszék semmiképpen nem helyettesítette a saját értékelését az igazgatási szervével: egyszerűen felülvizsgálta az igazgatási szerv által ezen értékelés tekintetében előadott érveket.

38 Amint azt a Bíróság a 2014. július 10-i Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság ítéletben (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) megállapította, „az uniós bíróságnak a hivatkozott jogalapok alátámasztása érdekében a felperes által előterjesztett elemek alapján kell elvégeznie a jogszerűség vizsgálatát, és e tényezők értékelését illetően nem hivatkozhat a Bizottság rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérre annak érdekében, hogy lemondjon a mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból alapos felülvizsgálat elvégzéséről”.

39 Lásd például: Léger főtanácsnok Raica Foods kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-40/03 P, EU:C:2005:93, 45–49. pont).

40 Lásd például: 2005. február 15-i Bizottság kontra Tetra Laval ítélet (C-12/03 P, EU:C:2005:87, 39. pont); lásd még: 2011. december 8-i Chalkor kontra Bizottság ítélet (C-386/10 P, EU:C:2011:815, 54. pont); 2014. július 10-i Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság ítélet (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 54. pont).

41 Például: 2003. május 8-i Olaszország és SIM 2 Multimedia kontra Bizottság ítélet (C-328/99 és C-399/00, EU:C:2003:252, 39. pont).

42 Például: 2015. április 21-i Anboubá kontra Tanács ítélet (C-605/13 P, EU:C:2015:248, 41. és 45. pont).

43 Például: 1991. április 16-i Schiocchet kontra Bizottság ítélet (C-354/89, EU:C:1991:149, 14. pont).

44 Lásd például: 2001. november 22-i Hollandia kontra Tanács ítélet (C-301/97, EU:C:2001:621, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Megint csak hangsúlyozni kell, hogy az „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletben (fenti 85. pont) a Bíróság által meghatározott követelmény az volt, hogy egyértelmű, objektív és kiszámítható szempontoknak kell lenniük, amelyeket a pályázók előre megismerhetnek. Semmi nem hangzott el arra vonatkozóan, hogy az ilyen kritériumok meghatározásakor milyen érvekre lehet hivatkozni.

113. Szeretném hangsúlyozni, hogy ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy egyetérttek a Törvényszék összes megállapításával, amelyet a Bizottság által előadott érvek erőteljes és alapos értékelése során tett. Erre végső soron nincs is szükség, mivel a tények értékelése valóban az elsőfokú bíróság feladata.<sup>46</sup> Ugyanakkor teljesen egyetérttek a megtámadott felhívások megsemmisítését illetően az ügy kimenetelével.

114. Mellékesen meg kell jegyezni, hogy ugyanezen eredmény alakult volna ki, ha a Törvényszék kevésbé alaposabb felülvizsgálatot végez, amint azt a Bizottság javasolta (de nem tette). Mindenesetre tény, hogy az EPSO által előadott egyes felvetések együttesen nézve különböző irányokba húznak. Ezért összeegyeztethetetlenek abból a szempontból, hogy a versenyvizsgák esetén éppen az angol, a francia és a német nyelvre korlátozódik a második nyelv kiválasztása, miközben a tényszerű felvetések szintjén megint pontosan és mindig e három nyelv irányába mutatnak. Ezen érvek némelyike az egyik ilyen nyelv (angol) választását indokolja, míg mások egynél többet, de nem mindig ugyanazokat.

115. Ezért úgy vélem, a Törvényszék nem lépte túl bírósági felülvizsgálati hatáskörét, amikor a tényszerű felvetéseket azon bizonyítékok viszonylatában értékelte, amelyeket alátámasztásukra előterjesztettek. Ezért a harmadik fellebbezési jogalap második és harmadik része megalapozatlan.

***D. A negyedik fellebbezési jogalap: a pályázók és az EPSO közötti kommunikáció nyelvének korlátozása – az 1. rendelet és a személyzeti szabályzat közötti kapcsolat***

116. A negyedik fellebbezési jogalapjában a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor az 1. rendelet 2. cikkét értelmezte azon kérdést illetően, hogy a pályázók és az EPSO közötti kommunikáció nyelvének korlátozása hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg. A Bizottság az „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletnek a megtámadott ítélet 183–185. pontjában szereplő értelmezését bírálja. Konkrétabban: a Bizottság úgy véli, hogy a Törvényszéknek nem kellett volna azt a következtetést levonnia az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 68. és 69. pontjából, hogy az 1. rendelet alkalmazandó a pályázókra. A Bizottság szerint az említett pontok arra a kötelezettségre utaltak, hogy a versenyvizsga-felhívásokat a Hivatalos Lapban minden hivatalos nyelven közzé kell tenni. A jelen ügyben a személyzeti szabályzat 1d. cikke alkalmazandó, és ezért az szolgál a pályázók és az EPSO közötti kommunikáció nyelve korlátozásának jogalapjául.

117. Ezért ez a fellebbezési jogalap lényegében azt a kérdést veti fel, hogy a személyzeti szabályzat alkalmazandó-e a versenyvizsga-pályázóra, és ha igen, mely időponttól. E kérdés megválaszolásához azonban előbb egy általánosabb kérdéssel kell foglalkoznunk: milyen viszony áll fenn az 1. rendelet és a személyzeti szabályzat között?

118. Ebben a szakaszban először a felek azon érveit vizsgálom, hogy e rendeletek külön-külön alkalmazandók-e a versenyvizsga-pályázóra (1), majd pedig pontosítom, hogy szerintem az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 68. és 69. pontját hogyan kell értelmezni (2). Ezután rátérek a személyzeti szabályzat hatályára (3), majd pedig azt javaslom, hogy az alkalmazandó a pályázókra, miután egy adott versenyvizsgára benyújtották a jelentkezésüket (4). Ugyanakkor az 1. rendeletnek, mint a nyelvekre vonatkozó általános nyelvi keretrendszernek, a versenyvizsga során és később is jut bizonyos szerep (5). E megállapítások arra a következtetésre vezetnek, hogy a Bizottság negyedik fellebbezési jogalapja megalapozott. Mivel azonban ez nem módosít a Törvényszék előtti ügy kimenetelén, azt javaslom, hogy a Bíróság hatályában a negyedik fellebbezési jogalapra korlátozva a sajátjával helyettesítse a Törvényszék indokolását (6).

<sup>46</sup> A Bíróság következetesen megállapította, hogy mivel a fellebbezés jogkérdésekre korlátozódik, kizárólag a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel a releváns tények megállapítására és értékelésére, valamint a bizonyítékok mérlegelésére. A tények és bizonyítékok értékelése tehát, amennyiben nem ferdítették el azokat, nem olyan jogkérdés, amelynek vizsgálata a fellebbezési eljárás keretében a Bíróságra tartozik; lásd például: 2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 177. pont); 2018. február 28-i mobile.de kontra EUIPO ítélet (C-418/16 P, EU:C:2018:128, 65. pont).

