

**CEZARY WĘGLIŃSKI**

Uniwersytet Warszawski, Warszawa

ORCID: 0000-0002-4950-9823

## **PRAWA JĘZYKOWE I Dyskryminacja językowa w prawie Unii Europejskiej**

Słowa kluczowe: językowe prawa człowieka, dyskryminacja językowa, polityka językowa Unii Europejskiej, prawo i język.

### **STRESZCZENIE**

Temat artykułu stanowi analiza podstawowych założeń polityki językowej Unii Europejskiej, unijnego prawodawstwa oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE pod kątem fenomenu praw językowych oraz dyskryminacji językowej. Problem ten jest wciąż w niewielkim stopniu rozpoznany w nauce. Tekst skupia się w szczególności na prawach językowych przysługujących jednostkom w ich stosunkach z instytucjami unijnymi na przykładzie postępowań rekrutacyjnych i konkursowych. We wstępie ujęto prawa językowe w perspektywie socjolingwistycznej. Pod uwagę wzięto w szczególności myśl związaną z ruchem Language Human Rights, a także teoretyczne podstawy polityki językowej oraz jej znaczenie w kontekście praw podstawowych. Mimo specyfiki dyskursu i analiz prawniczych przywołanych w pracy obecne w nich ustalenia wydają się istotne z punktu widzenia socjolingwistyki, ze względu na fakt, że to m.in. w ramach tej zinstytucjonalizowanej komunikacji ma miejsce debata o problemach kontaktu języków, funkcjonowania wielojęzyczności, dyrektyw komunikacji językowej wpływających na jej codzienne realizacje w przestrzeni UE.

### **WSTĘP**

Celem pracy jest przedstawienie podstawowych założeń polityki językowej Unii Europejskiej (dalej jako: UE) i analiza prawodawstwa unijnego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako: TSUE) w poszukiwaniu wspólnotowej aksjologii i ram ochrony praw językowych obywateli UE. Omówione zostaną w szczególności prawa językowe przysługujące jednostkom w stosunkach z instytucjami unijnymi na przykładzie postępowań rekrutacyjnych i konkursowych. We wstępie wzięty zostanie pod uwagę kontekst socjolingwistyczny praw językowych, związany w szczególności z ruchem Language Human Rights, a także teoretyczne podstawy polityki językowej oraz jej znaczenia w kontekście praw podstawowych i ogólnej teorii demokracji związanej z legitymacją władzy.

Polityka językowa to w szerokim rozumieniu wszelka działalność, której cel stanowi wpływanie na język i jego funkcjonowanie. W przypadku organów państwowych oraz

organizacji międzynarodowych, do których należy UE, działanie to zorientowane jest głównie na zarządzanie problemami związanymi z komunikacją językową w przestrzeni publicznej. Polityka ta, szczególnie w przypadku UE — organizacji obejmującej terytorium silnie zróżnicowane językowo<sup>1</sup> — w przeważającym stopniu dotyczy ustalenia relacji między poszczególnymi językami i ich funkcjonowania w ramach działania instytucji unijnych. Niemiecki lingwista Florian Coulmas wyróżnił pięć sfer polityki językowej UE (Coulmas 1991: 4). Pierwsza z nich dotyczy planowania statusu języków, druga ustalania sposobu ich używania przez instytucje Unii, trzecia zarządzania przekładem i formułowania terminologii, czwarta edukacji językowej obywateli UE, ostatnia zaś ochrony mniejszości językowych. W niniejszej pracy poddane zostaną analizie dwa pierwsze obszary, tzn. planowanie statusu języków Unii oraz polityka odnosząca się do ich funkcjonowania w europejskiej przestrzeni publicznej.

