

LÁNCOS PETRA LEA

A KÜLHONI MAGYAROK NYELVI  
DISZKRIMINÁCIÓJA AZ UNIÓBAN – AZ EU  
KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYSZÉKÉNEK ÍTÉLETE  
A ROMÁN BŐVÍTÉSSEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN  
SZERVEZETT VERSENYVIZSGÁRÓL

Az Európai Bíróság joggyakorlatában több évtizeden keresztül – megfelelőbb jogalap híján – az állampolgárságon alapuló diszkrimináció eseteként értékelte az uniós jog alkalmazásának körében felmerült nyelvi diszkriminációs ügyeket.<sup>1</sup> A lisszaboni szerződésmódosítással azonban jogilag kötelező érvényűvé vált az Európai Unió Alapjogi Chartája, melynek 21. cikke védett tulajdonsággá emeli a nyelvet és tiltja a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetést.<sup>2</sup> Ezzel a nyelv és az állampolgárság között végre megszűnt az a különös – és egyáltalán nem életszerű – szervezett házasság, melyet az Európai Bíróság hozott létre, hogy jogvédelmet tudjon nyújtani a nyelvi megkülönböztetést tartalmazó ügyekben is.<sup>3</sup> Azzal, hogy a nyelvi diszkriminációs esetek immár végleg elszakadtak az állampolgárságon alapuló diszkrimináció esetkörétől, az uniós jog végre tekintettel van arra az európai valóságra, hogy sok esetben szétválik az uniós polgár állampolgársága és anyanyelve,<sup>4</sup> hiszen az uniós polgároknak mintegy tíz százaléka nem az állampolgársága szerinti tagállam hivatalos nyelvét beszéli első nyelvként.<sup>5</sup> Ehhez képest a Közzolgálati Törvényszék B. A. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete<sup>6</sup> több szempontból is csalódottságra ad okot.

- 
- 1 Lános Petra Lea: Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban (Doktori értekezés). 2012. 114. Letöltés helye: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/LancosPetraPhDvegleges.pdf>; letöltés ideje: 2016. 06. 10.
  - 2 Alapjogi Charta 21. cikk (*A megkülönböztetés tilalma*) „(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” Kiemelés általam.
  - 3 A Bíróság 137/84. sz. Mutsch-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélete (EBHT 1985., 2681.); a Bíróság C-274/96. sz. Bickel és Franz ügyében 1998. március 19-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-7637.); a Bíróság C-281/98. sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélete (EBHT 2000., I-4139.).
  - 4 Lános, 2012. Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban, i.m. 214–215.
  - 5 Henrik Lax: Minority Languages in Europe – Importance and Future, Beszéd – Brüsszel (2008. 10. 15.). 4.
  - 6 A Közzolgálati Törvényszék F-29/11 sz., B. A. kontra Európai Bizottság ügyben 2012. december 5-én hozott ítélete: ECLI:EU:F:2012:172. A továbbiakban: Ítélet.

Az ügy tényállása szerint B. A. román-magyar kettős állampolgárságú, magyar származású és anyanyelvű felperes jelentkezett az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) által szervezett EPSO/AD/147/09 versenyvizsgára, melynek célja a román állampolgárságú tanácsosok felvételi tartaléklistájának létrehozása volt. Miután B. A. sikerrel teljesítette az előválogató tesztet, a versenyvizsga második választott nyelven (angol, német vagy francia)<sup>7</sup> zajló a) és b) teszten továbbjutott, ám a román nyelven szervezett c) írásbeli teszten a minimálisnál alacsonyabb pontszámot ért el. Az írásbeli vizsgák eredményét közlő levélre B. A. még aznap felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melyre válaszul az EPSO két hónappal később kelt levelében közölte, hogy a felülvizsgálat eredményeként a vizsgabizottság megerősítette az írásbeli vizsga eredményét. Újabb levelében B. A. kérte, hogy ismételten vizsgálják meg eredményét, hiszen azzal, hogy nem anyanyelvén, hanem románul kellett teljesítenie a versenyvizsgát, hátrányos megkülönböztetés érte. Ezt követően B. A. panaszt nyújtott be az EPSO-hoz, vitatva a vizsgabizottság által megállapított vizsgaeredményt és a vizsgakiírás jogszerűségét, melyet az EPSO igazgatója határozatban utasított el. B. A. ekkor fordult a Közszolgálati Törvényszékhez és kérte a panaszát elutasító határozat, illetve szükség szerint a vizsgaeredményéről szóló határozat megsemmisítését, valamint újabb c) típusú írásbeli vizsga megszervezését.<sup>8</sup>