## 1. A feleknek a pályázókra alkalmazandó szabályokra vonatkozó érvei

119. A Bizottság a tárgyaláson azzal érvelt, hogy a versenyvizsga-felhívások Hivatalos Lapban történő közzétételének pillanatától az 1. rendelet és a személyzeti szabályzat *párhuzamosan* alkalmazandó. Ezt igazolja az, hogy egyfelől a személyzeti szabályzat megállapítja, hogy a nyílt versenyvizsgákat közzé kell tenni a Hivatalos Lapban, másfelől pedig, hogy az 1. rendelet előírja, hogy a Hivatalos Lapot a hivatalos nyelveken (azok mindegyikén) kell közzétenni. Ugyanakkor a Bizottság azt is állította, hogy miután a pályázók benyújtották pályázatukat, az 1. rendelet a továbbiakban nem alkalmazandó a pályázókra, hanem rájuk kizárólag a személyzeti szabályzat fog vonatkozni.

120. Ezzel szemben az Olasz Köztársaság és a Spanyol Királyság azzal érvelt, hogy a versenyvizsgákra kizárólag az 1. rendelet alkalmazandó. A személyzeti szabályzat egy, az e felek által meg nem határozott későbbi időpontban válik alkalmazandóvá, de mindenesetre nem alkalmazandó a pályázókra, akikre így kizárólag az 1. rendelet alkalmazandó. Következésképpen ezen álláspont alapján én azt feltételezem, hogy ekkor a teljes kiválasztási eljárást az 1. rendelet szabályozná, a személyzeti szabályzat pedig csak akkor válna alkalmazhatóvá, amikor a tisztviselő szolgálatba lép.

## 2. Az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet

121. Először is, a Bizottság által a jelen fellebbezési jogalapjának alátámasztására előterjesztett érveit illetően fontos pontosítani a Bíróság „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletének 68. és 69. pontjában tett megállapítások tartalmát és hatályát. A 68. pontban a Bíróság megállapította, hogy mivel nincsenek különösen az 1. rendelet 6. cikke értelmében elfogadott különös szabályok, nem volt olyan dokumentum, „amely lehetővé tenné annak megállapítását, hogy az ezen intézmények, valamint a tisztviselők és alkalmazottaik közötti viszonyok egyáltalán nem tartoznak az 1. sz. rendelet hatálya alá.” A 69. pontban a Bíróság hozzátette, hogy „még inkább így van ez az intézmények és a valamely nyílt versenyvizsga pályázói közötti viszonyok vonatkozásában, amely pályázók főszabály szerint nem tisztviselők és nem egyéb alkalmazottak”.

122. E kijelentéseknek, és különösen a 69. pont tartalmának és hatályának értékelése céljából, fontos azokat a Bíróság indokolásának azon megfelelő szakaszának kontextusába helyezni, amelyben elhangzottak. Az „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletben a Bíróság a versenyvizsga-felhívások *közzétételére* vonatkozó kötelezettséget vizsgálta, egy olyan ügyben, amelyben a megtámadott versenyvizsga-felhívásokat teljes terjedelmükben csak angol, francia és német nyelven tették közzé a Hivatalos Lapban. A Bíróság az 1. rendeletnek a nyílt versenyvizsgák pályázóira való alkalmazhatóságára vonatkozó kijelentését ezért a versenyvizsga-felhívások közzétételi kötelezettségével összefüggésben tette, nem pedig a második nyelv kiválasztására vonatkozóan, amellyel az ítélet egy másik szakasza (79. és azt követő pontok) foglalkozott.

123. Ezenfelül az említett jogi kérdésre vonatkozó fő érv véleményem szerint nem is az ítélet 69. pontjában hangzott el, a nyílt versenyvizsgák pályázóinak az 1. rendelet hatálya alá vonását illetően. Ehelyett a Bíróság azon kötelezettséggel kapcsolatos megállapítására vonatkozóan, hogy a versenyvizsga-felhívásokat (a személyzeti szabályzat III. melléklete 1. cikke (2) bekezdésének megfelelően) a Hivatalos Lapban minden hivatalos nyelven közzé kell tenni (amint azt az 1. rendelet 5. cikke előírja), a döntő érv az ítélet 70. és 71. pontjában szerepelt.

124. Következésképpen az „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletből az következik, hogy a versenyvizsga-felhívásokat minden hivatalos nyelven közzé kell tenni. Az is meglehetősen egyértelmű, hogy az adott pillanatban és a Hivatalos Lapban való közzététel vonatkozásában alkalmazandó az 1. rendelet. Ugyanakkor ez az ítélet véleményem szerint nem adott választ arra a kérdésre, hogy a pályázók a személyzeti szabályzat hatálya alá tartoznak-e.

### 3. Alkalmazandó-e a személyzeti szabályzat a pályázókra?

125. Az 1. rendelet és a személyzeti szabályzat közötti viszony megértéséhez először is elemezni kell a két aktus hatályát.

126. Teljesen egyértelmű, hogy az 1. rendelet olyan általános rendszer, amely az uniós intézmények nyelveire vonatkozó szabályokat tartalmazza. Kifejezett eltérés hiányában ez a rendszer mindenkor alkalmazandó.

127. Ugyanakkor a személyzeti szabályzat hatálya valamivel kevésbé egyértelmű.

128. Egyfelől, a személyzeti szabályzat 1. cikke – ha önmagában értelmezzük – meglehetősen egyenes választ tud adni. Ebben az szerepel, hogy a személyzeti szabályzatot „az Unió tisztviselőire kell alkalmazni”. Ezzel szemben az 1a. cikk (1) bekezdése a következőképpen határozza meg „az Unió tisztviselője” fogalmát: „bármely olyan személy, akit [...] az Unió valamely intézményének állományában létrehozott beosztásba [...] kineveztek”.

129. Másfelől a személyzeti szabályzat többi rendelkezése, valamint több más rendszertani megfontolás egy más, egyértelműen árnyaltabb következtetéshez vezet.

130. Először is bőségesen áll rendelkezésre szövegszintű és rendszertani érv azon állítás alátámasztására, hogy a személyzeti szabályzat tárgyi hatályát tekintve alkalmazandó a felvételi folyamatra. A személyzeti szabályzat egy (teljes) fejezetet tartalmaz, amely a „Felvétel” címet viseli, vagyis a 27–34. cikkből álló III. cím 1. fejezetét. Ez a fejezet nemcsak a felvételi folyamat végső szakaszával foglalkozik, vagyis a tisztviselők intézményen belüli konkrét beosztásba való *kinevezésének* igazgatási eljárásával, hanem a 30. cikkben azt is előírja, hogy a kinevezésre jogosult hatóságnak minden versenyvizsgálathoz *felvételi* bizottságot kell kineveznie. Ezenfelül a személyzeti szabályzat III. melléklete a „Versenyvizsgák” címet viseli, és azokra vonatkozóan átfogó szabályzatot tartalmaz. Ebben szerepel a versenyvizsga-felhívás elkészítésével megbízott hatóság kinevezése, a versenyvizsga-felhívás tartalma, illetve a versenyvizsga-felhívások kötelező közzététele a Hivatalos Lapban (1. cikk); a pályázat benyújtásához a pályázók által teljesítendő kötelezettségek (2. cikk); a felvételi bizottság összetétele (3. cikk); az alkalmas pályázók listájának elkészítéséhez a felvételi bizottság által követendő eljárás (5. cikk); és így tovább.