Obecny kształt polityki językowej UE opiera się na przyjęciu zasady równości języków urzędowych. Jak wskazuje Jacek Łuczak, stanowisko takie jest zupełnie precedensowe, biorąc pod uwagę wcześniejsze polityki językowe organizacji międzynarodowych (Łuczak 2010: 105). Jeśli chodzi o polityki wewnętrzne państw, w związku z przemianami społeczno-ustrojowymi XIX w. i rozprzestrzenianiem się idei państw narodowych, zasada jednojęzyczności (*monolingualism*) i wysoki status języka narodowego są w nich mocno zakorzenione. Organizacje międzynarodowe, m.in. Liga Narodów i ONZ, także przyjmowały zasadę jednojęzyczności, opierając się jednak na względach ekonomii komunikacji. Za język roboczy przyjmowały one taki, który można określić mianem *lingua franca*. Według definicji Petera Trudgilla jest to „język używany jako środek komunikacji przez ludzi nieposiadających wspólnego języka ojczystego” (Trudgill 1995: 145; za: Łuczak 2010: 106). Funkcję *lingua franca* pełniły języki takie jak łacina czy prowansalski w średniowieczu, hiszpański w XVI w., francuski jako język dyplomacji od XVII do XIX w., a współcześnie nazwa ta odnosi się do języka angielskiego, zajmującego obecnie pierwsze miejsce na świecie pod względem liczby użytkowników i wypierającego pozostałe jako język powszechnie używany przez społeczność międzynarodową.

Państwa, które tworzą dziś Unię, już na początku procesu integracji europejskiej przyjęły zasadę wielojęzyczności i konsekwentnie przyznają równy status wszystkim językom urzędowym pojawiającym się wraz z rozwojem organizacji. Na skutek uchwalenia Rozporządzenia nr 1<sup>2</sup> w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 6 października 1958 r. językami urzędowymi i roboczymi stały się francuski, niderlandzki, niemiecki oraz włoski. Rozporządzenie to, wielokrotnie zmieniane, nadal utrzymuje zasadę równości języków państwowych i wymienia 24 języki urzędowe Unii. Wszystkie są jednocześnie językami roboczymi,

<sup>1</sup> Ocenia się, że na terenie UE używanych jest obecnie 225 języków.

<sup>2</sup> Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dziennik Urzędowy UE z dnia 6 października 1958, 17, str. 385), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 517/2013 z dnia 13 maja 2013 r. (Dziennik Urzędowy UE z 10 czerwca 2013, L 158 str. 1).

inaczej niż w przypadku innych organizacji międzynarodowych, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, w której na 193 państwa członkowskie jedynie sześć języków zyskało status języka roboczego (arabski, angielski, francuski, chiński, rosyjski oraz hiszpański). Status ten oznacza, że komunikacja i prace wewnątrz instytucji unijnych mogą się odbywać w każdym z 24 języków. Z uwagi na potrzebę zapewnienia sprawności działania niektóre instytucje mogą ustalać mniejszą liczbę języków roboczych w komunikacji wewnętrznej, o czym będzie mowa później. Należy wspomnieć także o pojęciu języka autentycznego. W prawie międzynarodowym umowy najczęściej są tworzone równoległe w kilku wersjach językowych, zatem zwykle ustala się, która z nich będzie uznawana za autentyczną w razie konieczności rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych wynikających z natury językowej tekstów prawnych. Zgodnie z zasadą równości języków również w tym wypadku wszystkie 24 języki Unii uznaje się za autentyczne (Ciostek 2015: 111–112).

Takie rozwiązanie dla twórców wcześniejszych organizacji międzynarodowych byłoby prawdopodobnie niewyobrażalne. Przyjęcie opisanej polityki językowej przez UE nie odbyło się zresztą bez konieczności stworzenia złożonych struktur służb tłumaczeniowych skupionych w ramach Generalnej Dyrekcji ds. Tłumaczeń (Directorate-General for Translation) i ciągłego ponoszenia kosztów ich utrzymania. Budżet przeznaczony na te cele jest przy tym dość znaczny. Ocenia się, że przeciętnie koszt tłumaczeń w przeliczeniu na jednego obywatela Unii wynosi aż 2,5 euro rocznie (ogólnie wynosi 1,1 biliona euro) (Łuczak 2010: 131).

Rozwiązanie polityki językowej UE, chociaż precedensowe, znajduje uzasadnienie w ideach, które legły u podstaw procesu integracji europejskiej oraz w szczególnym charakterze Unii jako instytucji prawa międzynarodowego. Jak wskazują Dominik Hanf i Elise Muir, odmiennie niż w przypadku klasycznej organizacji międzynarodowej prawodawstwo unijne może być bezpośrednio stosowane w porządkach prawnych państw członkowskich, a część jego norm stwarza bezpośredni stosunek prawny między obywatelami Unii a jej organami. Co więcej, unijne organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i prawodawczej tworzą z ich państwowymi odpowiednikami zespoloną strukturę i nadają tej organizacji wiele cech właściwych państwom opartym na modelu federalistycznym. System ten, podlegający zresztą ciągłym przemianom, jest niejednorodny i znajduje się między ustalonymi modelami ustrojowymi państwa, federacji i organizacji międzynarodowej (Hanf, Muir 2010: 29). Przyznanie w ramach Unii równej pozycji wszystkim państwom oraz zespolenie jej prawodawstwa z porządkami prawa wewnętrznego, założone już na początku integracji europejskiej, z punktu widzenia prawnego stanowią zatem powody przyjęcia polityki wielojęzyczności z punktu widzenia prawnego.