## A felek érvei és azok kritikája

A felperes szerint az a tény, hogy románul és nem az anyanyelvén kellett teljesítenie a c) írásbeli vizsgát az egyenlő bánásmód elvébe és a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.<sup>9</sup>

a) A felperes szerint mivel Románia elismeri a magyar nyelv használatát területén, továbbá a magyar nyelv az Unió egyik hivatalos nyelve, a pályázóknak biztosítani kellett volna, hogy ők választhassák meg az írásbeli teszt nyelvét. Kifejti, hogy bár a magyar nyelv Romániának nem hivatalos nyelve, ennek használatát a magyar kisebbség körében elismeri. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy a romániai magyar kisebbség tagjai az általános iskola megkezdésétől az egyetemi oklevél megszerzéséig magyarul folytathatják tanulmányaikat, illetve

7 Az angol, német és francia nyelv kötelezően választható 2. nyelvként történő előírásának megítélésével kapcsolatban lásd: Láncoș Petra Lea: Egy tagállam harca a nyelvi egyenjogúságért: Az uniós versenyvizsgák nyelvhasználati szabályainak újrahangolása. *Pázmány Law Working Papers*, 2015. 13. Letöltés helye: [http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2015/2015-13\\_Lancos.pdf](http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2015/2015-13_Lancos.pdf); letöltés ideje: 2016. 06. 10.

8 Ítélet, 17–24. pont.

9 Hivatkozott jogalapok: az egyenlő bánásmód elve, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az EUMSZ 2. cikke, a személyzeti szabályzat 1d. cikkének (1), (5) és (6) bekezdése, az Alapjogi Charta 21. cikke, valamint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye.

a magyar egyetemi oklevél a román nyelven megszerzett oklevéllel azonos jogokat biztosít. B. A. szerint azzal, hogy a versenyvizsga c) tesztjét nem teljesíthette magyarul, hátrányosabb helyzetbe került azon honfitársaihoz képest, akik románul végezték tanulmányaikat.

b) A felperes érvelése szerint a hátrányos megkülönböztetés abból is fakad, hogy a versenyvizsga-kiírásban a Bizottság szükségtelenül kapcsolta össze a román állampolgárság és a román nyelv ismeretének feltételeit, anélkül, hogy ezt kellő „szolgálati érdekekkel” igazolta volna. Ha ugyanis a cél az volt, hogy a román állampolgárok számára fenntartott listát hozzanak létre, nem lett volna szükséges a nyelvi feltétel előírása. Mivel Romániában nagyszámú magyar kisebbség él, indokolt lehet olyan román állampolgárok felvétele is, akik képesek a magyar kisebbséghez tartozó személyekkel, gazdasági, társadalmi szereplőkkel folytatott kommunikációra. Ha azonban a megfelelő román nyelvtudással rendelkezők felvétele volt a cél, az állampolgársági kikötés bizonyul szükségtelenül korlátozóznak.

Az alperes Európai Bizottság szerint azonban B. A.-t nem érte semmilyen hátrányos megkülönböztetés, hiszen a versenyvizsga-kiírást szolgálati érdek támasztotta alá, feltételei pedig a személyzeti politika általános célkitűzéseivel arányosak voltak. Az alábbiakban röviden a Bizottság érveinek kritikai számbavételére vállalkozom.