131. Másodszor, a jogorvoslatok vonatkozásában is úgy tűnik, hogy a személyzeti szabályzat alkalmazandó a pályázókra. Ez azt jelenti (saját megítélésem szerint), hogy a pályázók a személyzeti szabályzat alapján az EPSO igazgatójához mint kinevező hatósághoz nyújthatják be közigazgatási panaszukat.<sup>47</sup> Ezenfelül a pályázók fellebbezést is benyújthatnak az uniós bíróságokhoz az EUMSZ 270. cikk (amely hatáskörrel ruházta fel az Európai Unió Bíróságát „az Unió és alkalmazottai között felmerülő minden vitás ügyben az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatában [...] megállapított keretek között és feltételek mellett”) és a személyzeti szabályzat 91. cikke alapján.<sup>48</sup> Amennyiben a személyzeti szabályzat lehetővé teszi, hogy ezeket a panaszokat és fellebbezéseket a „személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy” kérelmezhesse, észszerűen következtethetünk arra, hogy a pályázók a személyzeti szabályzat hatálya alá tartoznak.

<sup>47</sup> Lásd a versenyvizsga-szabályzat 3.4.4.1 pontját, amely a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésére utal, habár úgy tűnik, hogy a 90c. cikkel együtt kell értelmezni, amennyiben az EPSO olyan intézményközi testület, amelyet több intézmény megbízott a kinevezésre jogosult hatóságra ruházott hatáskörök némelyikének gyakorlásával. Lásd még a 2002/620 határozat 4. cikkét, amely előírja, hogy a személyzeti szabályzat 91a. cikkével összhangban az EPSO-ra átruházott hatáskör gyakorlásával összefüggő kérelmeket és panaszokat az EPSO-hoz kell benyújtani. Úgy vélem, hogy a pontos hivatkozásnak a 90c. cikkre, nem pedig a 91a. cikkre kellene utalnia, mivel az előbbi a „kérelmekre és panaszokra” hivatkozik, az utóbbi pedig az (uniós bíróságokhoz benyújtott) „jogorvoslatokra”.

<sup>48</sup> Lásd a versenyvizsga-szabályzat 3.4.4.2 pontját. Egy közelmúltbeli versenyvizsga tekintetében lásd a 2018. évi általános versenyvizsga-felhívás II. mellékletének 4.3.2 pontját.

132. Harmadszor – és ez talán még fontosabb –, a Bíróság ítélezési gyakorlata megerősíti, hogy a személyzeti szabályzat nem kizárólag az Unió tisztviselőire vonatkozik, és nem is kizárólag az intézmények vagy más szervek alkalmazottaira. Például a 90. és 91. cikk értelmében vett, a „személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy” fogalmát illetően a Bíróság megállapította, hogy e rendelkezések „alapján nem tehető különbség aszerint, hogy a tisztviselő vagy az e szabályzat hatálya alá tartozó bármely más személy nyújtotta-e be a keresetet”, és arra a következtetésre jutott, hogy „a Közzolgálati Törvényszék *ratione personae* hatáskörrel [rendelkezett] nemcsak a tisztviselők, hanem az említett szabályzat hatálya alá tartozó bármely más személy által benyújtott keresetek elbírálására is”.<sup>49</sup>

133. Hasonlóképpen, habár ez intézményi vonatkozásában mára elavult,<sup>50</sup> a Bíróságnak a Közzolgálati Törvényszék *ratione personae* hatáskörére vonatkozó ítélezési gyakorlata még mindig releváns, amennyiben megerősíti, hogy a pályázók jogorvoslati kérelmüket az EUMSZ 270. cikk és a személyzeti szabályzat 90. és 91. cikke együttes rendelkezései, nem pedig általánosabb rendelkezések, például az EUMSZ 263. vagy EUMSZ 268. cikk alapján nyújthatják be a Törvényszékhez<sup>51</sup>.

134. Összefoglalva: van egyfelől egy, a személyzeti szabályzat 1. cikkében szereplő meglehetősen elszigetelt állítás, másfelől pedig vannak az ugyanazon személyzeti szabályzat más rendelkezéseire hivatkozó jelentőségteljes, rendszeren belüli érvek, amelyek némileg mást mondanak ki, a tágabb rendszertani megfontolásokkal együtt.

135. Ezek alapján csak arra a következtetésre tudok jutni, hogy a személyzeti szabályzat alkalmazandó a pályázókra, természetesen annyiban, amennyiben tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek e pályázók helyzetére anyagi jogi értelemben alkalmazandók.

#### 4. Mely pillanattól kezdve?

136. Ez természetesen felveti a kérdést, hogy pontosan mikortól alkalmazandó a személyzeti szabályzat a pályázókra. Két olyan időpont van, amely logikusan „külső pontnak” tekinthető: egyfelől ez aligha lehet a versenyvizsga-felhívás közzétételét megelőző időpont. Másfelől, legkésőbb akkor kell lennie, amikor a tisztviselőt a személyzeti szabályzatban előírtak szerint kinevezik.

137. Véleményem szerint a személyzeti szabályzat releváns rendelkezéseinek potenciális alkalmazása szempontjából a fő momentum az, amikor az adott jelentkező saját cselekedetei révén kiválik a nagyközönségből és belép a jelentkezési folyamatba. Ezzel a személyzeti szabályzat hatálya alá is belép. Képletesen szólva, valaki úgy válik pályázóvá, hogy kilép a nagyközönség soraiból és belép a versenyvizsga „alagútjának” egyik végén, azt remélve, hogy kinevezett tisztviselőként lép ki a másikon. Amint azt az előző szakaszban kifejtettem, a személyzeti szabályzat és más uniós jogi rendelkezések is egyértelműen kijelentik, hogy a „felvételi folyamatnak” nevezett „alagútra” és „alagútban” is alkalmazandók.

49 2015. szeptember 10-i *Missir Mamachi di Lusignano kontra Bizottság* (felülvizsgálat) ítélet (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, 33. pont). Ebben az ügyben a Bíróság a személyzeti szabályzat 73. cikke (2) bekezdésének a) pontjára hivatkozott, amely kifejezetten meghatározza a tisztviselő „leszármazottait” és „felmenő ági rokonait”, annak érdekében, hogy a Közzolgálati Törvényszék *ratione personae* hatáskörét igazolja egy annak megállapítására irányuló keresetben, hogy az elhunyt tisztviselő édesapja és gyermekei jogosultak-e a személyzeti szabályzat 73. cikke alapján fizetendő ellátásokra. Lásd még: 2013. május 16-i *Pretis Cagnodo és Trampuz de Pretis Cagnodo kontra Bizottság* ítélet (F-104/10, EU:F:2013:64, 51. pont).