Wielojęzyczność UE ma jednak także podłoże społeczno-kulturowe. Związek między polityką językową a polityką w znaczeniu ścisłym, to znaczy z władzą, jest esencjonalny. Jak stwierdził Noam Chomsky, „zagadnienia języka są w zasadzie zagadnieniami władzy” (cyt. za: May 2010: 37). Konkretny problem związany z pojęciem władzy w kontekście języka stanowi jej legitymacja, szczególnie ważna (i o złożonej naturze)

w przypadku instytucji o charakterze demokratycznym. Jak postulował m.in. Jürgen Habermas, jedynie taki system praw, który bierze pod uwagę społeczne i językowe uwarunkowanie tożsamości obywateli oraz ich działania w przestrzeni publicznej, czyni zadość wymogom zasad demokracji (zob. Kellner 2014: 19–43). Tożsamość polityczna, co podkreślali filozofowie tacy jak Étienne de Condillac i Gottfried Wilhelm Leibniz, jest ściśle związana z językiem. Warto w tym miejscu przywołać także szeroko komentowaną w naukach o języku hipotezę Sapira i Whorfa w jej słabszej wersji, znanej też pod nazwą prawa relatywizmu językowego, według której język stanowi nie tylko narzędzie komunikacji ludzkiej, ale w sposób nieuświadomiony determinuje myślenie ludzi, a co za tym idzie — decyduje o tożsamości społeczeństwa zbudowanej na wspólnych przekonaniach, typach myślenia i zachowywania się.

Wyraźny związek między językiem a tożsamością polityczną pokazują także badania socjologiczne — na przykład prowadzone przez Zbigniewa Bokszańskiego, dotyczące tożsamości narodowej Polaków, Węgrów, Szwedów i Holendrów (za: Łuczak 2010: 35). Ponad 90% spośród zapytanych obywateli tych krajów uznało znajomość języka narodowego za element ważny dla określenia kogoś jako przedstawiciela narodu. Mimo tendencji postmodernistycznej socjologii do krytycznego pojmowania tożsamości narodowej i etnicznej jako pojęć o nieustalanej i dość płynnej treści, obecnych m.in. w teorii sytuacjonistycznej tożsamości Fredrika Bartha, wielu badaczy utrzymuje, że nawet jeśli język także podlega przemianom, a czasem nawet wymianie, to jego związek z tożsamością (polityczną) jednostki jest silny. Takiego poglądu broni m.in. Stephen May, uznający komunikację językową za podstawowy wykładnik i determinant tożsamości społeczno-kulturowej (May 2010: 43).

Przyjęcie dogmatu o istnieniu silnego związku między językiem a tożsamością polityczną ma z kolei poważne konsekwencje dla analizy polityki językowej UE w kontekście jej demokratycznej legitymacji jako instytucji sprawującej władzę. Jak stwierdza F. O'Regan, wielojęzyczność oraz obowiązek poszanowania różnorodności kulturowej i językowej, wyrażone *explicitie* w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>3</sup> (dalej jako: TUE), odzwierciedlają specyficzną dla Unii wielopłaszczyznowość społeczną, polityczną i prawną oraz podkreślają powagę zasady równości jej języków, rozumianej jako dyrektywa działania na rzecz wspólnoty równych podmiotów<sup>4</sup>. Według niego bowiem, jeśli postanowiono by zignorować prawa językowe i zwalczać językową różnorodność, demokratyczna legitymacja UE, na której terytorium mieszka prawie 500 milionów ludzi, gdzie mówi się wieloma językami, a żaden nie jest rozumiany jednocześnie

---

<sup>3</sup> Przy czym pojęcie różnorodności językowej wprowadzone zostało do tego przepisu w traktacie lizbońskim. Podobnie jako przedmiot ochrony odrębny od różnorodności kulturowej wyróżnia je art. 22 Karty praw podstawowych UE. Obowiązująca wersja traktatu — Dziennik Urzędowy UE, C 202, z dnia 7 czerwca 2016 r. (wersja skonsolidowana).