a) Elsőként a Bizottság meglepő módon arra hivatkozik, hogy „a versenyvizsga egyetlen pályázója sem követelheti meg az említett versenyvizsga írásbeli vizsgáján az Uniónak az 1. tanácsi rendelet értelmében vett releváns nyelveitől eltérő nyelv használatát.”<sup>10</sup> Márpedig a magyar nyelv Románia csatlakozását megelőzően, már 2004 óta hivatalos nyelve volt az Uniónak, a felperes pedig e hivatalos nyelv használatát kérte. Abban igaza van ugyan a Bizottságnak, hogy „különbséget kell tenni az „Unió nyelvei” vagyis az 1. tanácsi rendelet értelmében vett nyelvek és a „valamely tagállamban beszélt nyelvek” között”, hiszen a hivatalos nyelvek nem fedik az olyan, tagállamokban beszélt nyelveket, mint például az orosz vagy az örmény, ám ez nem jelenti azt, hogy az Unió egyes hivatalos nyelveinek csupán területiális alkalmazása volna. Nevezetesen nem lehet azt állítani, hogy a magyar nyelv, bár az Uniónak hivatalos nyelve, Romániában csupán egy „tagállamban beszélt nyelv” volna és ott, illetve ezzel a tagállammal kapcsolatosan elveszítené uniós hivatalos nyelvi jellegét. Éppen ezért célját tévesztett a Bizottság azon érve is, miszerint „mindaddig Románia nem jelentette be a magyar nyelvet az 1. tanácsi rendelet 8. cikke alapján az Unió további nyelveként”. Amennyiben tehát a „bővítési versenyvizsga” célja az volt, hogy lehetővé tegye a „Románia csatlakozása következtében fellépő szolgálati igények [kielégítését] és többek között a Romániával való kapcsolattartást”,<sup>11</sup> akkor a felperes érveivel összhangban a magyar nyelv mint az Unió hivatalos nyelve is megfelelő lehet a szolgálati igények kielégítésére, tekintettel a Romániában élő magyarok jelentős számarányára.

10 Ítélet, 65. pont.

11 Ítélet, 68. pont.

## Az ítélet és kritikája

Tekintettel a felperes által felhívott jogalapokra, ítéletében a Közzolgálati Törvényszék megismételi az Európai Bíróság állandó joggyakorlatában kikristályosodott elvet, miszerint „az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható.”<sup>12</sup>

A Közzolgálati Törvényszék kiemelkedő jelentőséget tulajdonít annak, hogy Romániában kizárólag a román nyelv hivatalos és a tagállamban „a magyar nyelv nem nyert jogi elismerést, mint hivatalos nyelv.”<sup>13</sup> Kiemeli, hogy a román nemzeti szabályozás szerint Romániában az lehet köztisztviselő, aki román állampolgár és ismeri a román nyelvet,<sup>14</sup> és bár a kifogásolt versenyvizsga megszervezésének alapjául szolgáló „rendelet nem tartalmaz semmiféle előírást a nyelvválasztást illetően, az azonban egyértelmű, hogy Románia az 1. tanácsi rendelet értelmében csupán a románt választotta hivatalos nyelvűül. Mindent összevetve a román alkotmánybíróság szerint a román ezen állam egyetlen hivatalos nyelve.”<sup>15</sup> A kissé összefüggéstelen okfejtéstől eltekintve komoly ellenérvek hozhatók fel a román nyelv nemzeti jogban elfoglalt státusának uniós jogi relevanciájával szemben. Az ugyanis, hogy a román jog milyen feltételeket szab a köztisztviselői státusz elnyerésére, semmilyen relevanciával nem bír az uniós tisztviselői állások betöltése szempontjából – ennek csupán akkor volna jelentősége, ha az uniós tisztségek betöltésének feltétele volna a tagállami köztisztviselői státusz vagy az ahhoz szükséges feltételek teljesítése.

A Közzolgálati Törvényszék szerint mivel Romániában a román az egyetlen hivatalos nyelv, a „vizsga románul való teljesítésének előírását ennél fogva jogszerűnek kell tekinteni, mivel azt pontosan Romániának az Európai Unióhoz való csatlakozásából eredő *magasabb szintű követelmények* igazolták,” így az ebből fakadó „eltérő bánásmód a kitűzött céllal arányosnak tűnik”.<sup>16</sup> Az indokolási kötelezettség körében problémásnak mondható, hogy a Közzolgálati Törvényszék ítéletében a következőkre hivatkozik, mint „magasabb szintű követelményekre”, melyek az eltérő bánásmódot igazolják: Romániában egyedül a román nyelv hivatalos, Romániában csak románul tudó, román állampolgár lehet köztisztviselő, továbbá

12 Ítélet, 75. pont.

13 Ítélet, 77. pont.

14 188/1999. sz. törvény.

15 Ítélet, 80. pont.

16 Ítélet, 81. pont; kiemelés általam. Aggályos a „kitűzött céllal arányosnak *tűnik*” megfogalmazás. Mivel a Közzolgálati Törvényszék megsemmisítheti a megtámadott határozatot, felülvizsgálati jogköre teljes, azaz döntése nem hagy mérlegelési szabadságot más szervnek a kiírással kapcsolatos végső döntés meghozatalára. Az egyes nyelvi változatok azonban nem egységesek, angolul: „appears” szintén a tűnik határozatlan értelműt hordozza, míg a német: „ist” és a spanyol: „resulta” már határozott állítást tartalmaznak a bánásmód arányosága tekintetében. Ítélet, 81. pont.

a személyzeti szabályzat lehetővé teszi, hogy bizonyos tagállamok állampolgáira írjanak ki versenyvizsgát. E körben a „magasabb szintű követelményeket” két, a fentiekben kifejtettek szerint az uniós jog szempontjából irreleváns nemzeti szabállyal, valamint egy olyan érveléssel igazolja, melyet a felperes nem vitat, miszerint a versenyvizsga kiírható kizárólag román állampolgároknak.