50 Az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i (EU, Euratom) 2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 200., 137. o.).

51 A 2015. szeptember 10-i *Missir Mamachi di Lusignano kontra Bizottság* (felülvizsgálat) ítéletben (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, 30. pont) a Bíróság megjegyezte, hogy a személyzeti szabályzat 90. és 91. cikke az EUMSZ 270. cikket hajtja végre.



138. A nagyközönség valamely tagja abban a pillanatban válik pályázóvá, amikor benyújtja jelentkezését egy adott versenyvizsgára, ezzel egyértelműen és kétségtelenül kifejezve azon szándékát, hogy részt kíván venni az adott versenyvizsgán, és szeretné, ha pályázóként kezelnék. Főszabály szerint a jelentkezés akkor tekintendő benyújtottnak, ha a pályázó érvényesítette azt, mivel ettől a pillanattól kezdve már nem tud rajta változtatni.<sup>52</sup>

139. Amellett, hogy ez a legészserűbb időpont, a személyzeti szabályzat III. mellékletének két rendelkezése is megerősíti ezt a felfogást. Először is, a személyzeti szabályzat III. mellékletének 2. cikke szerint „a pályázóknak ki kell tölteniük egy, a kinevezésre jogosult hatóság által meghatározott formanyomtatványt. A pályázóktól további okmányok vagy információk kérhetők”. Ez a rendelkezés tehát arra a formanyomtatványra utal, amelyet a pályázóknak a jelentkezés benyújtásához ki kell tölteniük. Másodszor, a személyzeti szabályzat III. mellékletének 4. cikke előírja, hogy a „kinevezésre jogosult hatóság összeállítja azon pályázók listáját, akik megfelelnek a személyzeti szabályzat 28. cikk a), b) és c) pontjában megállapított feltételeknek, és a pályázók anyagával együtt megküldi a felvételi bizottság elnökének”. Ezért az a pályázó, aki már benyújtott és érvényesített egy jelentkezést (akit azonban a felvételi bizottság még nem értékelt) valóban a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett, a „[személyzeti szabályzatban] említett személynek”, és így következképpen a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó személynek minősül.

140. Az a következtetés, hogy egy pályázó akkor lép be a személyzeti szabályzat hatálya alá, amikor benyújtja és érvényesíti az adott versenyvizsgára irányuló jelentkezését, akkor is észszerűnek tűnik, ha figyelembe vesszük a kiválasztási eljárás következő szakaszait, és még inkább azt a nyelvet, amelyet a pályázó kinevezése esetén használni fognak. Nem hiszem, hogy sok értelme lenne, ha a teljes kiválasztási eljárás során használható nyelveket elkülönítve kezelnék azoktól a nyelvektől, amelyeket később, akkor használnak, ha a pályázó sikeresen teljesítette a versenyvizsgát.<sup>53</sup> Ez persze csak akkor lenne így, ha a személyzeti szabályzat 1d. cikkének (6) bekezdése alapján (vagy ha használni kell, az 1. rendelet 6. cikke szerinti eltérések alkalmazása révén) korlátozni lehet a nyelvek használatát. Feltételezve (azonban semmiképpen nem kimondva), hogy ez lehetséges, akkor hogyan és mikor máskor kellene vagy akár lehetne a pályázók nyelvismeretét tesztelni?

##### *5. Az 1. rendelet alkalmazhatósága a pályázókra (és a tisztviselőkre)*

141. Azt állítottam, hogy a személyzeti szabályzat a versenyvizsga-pályázókra alkalmazandóvá válik attól a pillanatról, hogy egy adott versenyvizsgára jelentkeznek. Ugyanakkor az 1. rendelet – mint alapértelmezett és általános rendszer – szintén alkalmazandó az említett pályázókra.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Lásd a versenyvizsga-szabályzat 2.1.6 pontját. Egy közelmúltbeli versenyvizsga tekintetében lásd a 2018. évi általános versenyvizsga-felhívás „Mi a kiválasztás módja?” című szakaszát.

<sup>53</sup> Nyilván mondhatjuk azt – egy meglehetősen elvont és normatív szinten –, hogy a kiválasztási eljárás nyelvi szabályai elkülönülnek és el is kell különülniük a későbbi munkavégzésre vonatkozó nyelvi követelményektől. Ebben az esetben a kiválasztási folyamatban a nyelv kiválasztása és a választás igazolása szintén elkülönülne a szóban forgó munka végzése során később alkalmazandó feltételektől.

<sup>54</sup> Ahogy a Bíróság az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 68. pontjában megjegyezte, az intézmények és a valamely nyílt versenyvizsga pályázói közötti viszonyok vonatkozásában nem mondható, hogy „egyéltalán nem tartoznak az 1. sz. rendelet hatálya alá”.

142. Egyfelől felidézhetjük, hogy az 1. rendelet létrehozta az intézményekre, valamint a tagállamokkal és a tagállamok joghatósága alá tartozó személyekkel való viszonyukra alkalmazandó általános nyelvi keretrendszer<sup>55</sup>. A 2. cikke előírja, hogy valamely intézménynek küldött okmányok a feladó választása szerint a hivatalos nyelvek bármelyikén készülhetnek és a válasznak ugyanazon a nyelven kell készülnie. Az 1. rendelet 6. cikke korlátozott körben lehetővé teszi a fenti elvtől való eltérést, kimondva, hogy az intézmények eljárási szabályzataikban kiköthetik, hogy meghatározott esetekben melyik nyelvet kell használni.<sup>56</sup>

143. Másfelől, a személyzeti szabályzat 1d. cikkének (1) bekezdése tilt minden – többek között a nyelven alapuló – hátrányos megkülönböztetést. Ugyanakkor ugyanazon rendelkezés (6) bekezdése lehetővé teszi a hátrányos megkülönböztetés tilalma a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvének korlátozását, de ennek „objektív és észszerű okokkal igazolhatónak kell lennie” és „jogszerű és közérdekű személyzeti politikai célokat kell szolgálnia”.

144. A *lex specialis derogat legi generali* elvvel összhangban a különös rendelkezések elsőbbséget élveznek az általános elvekkel szemben azokban a helyzetekben, amelyeket kifejezetten szabályozni kívánnak.<sup>57</sup> Ha két, egymásnak ellentmondó szabály ugyanazt a helyzetet szabályozná, az egyes szabályok hatályát megvizsgálva a fenti elv alapján ki lehet választani azt a szabályt, amelyet alkalmazni kell. A különös rendelkezés így elsőbbséget élvez az általánossal szemben.

145. A nyelvi szabályokat illetően az 1. rendelet kétségtelenül az általános rendelkezés, míg a személyzeti szabályzatnak konkrétabb hatálya van. A személyzeti szabályzat ezért gyakorlatilag attól a pillanattól kezdve, hogy a pályázókra alkalmazandóvá válik, az 1. rendelettel szemben elsőbbséget élvezve *lex specialisként* alkalmazandó.