<sup>4</sup> Zasadę „absolutnej równości języków urzędowych” wyraził m.in. Parlament Europejski w swojej rezolucji z dnia 14 marca 2018 r. (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r. (2017/2052(INI))), Obserwatorium Legislacyjne Parlamentu Europejskiego.

przez wszystkich obywateli, nie byłaby zapewniona (O'Regan 2010: 135–136). Obywatele, jako podmioty uczestniczące we wspólnej przestrzeni komunikacji publicznej, nie cieszyliby się równym statusem i poszanowaniem w ramach prostego schematu komunikacji językowej.

### POJĘCIE PRAW JĘZYKOWYCH ORAZ DYSKRYMINACJI JĘZYKOWEJ

Mimo przyjęcia zasady równości języków urzędowych Unii ich rzeczywisty status względem siebie odbiega znacznie od stanu idealnie równorzędnych pozycji. Nauki o języku zajmują się dokładną analizą przemian w tej sferze. Niewątpliwie opisowe badania funkcjonowania wielojęzycznej przestrzeni publicznej skupiają się raczej na ujawnianiu faktycznej hierarchii języków, jakiej model proponuje m.in. Louis-Jean Calvet w koncepcji podziału języków na peryferyjne, centralne oraz supercentralne (Calvet 2002: 9). Autor ten opisuje ponadto przemiany językowe w kategoriach analizy ekonomicznej opartej na prawach popytu i podaży. Są i tacy badacze, którzy proponują postrzeganie rzeczywistości językowej w ramach swoiście rozumianego darwinizmu (np. James Crawford), lub w odniesieniu do pojęć ekologicznej bioróżnorodności (np. Luisa Maffi).

Nie ulega wątpliwości, że mimo istnienia wielu koncepcji opisu relacji między językami stan idealnej równowagi języków *w naturze* nie występuje. Konstatacja ta legła u podstaw ruchu językowych praw człowieka (Language Human Rights). Za twórczynię tego terminu uważa się fińską lingwistkę Tove Skutnabb-Kangas, która pod wpływem badań nad zagadnieniem polityki językowej w systemie edukacji dzieci jako pierwsza sformułowała prawo do kształcenia się w języku ojczystym (Phillipson, Rannut, Skutnabb-Kangas 1994: 1–24). Ogólną definicję językowych praw człowieka przedstawili Susanna Mancini oraz Bruno de Witte, którzy wyróżnili prawa językowe podstawowe (*core rights*) oraz służebne (*ancillary*). Według nich podstawowym prawem językowym jest prawo do mówienia we własnym języku, a ściślej — w wybranym przez siebie języku. Prawa służebne, dopełniające prawo podstawowe, obejmują natomiast: prawo do bycia zrozumianym (przez władze publiczne), prawo do tłumaczenia „z jednego języka na inny” (np. w procesie sądowym), prawo do wymagania od kogoś porozumiewania się w zrozumiałym języku czy też prawo do nauki języka (Mancini, de Witte 2008: 247–248).

Jak uważa Fernand de Varennes, prawa językowe mają źródło w ogólnych prawach człowieka, a w szczególności w zasadzie niedyskryminacji, wolności wyrażania poglądów, w prawie do życia prywatnego oraz w prawach gwarantowanych mniejszościom językowym, zapisanych w postanowieniach Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ<sup>5</sup> (de Varennes 2001: 16). Językowe prawa człowieka obejmują przy tym zarówno sferę prywatną, jak i publiczną, co dodatkowo podkreśla umieszczenie zasady niedyskryminacji ze względu na język w art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

---

<sup>5</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) dnia 10 grudnia 1948 r.).

i Politycznych<sup>6</sup>. Chociaż język ze swojej natury wymusza kolektywny charakter tego prawa (jako że nie można korzystać ze swobód językowych w izolacji od zbiorowości), to zauważa się obecnie także indywidualny charakter językowych praw człowieka i nadaje się im rangę praw pierwszej generacji (Skutnabb-Kangas 2012: 240–241).