Végül, a Közzolgálati Törvényszék szerint „amennyiben a szolgálat vagy az álláshely érdeke megköveteli, az adminisztráció (...) jogosan határozhatja meg a nyelvet (...) amely(ek) alapos vagy megfelelő ismeretét elvárja.”<sup>17</sup> Mivel a Bizottság jelezte, hogy a kérdéses versenyvizsga egy „bővítési versenyvizsgának” tekintendő és az alapján felvett tanácsosok a tagállamok és az Unió közötti kapcsolattartásban vesznek részt, a román nyelvnek „a versenyvizsga fő nyelveként [történi előírása] nem önkényes, és nem ütközik nyilvánvalóan a szolgálati érdekekbe.”<sup>18</sup> Mindezek alapján a Közzolgálati Törvényszék a keresetet elutasította.

Az ítélet egyenetlen, az indokolás sokszor összefüggéstelen, hézagos. Nem meggyőző a Közzolgálati Törvényszék hivatkozása a Bizottság érveire, hiszen a fentiekben írottaknak megfelelően a magyar mint uniós hivatalos nyelv ismerete is hasznos lett volna a román tanácsosok tartaléklísta szempontjából a magyar nyelvű kisebbséggel történő kommunikációnál. Valójában a Közzolgálati Törvényszék ennek az érvelésnek az alapos cáfolatával maradt adós. Ehelyett a román nyelvi szabályozást taglalta anélkül, hogy alátámasztotta volna annak uniós versenyvizsgák kiírásában játszott szerepét.

## Az ítélet kapcsán felmerült egyéb kérdések

Figyelemre méltó az az összefoglaló, melyet az Európai Unió Bíróságának éves Jelentése tett közzé az ügyről.<sup>19</sup> Az összefoglaló B. A.-t „román állampolgárságú, de magyar anyanyelvű” felperesként írja le, pedig az ítéletből egyértelműen kiderül, hogy B. A. nem csupán román, hanem magyar állampolgársággal is rendelkezik. Márpedig a kettős állampolgárság az Európai Bíróság joggyakorlata<sup>20</sup> alapján döntő jelentőséggel bírhat a diszkriminációs ügyekben, tekintettel arra, hogy a kettős állampolgárok több szempontból is eltérő helyzetben lehetnek, mint az egyetlen állampolgársággal rendelkező uniós polgárok.

17 Ítélet, 84. pont.

18 Ítélet, 83. pont.

19 Európai Unió Bírósága: Éves Jelentés 2012. Az Európai Unió Bírósága, az Európai Unió Törvényszéke és az Európai Unió Közzolgálati Törvényszéke tevékenységének áttekintése. Luxemburg, 2013. 216. A továbbiakban: Jelentés.