146. Mivel a személyzeti szabályzat egyértelműen kimondja, hogy ezeket a szabályokat kell alkalmazni a felvételi folyamatra, amint valaki azzal, hogy úgy dönt, pályázó lesz, belép a szabályzat hatálya alá, ez a konkrét nyelvi rendszer lesz alkalmazandó rá a felvételi folyamat alkalmazásában és hatálya alatt.

147. Emellett szeretnék hozzátenni lezárásképpen két magyarázó megjegyzést arra vonatkozóan, hogy az 1. rendelet továbbra is releváns a versenyvizsga-pályázókra, függetlenül attól, hogy a személyzeti szabályzat *lex specialisként* alkalmazandó.

148. Először is az, hogy egy adott időponttól kezdve a személyzeti szabályzat az intézmények és a pályázók közötti kommunikáció nyelvét tekintve *lex specialis* lesz, két irányba hat: egyfelől egy engedélyezett eltérést jelent. Másfelől – mint minden más kivétel, elmozdulás vagy eltérés – az 1. rendelet releváns marad azon általános vagy alapértelmezett keretrendszerként, amelytől eltértek. Vagyis mérföldkőként szolgál abból a szempontból, hogy az elmozdulás vagy eltérés valóban a szükséges, arányos és észszerű mértékre korlátozódott-e.

149. Más szóval: az, hogy a személyzeti szabályzat *lex specialisként* lehetővé teszi az 1. rendelettől való eltérést, nem tekinthető bináris választásnak, ahol a különös szabály teljesen kizárja az általános szabály alkalmazhatóságát. Észszerű és arányos elmozdulásnak kell lennie. Visszatérve a fenti „felvételi alagút” metaforához, ha egy (nyilván nyílt) alagútba belépünk, a fényszint sem bináris, oly módon, hogy a teljes világosság hirtelen átvált a teljes sötétségbe. Inkább fokozatosan sötétedik, és ez minden lépésnél,

<sup>55</sup> Fenti 126. pont.

<sup>56</sup> A Bíróság az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 67. pontjában megjegyezte, hogy az intézmények nem éltek e cikk kínálta lehetőséggel. Ezt a jelen ügy tárgyalásán a Bizottság is megerősítette. Főszabály szerint ez pontosnak tűnik, talán a Tanács eljárási szabályzata (HL 2009. L 325., 36. o.) 14. cikkének részleges kivételétől eltekintve, amelyet – úgy tűnik – az 1. rendelet 6. cikke alapján fogadott el, amint az a Tanács Főtitkársága által kiadott, a Tanács eljárási szabályzatához fűzött magyarázatok (elérhető a következő helyen: <http://www.consilium.europa.eu/media/29811/qc0415692hun.pdf>) 48. pontjában is szerepel. A Bíróság foglalkozott a Tanács eljárási szabályzatának e rendelkezésével a 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítéletben (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 200–204. pont), de nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az 1. rendelet 6. cikke alapján fogadták-e azt el.

<sup>57</sup> Lásd például: 2003. június 19-i Mayer Parry Recycling ítélet (C-444/00, EU:C:2003:356, 57. pont); 2014. április 30-i Barclays Bank ítélet (C-280/13, EU:C:2014:279, 44. pont); 2015. február 12-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-48/14, EU:C:2015:91, 49. pont).

amint beljebb haladunk az alagútba, fokozódik. Hasonlóképpen, az 1. rendeletről való bármely esetleges eltérést is észszerű és arányos módon kell végrehajtani. Szükség esetén meg lehet próbálni észszerű módon és fokozatosan csökkenteni az elérhető nyelvek számát, ahelyett, hogy egy bipoláris ugrással a 24 hivatalos nyelvről például egyetlen egyre csökkentenénk.

150. Másodszor, az is teljesen egyértelmű, hogy az 1. rendelet 2. cikke továbbra is alkalmazandó lenne a pályázók minden olyan kommunikációjára, amely nem függ össze a versenyvizsgával, és tulajdonképpen minden olyan kommunikációra, amelyet valamely intézmény tisztviselője vagy egyéb alkalmazottja a beosztotti viszonyán kívül folytat. Az ilyen kapcsolat léte és a keretrendszeren belüli, vagy kiterjesztve, az ezen állapothoz vezető „alagúton” belüli kommunikációs szabályok határozzák meg tulajdonképpen a kommunikáció fajtáját, amely lehetővé teszi a *lex specialis* szabály alkalmazását (és ezzel hatályát is kijelöli).

151. Ezért az említett pillanat előtti minden kommunikáció (például ha valaki a egy versenyvizsga-felhívás közzétételét követően, de e jelentkezés benyújtása előtt fontolgatja a jelentkezést és/vagy további információt kér) vagy tulajdonképpen minden olyan helyzet, amely később adódik, de nem kapcsolódik a beosztotti viszonyhoz (például ha az Európai Parlamentnél dolgozó tisztviselő magánemberként mint uniós polgár levelet ír a Bizottságnak), továbbra is teljes mértékben az 1. rendelet szabályainak hatálya alá fog tartozni.

#### 6. A negyedik fellebbezési jogalapra vonatkozó közbenső következtetés

152. Véleményem szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor kizárólag az 1. rendelet 2. cikkéből eredő kötelezettségekre helyezte a hangsúlyt, és nem vette figyelembe a személyzeti szabályzat és az 1. rendelet között fennálló rendszertani kapcsolatot. Ugyanakkor úgy vélem, helyesen járt el, amikor a megtámadott felhívásokat megsemmisítette azon az alapon, hogy az EPSO nem igazolta megfelelően a második nyelv korlátozását. Ezért mivel a Törvényszék általi téves jogalkalmazás semmiképpen nem érinti a megtámadott ítélet rendelkező részét, azt javaslom, hogy a Bíróság e fellebbezési jogalap vonatkozásában a sajátjával helyettesítse a Törvényszék indoklását.

#### E. Utószó

153. A jelen ügy egy az azon folyamatban lévő vagy lezárt ügyek meglehetősen hosszú sorában, amelyek (legalább részben) ugyanazokat a kérdéseket vetették fel. A Törvényszék a közelmúltban számos ítéletet hozott, amelyben versenyvizsga-felhívásokat nyelvi alapon semmisítette meg.<sup>58</sup> Ezenfelül hasonló ügyek vannak jelenleg is folyamatban a Törvényszék előtt.<sup>59</sup> Ami a Bíróságot illeti, a szinte azonos nevű „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet<sup>60</sup> meghozatala óta ez a második alkalom, hogy a nagytanácsot felkéri, hogy lényegében ugyanazokkal a kérdésekkel foglalkozzon.<sup>61</sup>

58 2015. szeptember 24-i Olaszország és Spanyolország kontra Bizottság ítélet (T-124/13 és T-191/13, EU:T:2015:690); 2015. december 17-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-275/13, nem tették közzé, EU:T:2015:1000); 2015. december 17-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-295/13, nem tették közzé, EU:T:2015:997); 2015. december 17-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-510/13, nem tették közzé, EU:T:2015:1001).