Związek między tożsamością a językiem znajduje odzwierciedlenie również w przypadku konceptualizacji językowych praw człowieka. Tym samym niektórzy przedstawiciele nauki prawa, m.in. Max van der Stoel, wyróżniają negatywne prawo językowe do ochrony przed dyskryminacją oraz pozytywne, które skupia się wokół uprawnienia do afirmacji, kształtowania i podtrzymywania własnej tożsamości językowej (van der Stoel 1999: 8–9). Rozróżnienie to opiera się na dwojakim postrzeganiu języka — po pierwsze jako narzędzia komunikacji między ludźmi, a po drugie — jako znacznika ich tożsamości.

W niniejszej pracy szczególnie ważne jest ujęcie negatywne praw językowych. Zjawisko dyskryminacji językowej, nazywane w literaturze na różne sposoby, np. lingwicyzmem lub glottofobią, obejmuje, według definicji Philippe’a Blancheta, dyskryminację z powodu mowy lub używania określonych języków, która polega na odrzucaniu, uznawaniu za gorsze lub traktowaniu w sposób odmienny niektórych osób z powodów arbitralnych i niesłusznych, ze względu na ich język ojczysty, sposób wypowiadania się w innym języku lub ich mowę (tj. używane słownictwo, poprawność gramatyczną lub fonetyczną) (Blanchet 2016: 192). Dyskryminacja językowa obejmuje zatem dyskryminację, której przyczyną jest zarówno sam język, jak i jego użycie, czyli konkretna realizacja systemu językowego — innymi słowy dyskryminację ze względu na język rozumiany jako *langue* i *parole*. Przedmiotem dalszej analizy będzie dyskryminacja językowa ograniczona do komunikacji w instytucjonalnej przestrzeni publicznej, a konkretnie do relacji jednostka — instytucje UE oraz jednostka — instytucje państw członkowskich. Grupę języków objętych badaniem ograniczono do języków urzędowych Unii ze względu na ich specjalny, ustalony prawnie status.

#### RAMY PRAWNE POLITYKI JĘZYKOWEJ I PRAW JĘZYKOWYCH W UE

Art. 55 TUE stanowi, że wszystkie wersje językowe traktatu należy uważać za autentyczne. Niemniej jednak wynikająca z niego zasada równości języków nie odnosi się do pozostałych aktów prawa Unii<sup>7</sup>. Podstawowym dla polityki językowej przepisem jest art. 342 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>8</sup> (dalej jako: TFUE), który deleguje Radzie kompetencję do określenia systemu językowego Unii. Decyzja Rady musi zostać podjęta jednomyślnie i przybrać formę rozporządzenia. Z zakresu kompetencji

---

<sup>6</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dziennik Urzędowy RP z 1997 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>7</sup> Orzeczenie w sprawie C-361/01 (wyrok TSUE z dnia 9 września 2003 r., C-361/01, *Kik przeciwko OHIM*, ECLI:EU:C:2003:434), pkt 81.

<sup>8</sup> Dziennik Urzędowy UE, C 202, z dnia 7 czerwca 2016 r. (wersja skonsolidowana).

Rady wyłączono materie objęte Statutem TSUE, pozostawiając mu autonomię w kształtowaniu własnego ustroju językowego.

Odpowiednie rozporządzenie (dalej jako: Rozporządzenie)<sup>9</sup>, nazywane często Kartą języków UE, wydano już w 1958 r., a następnie wielokrotnie nowelizowano w związku z powiększaniem się Wspólnoty w celu uzupełnienia listy języków urzędowych wymienionych w jego art. 1<sup>10</sup>. Rozporządzenie ustanawia także, w art. 2, przysługujące państwom członkowskim oraz osobom podległym ich jurysdykcji prawo do zwrócenia się do instytucji UE w wybranym przez nie języku, jednym z języków urzędowych, oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku. Podobna zasada dotyczy wymiany dokumentów między tymi podmiotami (art. 3). Bardzo ważne z punktu widzenia koncepcji demokratycznych rządów prawa postanowienia zawarte są w art. 4 i 5 Rozporządzenia. Jest to po pierwsze zasada, że wszelkie rozporządzenia i inne dokumenty powszechnie obowiązujące sporządza się we wszystkich językach urzędowych, a po drugie, że Dziennik Urzędowy UE, w którym są one publikowane, prowadzi się także we wszystkich językach urzędowych.