20 C-148/02 sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613.).

Az összefoglaló emellett tévesen értékeli a Közszolgálati Törvényszéknek a kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos megállapításait. A Jelentés szerint „a Közszolgálati Törvényszék azonban nem zárta ki azt a lehetőséget, hogy a kérdéses tagállam az intézmények tevékenységében való részvételt illetően a területén használt valamely kisebbségi nyelvet ismerjen el az Unió nyelveként, noha e nyelv e tagállamnak nem hivatalos nyelve.”<sup>21</sup> Egyfelől nem a Közszolgálati Törvényszék hatáskörébe tartozik azon jogkérdés eldöntése, hogy mely nyelvek ismerhetők el az Unió nyelveként, hiszen azt az intézményi nyelvhasználatról szóló 1/58/EGK rendelet preambuluma rendezi: „tekintettel, hogy mind a négy nyelvet melyen a Szerződés megszövegezésre került, a Közösség egy- vagy több tagállamában hivatalos nyelveként ismerik el”. Másfelől a preambulum a „tagállamban hivatalos nyelveként” elismert nyelvekről beszél, amely lehetővé teszi, hogy nem a tagállam teljes területén, hanem például regionális hivatalos nyelveként elismert nyelvek is az Unió hivatalos nyelvává váljanak (ezzel a lehetőséggel egyetlen tagállam sem élt). A tagállamok az Unióhoz való csatlakozásuk alkalmával, a csatlakozási okmányukban határozzák meg azokat a nyelveket, melyeket hivatalos nyelveként kívánnak használni az Európai Unióban.<sup>22</sup> A nyelvválasztásra vonatkozó szabály láthatóan nem zárja ki, hogy egy tagállam egynél több hivatalos nyelvet adjon meg. Sőt, egy nyelv státusza az „anyaország” csatlakozása után is módosulhat. A rendelet 8. cikke alapján ugyanis a tagállamok hivatalos nyelveiknek „a saját államukban garantáltakhoz hasonló intézményi nyelvhasználatot és a közösségi programokban való részvételt biztosíthatnak.”<sup>23</sup> Vagyis a rendelet 8. cikke éppen azt a lehetőséget tartalmazza, hogy „amennyiben egy tagállamnak több mint egy hivatalos nyelve van, a tagállam kérelmére a saját jogának általános szabályai irányadóak a nyelvhasználat kérdésében.” Igen ám, de *Románia a magyar nyelvet nem ismerte el sem teljes területén, sem Erdély területére nézve hivatalos nyelvnék*. Ebből következik, hogy téves az a megállapítás, miszerint akár a Közszolgálati Törvényszék, akár más fórum lehetővé tehetné Románia számára, hogy „az intézmények tevékenységében való részvételt illetően a területén használt valamely kisebbségi nyelvet ismerjen el az Unió nyelveként, noha e nyelv e tagállamnak nem hivatalos nyelve.” Láthatóan egyébként a Közszolgálati Törvényszék is figyelembe veszi a 8. cikket, amikor vizsgálja a nyelvek státuszával kapcsolatos román nemzeti szabályozást. Erre azonban hivatalból nem kellene sort kerítenie, hiszen éppen az – egyébként nem is idézett – 8. cikk rendelkezik úgy, hogy „az adott állam kérésére” kell alkalmazni jogának a nyelvhasználatra vonatkozó általános szabályait.

21 Jelentés, 216.

22 Jan Fidrmuc: The Economics Multilingualism in the EU. *Economics and Finance Working Paper Series*, 2011. 4. 2.

23 Marí, Isidor – Strubell, Miguel: The linguistic regime of the European Union: Prospects in the face of enlargement. Workshop: *Linguistic proposals for the future of Europe 'Europa Diversa'* – Barcelona (2002. 05. 31.–06. 01.). 5.

Az ügy érdekessége, hogy a felperes az EUSZ 2. cikkét is megjelölte jogalapként, mellyel kapcsolatban továbbra is kérdéses, hogy mennyiben hívható fel az Európai Unió Bírósága előtt. Sajnos ezúttal sem derült ki, miként veszi figyelembe az uniós értékeket az Unió igazságszolgáltatási szerve, hiszen a Közzolgálati Törvényszék megállapította, hogy az Alapjogi Charta 21. cikkére alapított „joglapot bárminemű hátrányos megkülönböztetés hiányában (...) mint megalapozatlant el kell utasítani, anélkül, hogy vizsgálni kellene a tárgyalás során felvetett azon kérdést, hogy az EUSZ 2. cikk közvetlenül alanyi jogot keletkeztet-e a felperes számára.” Ugyanakkor érdemes rámutatni arra, hogy az önálló jogalapként elfogadott egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma olyan elvek, melyeket az EUSZ 2. cikke kifejezetten nevesít. Mindezek alapján elmondható, hogy az EUSZ 2. cikke egyfelől mint szubszidiárius jogalap került felhívásra, alátámasztva a diszkrimináció tilalmának általános jogelvét, illetve lehetőséget biztosított a Közzolgálati Törvényszék számára, hogy „a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak” tiszteletben tartásának értékét is figyelembe vegye.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt utalás a kisebbségekhez tartozó személyek jogaira, valamint az Alapjogi Chartának a kisebbségek jellemző attribútumait összefoglaló 22. cikke még kibontásra várnak. Ezen rendelkezések alapján még sok lehetőség rejlik a kisebbségek nyelvi jogainak érvényesítésére, így várható, hogy a jövőben megszorodnak a felek hivatkozásai ezekre az értékekre és elvekre az Európai Unió Bírósága előtt.