59 Ezekről az ügyekről van szó: Olaszország kontra Bizottság ügy (T-313/15), Olaszország kontra Bizottság ügy (T-317/15), Spanyolország kontra Bizottság ügy (T-401/16), Olaszország kontra Bizottság ügy (T-437/16), Olaszország kontra Bizottság ügy (T-443/16), Calhau Correia de Paiva kontra Bizottság ügy (T-202/17); Spanyolország kontra Bizottság ügy (T-704/17).

60 A 13. lábjegyzetben hivatkozott, Spanyolország kontra Parlament párhuzamos ügygel (C-377/16) együtt.

61 Ugyanis – habár a jelen ügy neve Bizottság kontra Olaszország ügy – a megtámadott ítélet alapjául szolgáló Törvényszék előtti ügy neve Olaszország kontra Bizottság volt. Így ebből a szempontból a jelen ügyet valóban hívhatnánk „Olaszország kontra Bizottság II” ügynek.

154. Sajnálatos módon e fenti ügyek ellenére, a jelen fellebbezés által felvetett kérdések megválaszolását követően is úgy tűnik, hogy a kérdés lényege közelről sem oldódott meg. Az „Olaszország kontra Bizottság I” ügyben a probléma (dióhéjban) az volt, hogy nem indokolták, miért korlátozzák a nyelveket a versenyvizsgán. A jelen ügyben, megint csak leegyszerűsítve, az volt a probléma, hogy túl sok belső ellentmondást tartalmazó indokot jelöltek meg.

155. Egy optimista személy, aki a bírósági eljárást a tapasztalatokon és tévedéseken keresztül vezető progresszív dialektikus folyamatként fogja fel, talán vigaszt talál abban, hogy az indokok mennyisége a következő ügyben vélhetően valahol középen lesz. A kissé kevésbé optimista realistát némi aggodalommal töltheti el, hogy az igazán lényeges kérdésekkel – például hogy milyen indokokat kell megjelölni, és hogy az ilyen korlátozás tulajdonképpen megengedhető-e – ezen ügyek egyike sem foglalkozott, a jelen fellebbezés sem. Egy rémes cinikus talán azt mondaná, hogy nem véletlen, hogy e lényeges kérdéseket tulajdonképpen egyik ügyben sem támadták meg.

156. Véleményem szerint – akármilyen érdekes is a bírósági folyamat, annak lélektana és az intézményközi politikák tanulmányozása – a valódi probléma, amelyeket ezek az ügyek felvetnek, az, hogy mindennek milyen emberi ára van: az évek során az összes ilyen ügyben érintett emberek várakozásai, álmai és pályafutása. Így, hogy nincs egyértelmű válasz az intézményi munkavégzés nyelvi korlátait illetően, miközben a versenyvizsgák megszervezésének módja ismétlődően változik, meglehetősen nehéz lehet megtervezni a szakmai pályafutást egy európai intézménynél, és felkészülni arra, ha valaki ezt szeretné.

157. Az emberi probléma hamar még súlyosabbá válhat, ha a jogorvoslatokat illetően a bírósági hozzáállás megváltozna arról, hogy – nyersen fogalmazva – „ez nem volt helyes, de a jogos elvárások miatt az eredményeket nem semmisítjük meg”, arra, hogy „ez nem volt helyes, és mindent megsemmisítünk, többek között az egyéni listákat, kinevezéseket vagy munkaszerződéseket”. E tekintetben teljes mértékben osztom tanult kollégám, Sharpston főtanácsnok Spanyolország kontra Parlament (párhuzamos) ügyre vonatkozó indítványában kifejtett véleményét, amelyben azt javasolja, hogy a Bíróság ne csak a megtámadott pályázati felhívást, hanem az az alapján létrehozott potenciális pályázók adatbázisát is semmisítse meg.<sup>62</sup> Tulajdonképpen ez jogos: ha valamelyik intézmény folyamatosan figyelmen kívül hagyja a Bíróság határozatait, szigorúbb intézkedésekre van szükség. Hozzátehetjük, hogy ilyen intézkedésre még nagyobb szükség lenne, ha – tisztán hipotetikusan – valamely intézmény úgy próbálná megváltoztatni a jelenlegi rendszert, hogy szándékosan figyelmen kívül hagyja a jelenlegi jogszabályokat, hogy a jövőre nézve *de facto* változást vezessen be, amelyet aztán mint új normát el kellene fogadni. *Ex injuria ius non oritur*.

158. A fenti megfontolások arra készítetnek, hogy felkérjem a Bíróságot, hogy adjon legalább némi iránymutatást a jelen fellebbezés alapjául szolgáló valódi kérdésekre vonatkozóan: lehet-e az intézmények belső munkanyelvét korlátozni, és ha igen, hogyan? Jelen indítvány záró megjegyzései adnak némi javaslatot e tekintetben.

159. Kiindulásképpen, úgy gondolom, hogy fontos lenne különbséget tenni valamely intézmény külső és a belső (munka)nyelve(i) között.

160. A „belső” munkanyelvek alatt azokat a nyelveket értem, amelyeket olyan szóbeli és írásbeli kommunikációkhoz használnak, amelyeket nem arra szánunk, hogy elhagyják az intézmény (vagy adott esetben, például intézményközi találkozókat vagy írásbeli egyeztetés keretében, két vagy több intézmény) belső körét. Továbbá, belső vagy intézményközi találkozókon vagy hasonló eseményeken kizárólag olyan eseményeket értek, amelyeken a nagyközönség soraiból nincsenek jelen. Ez kizárja azokat az eseményeket, mint például az Európai Parlamentben tartott meghallgatások vagy ülések, valamint a Törvényszék vagy a Bíróság előtti nyilvános tárgyalások, amelyek „külső” jellegűek.

<sup>62</sup> Sharpston főtanácsnok Spanyolország kontra Parlament ügyre vonatkozó indítványa (C-377/16, 156–161. pont, 163. és 164. pont).