Ogólne ramy polityki językowej UE wyznacza także przepis art. 3 ust. 3 głoszący, że „[Unia] szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Norma ta stanowi ogólną zasadę tworzenia i stosowania unijnego prawa, nakładającą na wspólnotowe władze i instytucje obowiązek utrzymywania i wspierania językowej różnorodności, co przekłada się także na zakaz podejmowania działań, które by jej zagrażały. Wpisuje się ona też w szerszą zasadę równości państw członkowskich wyrażoną w art. 4 ust. 2 TUE. Do zasady poszanowania różnorodności językowej odnosi się TFUE m.in. w treści przepisów dotyczących polityki edukacyjnej (art. 165), polityki kulturalnej (art. 167) oraz wspólnej polityki handlowej (art. 207).

Zasada niedyskryminacji z kolei znajduje podstawowe źródło w postanowieniach Karty praw podstawowych UE<sup>11</sup>, w szczególności w jej art. 21, gdzie język wymieniony został *explicite* pośród kryteriów, ze względu na które może dojść do dyskryminacji. Warto krótko wspomnieć, jak w prawie unijnym rozumie się ten termin. Wyróżnia ono dyskryminację bezpośrednią i pośrednią. Ta pierwsza „ma miejsce, kiedy osoba traktowana jest niekorzystnie w porównaniu do tego, jak są traktowane lub byłyby traktowane inne osoby znajdujące się w podobnej sytuacji, zaś przyczyną takiego stanu rzeczy jest konkretna właściwość tej osoby kwalifikująca się jako «cecha chroniona»” (APP 2011: 24). Definicję skonstruowaną w taki sposób zawiera wiele aktów unijnego prawa,

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dziennik Urzędowy UE z dnia 6 października 1958 r., 17, str. 385), zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 517/2013 z dnia 13 maja 2013 r. (Dziennik Urzędowy UE z dnia 10 czerwca 2013 r., L 158, str. 1).

<sup>10</sup> Języki te stanowią zarazem języki robocze. Katalog języków obejmuje wszystkie języki oficjalne państw członkowskich oraz język irlandzki o specjalnym statusie. Jeśli państwo ma kilka języków urzędowych, język oficjalny dla danego państwa zostaje ustalony zgodnie z jego wewnętrzną procedurą ustawodawczą.

<sup>11</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE z dnia 26 października 2012 r., C 326, str. 391–407.

m.in. dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy czy dyrektywa w sprawie równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Podobnie dyskryminację bezpośrednią definiuje się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (APP 2011: 24–30). Dyskryminacja pośrednia z kolei „ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla grupy zdefiniowanej przez «cechę chronioną» w porównaniu z innymi osobami w podobnej sytuacji” (APP 2011: 31–34).

W przypadku kryterium języka możliwe jest zarówno wystąpienie dyskryminacji bezpośredniej, jak i pośredniej. Ten drugi przypadek jest już dobrze rozpoznany w literaturze. Polega on na złamaniu zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wyrażoną w art. 18 TFUE. Zasadę tę uznaje się za podstawę wszelkich unijnych swobód i źródło prawa przysługującego bezpośrednio każdemu obywatelowi UE, a nie jedynie dyrektywę tworzenia i stosowania prawa. Dyskryminacja pośrednia w tym wypadku może wynikać właśnie z zastosowania pozornie neutralnego kryterium znajomości określonego języka. W praktyce może się to jednak przekładać na gorsze traktowanie osób, które wymaganym językiem nie mówią lub nie mają dostatecznie dobrej kompetencji językowej (Zawidzka-Łojek 2013: 2–3). Niemniej, wymienienie w art. 21 Karty praw podstawowych języka jako cechy chronionej oznacza, że dyskryminację językową rozpatrywać można niezależnie od przynależności państwowej, z którą nie zawsze musi się pokrywać, także w ramach dyskryminacji bezpośredniej; co istotne — łatwiejszej do wykazania.

Normy wskazane powyżej ze względu na stosunkowo nieustabilizowaną pozycję praw językowych w katalogu praw podstawowych oraz na szczególną złożoność problemu polityki językowej jako pewnego kompromisu między wieloma sprzecznymi wartościami i interesami, mogą być jednak w rzeczywistości dalece ograniczane w procesie ich stosowania, co dobrze pokazują orzeczenia TSUE dotyczące dyskryminacji w postępowaniach rekrutacyjnych.