161. „Külső” munkanyelvek alatt az olyan személyekkel folytatott szóbeli vagy írásbeli kommunikációhoz használt nyelveket értem, akik nem állnak kapcsolatban az intézménnyel, ideértve a tisztviselőket és az intézmény egyéb alkalmazottait is, amennyiben magánszemélyként vesznek részt az intézménnyel való szóbeli vagy írásbeli kommunikációban.<sup>63</sup>

162. A *külső* kommunikációhoz a többnyelvűsége vonatkozó jelenlegi szabályoknak kompromisszumok és eltérések nélkül teljes mértékben hatályban kell maradniuk. Amint a Bíróság már megállapította, az Európai Unió elkötelezett a többnyelvűség védelme mellett, amelynek jelentősége az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdésében és a Charta 22. cikkében szerepel.<sup>64</sup> Az Európai Unió azon kötelezettsége, hogy tiszteletben tartsa az e rendelkezésekből eredő nyelvi sokféleséget, azt bizonyítja, hogy a többnyelvűség magas értéke az EU egyik alapértéke. Azonban a többnyelvűség kötelezettsége nem abszolút és korlátlan, mivel nincs olyan uniós jogi alapelv, amely „valamennyi közösségi állampolgár számára biztosítja a jogot arra, hogy az érdekeit érintő valamennyi aktust minden körülmények között lefordítsák a saját nyelvére”.<sup>65</sup> Ugyanakkor e kötelezettség fő elemének véleményem szerint érintetlennek kell maradnia. E fő elembe beletartoznak többek között a tagállamokban a természetes vagy jogi személyekkel szemben végrehajtandó kötelező erejű aktusok<sup>66</sup>, valamint más nem kötelező erejű dokumentumok, amelyek közvetlenül vagy közvetve kötelezettségeket írnak elő a magánszemélyekre.<sup>67</sup>

163. A Charta 41. cikkének (4) bekezdése, az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének d) pontja és az EUMSZ 24. cikk, valamint az 1. rendelet 2. cikke értelmében a többnyelvűség tiszteletben tartásának szigorú követelményét alkalmazni kell, ha valamely magánszemély írásban vagy egyéb módon fordul az intézményekhez, és az egyben jogot is keletkeztet arra, hogy a választ az illető ugyanazon a nyelven kapja meg.

164. Ezzel szemben a *belső* kommunikációk esetén a rendelkezésre álló nyelvek kiválasztásának és – általában – az intézményeken belül és azok között alkalmazandó nyelvi szabályoknak rugalmasabbnak kell lenniük. Ez a rugalmasság és a korlátozások lehetősége nem feltétlenül költségvetési megfontolásokból ered,<sup>68</sup> hanem inkább az észszerű *belső* intézményi működőképesség szükségességéből. Ez olyan érvényes indok, amelyre véleményem szerint lehet hivatkozni a személyzeti szabályzat 1d. cikkének (6) bekezdése értelmében, és objektív módon igazoltnak tekinthető, amennyiben alkalmazása a Bíróság „Olaszország kontra Bizottság I” ítéletének 88. pontjában előírtaknak megfelelően észszerű és arányos.

165. Ez ugyanis eleve diszkrecionális és politikai döntés lenne, két szempontból: nyilvánvalóan azon a szinten, hogy meg kell-e hozni egy ilyen döntést, és ha igen, hogyan, és ha egy ilyen döntés megszületett, azon a szinten, hogy pontosan milyen indokokkal igazolható. Ezért az intézmények tág mérlegelési mozgástérrel rendelkeznének mindkét szinten. E konkrét kérdést azonban szeretném kétszeresen is pontosítani.

166. Először is, a nyelvi szabályok igazolásának általánosnak és az egész testületre érvényesnek kell-e lennie, vagy inkább egyéninek és eseti alapon kell történnie? Az Olasz Köztársaság és a Spanyol Királyság kitartott amellett, hogy a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetést egyedileg kell igazolni, nem csak az egyes versenyvizsgák keretein belül, de adott esetben a betöltendő álláshelyre tekintettel.

<sup>63</sup> Amint azt a fenti 151. pontban kifejtettem.

<sup>64</sup> 2015. május 5-i Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-147/13; EU:C:2015:299, 42. pont).

<sup>65</sup> 2003. szeptember 9-i ítélet Kik kontra OHIM ítélet (C-361/01 P, EU:C:2003:434, 82. pont).

<sup>66</sup> Lásd: 2007. december 11-i Skoma-Lux ítélet (C-161/06, EU:C:2007:773, 37. és 38. pont); lásd még: 2012. július 12-i Pimix ítélet (C-146/11, EU:C:2012:450, 33. o.).

<sup>67</sup> Lásd: 2011. május 12-i Polska Telefonía Cyfrowa ítélet (C-410/09, EU:C:2011:294, 34. pont).

<sup>68</sup> Amint ugyanis arra az Olasz Köztársaság a tárgyaláson helyesen rámutatott, a költségvetési megfontolások nem igazolhatják a hátrányos megkülönböztetést, lásd például: 2012. március 1-jei O'Brien ítélet (C-393/10, EU:C:2012:110, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

167. Ugyanakkor számomra úgy tűnik, hogy a kiszámíthatóság, valamint a pályázók számára a versenyvizsgákra való felkészülés lehetősége inkább egy általánosabb szakpolitika mellett szól. Megint csak emlékeztetnék arra, hogy az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 90. pontjában a Bíróság megjegyezte, hogy „a második nyelvre vonatkozó választást korlátozó szabályoknak egyértelmű, objektív és kiszámítható szempontokat kell tartalmazniuk annak érdekében, hogy a pályázók időben tudomást szerezhessenek az előírt nyelvi követelményekről, és így a lehető legjobb körülmények között készülhessenek a versenyvizsgákra”.

168. Nem vagyok teljesen biztos abban, hogy ez a követelmény hogyan teljesülne, ha az EPSO – vagy adott esetben valamely egyéni kinevező hatóság – köteles lenne minden egyes esetet újból és előről kezdve indokolni. Az említett ítélet ehelyett olyan strukturált választ ír elő, amely lehetővé teszi a pályázóknak, hogy előre lássák, valószínűleg milyen nyelvi szabályokat fognak használni a jövőben, és nemcsak a közeljövőben, hanem középtávon is. Végezetül, gyakorlati szempontból, ha kitartanánk amellett, hogy az egyes eseteket újból meg kelljen indokolni (anélkül, hogy valójában lenne bármilyen megkülönböztető tényező), csupán ugyanazon igazolás formális megismétléséhez vezetne, nagy valószínűséggel azt eredményezve, hogy a versenyvizsga-szabályzatot pusztán automatikusan bemásolnák minden egyes felhívásba, anélkül hogy tényleges *egyéni* igazolásra kerülne sor.

169. Ezért ebből a szempontból nézve el kell ismernem, hogy a versenyvizsgák nyelvi szabályainak meghatározásához meglehetősen észszerű lenne egy olyan vegyes megközelítés alkalmazása, amelynek keretében általános iránymutatások érvényesülnek, amelyekről egyedi esetekben – ha az adott ügyben indokolt – megengedett az eltérés.<sup>69</sup>

170. Másodszor, a nyelvi szabályok igazolásának a múlton alapulónak és tényszerűnek kell-e lennie, vagy inkább előtekintőnek és normatívnak? Jelen ügyben a legfontosabb kérdésnek éppen ez tűnik: milyen igazolást kell adni ahhoz, hogy a pályázók rendelkezésére álló (második) nyelv korlátozható legyen? Ezt a fő kérdést csak igen közvetett módon érinti a harmadik fellebbezési jogalap második és harmadik része, elrejtve azt a Törvényszék felülvizsgálatának korlátaira és alaposágára vonatkozó kérdésekre: *mit* kellett volna a Törvényszéknek felülvizsgálnia és *hogyan* kellett volna egy ilyen felülvizsgálatot elvégeznie?

171. Azonban éppen az ilyen releváns kérdések feltételével válik nyilvánvalóvá, hogy milyen különbségek vannak az arra vonatkozó elgondolások és várakozások között, hogy mit jelent a mérlegelési mozgástér. Az EPSO, vagyis inkább azok az intézmények, amelyek az EPSO igazgatótanácsában képviseltetik magukat, nyilvánvalóan (szakpolitikai) döntést akartak hozni az intézmények belső működéséhez használandó nyelveket illetően, kiválasztva néhány nyelvet, amelyről úgy vélték, észszerűen alkalmas a belső működésükhöz. Ez normatív, előtekintő vagy jövőorientált döntés. Azonban mivel úgy tűnik, egy ilyen döntést nem lehetett nyíltan meghozni (vagy legalábbis az intézmények valamilyen oknál fogva nem akarták nyíltan kijelenteni), e döntést indokoló érveként (statisztikai vagy más) tényekre, valamint az intézményeken belüli bizonyos nyelvhasználatra és gyakorlatokra vonatkozó, múltorientált állításokat mutattak be.

172. Természetesen ez az EPSO által a nyelvválasztást igazolására felhívott (ténybeli, múltorientált) indokok és az említett döntésből áttűnő (normatív, jövőorientált) indokok közötti eltérést eredményezte. Ez az eltérés egyértelműen felszínre került a tárgyaláson, amikor a Bizottság által előterjesztett érvek némelyike egy jellegzetes „Vissza a jövőbe IV.” körkörös logikáról tanúskodott: egy múltbeli felfogásnak örökké meg kell határoznia a jövőt, ez a múlt és a jelen, amelyeknek létezniük kell, mert ez a kívánatos jövő, és mivel a múlt nem változtatható meg, a jövő sem.

<sup>69</sup> Ugyanakkor, szeretném megismételni, függetlenül attól a kérdéstől, hogy az EPSO rendelkezik-e hatáskörrel ilyen versenyvizsga-szabályzat elfogadására, amely kérdést a jelen indítvány fenti 69–77. pontjában kifejezetten nyitva hagytam.

173. Ezért, hogy egy ilyen jelenség ne forduljon elő az „Olaszország kontra Bizottság III” ítéletben, az EPSO-nak, és következésképpen az igazgatótanácsában képviselt intézményeknek egyértelműen el kell dönteniük, hogyan kívánják eljárni a nyelvek kiválasztását illetően és hogyan kívánják megindokolni az esetleges korlátozásokat: vagy tényszerű, múltorientált, vagy pedig normatív, jövőorientált igazolásokkal. Várható, hogy a múlt- és jelenalapú ténybeli állítások ismét teljes körű bírósági felülvizsgálat tárgyát fogják képezni. Ezzel szemben az intézmények nyelvi rendszerének normatív, jövőorientált döntései talán kevésbé, feltéve hogy továbbra is összeegyeztethetők lesznek az érvényes jogi kerettel, mivel ezek természetüknél fogva valószínűleg szakpolitikai jellegűek. Mindenekfelett, ha a döntés megszületett, a szóban forgó intézményeknek a döntés alapjául szolgáló igazolásokat illetően nyílnak és koherensnek kell lenniük.

174. Végezetül, függetlenül attól, hogy végül milyen nyelvet választanak, véleményem szerint két további korlátozás vonatkozik e döntés gyakorlati megvalósítására, amikor azt egy eljárási keretbe ültetik át.

175. Először is, az elérhető nyelvekre vonatkozó döntésnek a pályázók számára egyértelműnek, objektívnek és kiszámíthatónak kell lennie, amint azt a Bíróság az „Olaszország kontra Bizottság I” ítélet 90. pontjában megkövetelte. Ha valaki az európai intézményekben kíván munkát vállalni, fel kell tudnia készülni a jövőbeli versenyvizsgákra. Ez szükségképpen egy bizonyos fokú stabilitást is jelent: nem szabadna változnia évente, hogy milyen nyelvek közül választhat. Így egy rugalmas megközelítés, amely révén az előírt nyelvek viszonylag gyakran hozzáigazíthatók a jelöltek igényeihez, aligha teljesítené az előreláthatóság követelményét, amely lehetővé teszi, hogy – a Bíróság szavaival élve – „a pályázók időben tudomást szerezhessenek az előírt nyelvi követelményekről, és így a lehető legjobb körülmények között készülhessenek a versenyvizsgákra”.

176. Másodszor, függetlenül attól, hogy milyen döntés születik, a versenyvizsgák megszervezése során biztosítani kell a teljes egyenlőséget és semlegességet. Egyszerűen szólva: ha az ember nem tud mindenkivel ugyanolyan jól bánni (ami azt jelenti, hogy mindenki a választása szerinti nyelven vehet részt a teszteken), akkor bánjon velük ugyanolyan rosszul (mindenkinek ugyanazzal a hátránnyal kell indulnia). Ami a gyakorlatot illeti, legalább két példát el tudok képzelni e szabály alkalmazására.

177. Egyfelől, ha több olyan nyelv választható második nyelvként, amelyen a gyakorlatban a jelek szerint a versenyvizsgák döntő része zajlik, akkor (a lehető leginkább) biztosítani kell, hogy az összes pályázó azt a nyelvet válassza második nyelvként, amely nem az anyanyelve. A pályázóknak nem származhat előnyük azokkal szemben, akik anyanyelve nem szerepel a választott nyelvek között, stratégiaileg kijelentve, hogy az anyanyelvük a második nyelvük.

178. Másfelől, ugyanezen logika mentén, a pályázók mindegyikének azonos helyzetben kell lennie, amikor az EPSO-val kommunikál, többek között a jelentkezési lap kitöltésekor és a releváns dokumentumok benyújtásakor. E tekintetben a közvetett előnyöket is el kell kerülni. Így például, ha nincs lehetőség minden hivatalos nyelven kommunikálni az EPSO-val, valamint benyújtani hozzá a jelentkezéseket vagy más dokumentumokat, valamint a kiválasztási eljárás során felmerülő más kommunikációt lefolytatni, nem szabad megengedni, hogy azok a pályázók, akiknek az anyanyelve képezi a rendelkezésre álló nyelvek egyikét, ezt a nyelvet használják. Így megint csak nem származna közvetett előny abból, hogy a kiválasztási eljárás szempontjából releváns és döntő fontosságú dokumentumokat az anyanyelvükön tudják benyújtani.

179. Összefoglalva: függetlenül attól, hogy milyen döntés születik, a rendszert úgy kell megtervezni, hogy az, hogy egy adott nyelvet felkínálnak, nem jelenthet közvetlen vagy közvetett elsőbbséget a kiválasztási folyamatban annak, akinek az adott nyelv az anyanyelve (és így az esetek többségében az adott tagállam állampolgára).

## VI. Véggövetkeztetés

180. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- az Európai Bizottságot kötelezze a saját, valamint az Olasz Köztársaság költségeinek viselésére;
- a Spanyol Királyságot és a Litván Köztársaságot kötelezze arra, hogy maguk viseljék saját költségeiket.