#### **ORZECZENIE W SPRAWIE KOMISJA P. REPUBLICE WŁOSKIEJ A DYSKRYMINACJA JĘZYKOWA W POSTĘPOWANIU REKRUTACYJNYM**

Wydany w 2012 r. wyrok w sprawie C-566/10<sup>12</sup> dotyczy odwołania od wcześniej zapadłego orzeczenia w sprawie skargi wniesionej do Sądu przez Republikę Włoską, zmierzającej do uzyskania stwierdzenia nieważności ogłoszeń o konkursach otwartych wydanych przez Komisję Europejską w procedurze naboru administratorów oraz asystentów w dziedzinie informacji, komunikacji społecznej i mediów oraz administratorów w dziedzinie informacji (biblioteka/dokumentacja). Spór powstał po tym, jak w lutym oraz maju 2007 r. Komisja opublikowała w Dzienniku Urzędowym UE ogłoszenia o konkursie otwartym na wymienione stanowiska jedynie w wydaniu

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 listopada 2012 r., C-566/10, *Republika Włoska przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2012:752.



niemieckim, angielskim i francuskim. Ponadto w ogłoszeniach zawarto wobec wszystkich kandydatów wymaganie biegłej znajomości jednego z języków urzędowych Unii (zwanych dalej „językami urzędowymi”) jako języka głównego oraz zadowalającej znajomości języka niemieckiego, angielskiego lub francuskiego jako języka drugiego, innego niż język główny. Do tych trzech języków ograniczono także prowadzenie postępowania rekrutacyjnego. W czerwcu i lipcu 2007 r. Komisja opublikowała we wszystkich wersjach językowych Dziennika Urzędowego dwie poprawki do ogłoszeń, w których doprecyzowano wymagania dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego kandydatów. Republika Włoska wniosła skargę do Sądu, gdyż zarzucała Komisji po pierwsze niedopełnienie obowiązku publikacji ogłoszeń we wszystkich językach urzędowych, a po drugie arbitralny wybór języków, których znajomość stanowiła jedno z wymagań. 13 września 2010 r. Sąd rozpatrzył skargę wniesioną przez Włochy i oddalił wszystkie zawarte w niej zarzuty.

W trakcie postępowania Komisja argumentowała przede wszystkim, że sporne ogłoszenia o konkursach nie naruszają art. 290 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej jako: TWE)<sup>13</sup>, ponieważ zostały wydane przez Komisję na mocy uprawnienia przyznanego instytucjom i organom wspólnotowym na podstawie przepisu art. 6 Rozporządzenia, który wyraźnie zezwala instytucjom na określenie szczegółowych zasad stosowania systemu językowego w swych regulaminach. Poza tym według wyroku wydanego w pierwszej instancji należy uznać, że Rozporządzenie nie ma zastosowania do stosunków między instytucjami a ich urzędnikami oraz pracownikami, a także, zgodnie m.in. z orzeczeniem w sprawie T-118/99 *Bonaiti Brighina*<sup>14</sup>, przez analogię między instytucjami a kandydatami na stanowiska pracownicze, ponieważ określa ono jedynie system językowy mający zastosowanie między instytucjami a państwem członkowskim lub osobami podlegającymi jurysdykcji jednego z państw członkowskich<sup>15</sup>. Komisja podnosiła także, że ogłoszenie o konkursie otwartym nie jest aktem o charakterze generalnym i jako takie nie podlega publikacji we wszystkich wersjach językowych Dziennika Urzędowego.

Republika Włoska odrzuciła wszystkie te argumenty i wniosła odwołanie od orzeczenia. Jeśli chodzi o ostatni zarzut, podniesiono, że wybór języków, których znajomości Komisja wymagała, nie został przez nią uzasadniony na podstawie przesłanek tego, co „niezbędne do wykonywania obowiązków” oraz „wymagane w związku ze szczególnym charakterem podlegających obsadzeniu stanowisk”, zgodnie z uchwalonym

---

<sup>13</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zastąpiony został przez TFUE. Przepis art. 290 TWE znajduje się obecnie w art. 342 TFUE — Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy UE, C 321E z dnia 29 grudnia 2006 r., str. 1–331.

<sup>14</sup> Wyrok Sądu pierwszej instancji (pierwsza izba) z dnia 7 lutego 2001 r., T-118/99, *Bonaiti Brighina przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2001:44.

<sup>15</sup> Szerzej: orzeczenie w sprawie C-361/01 (wyrok TSUE z dnia 9 września 2003 r., C-361/01, *Kik przeciwko OHIM*, ECLI:EU:C:2003:434), w którym Trybunał potwierdził słuszność wykładni przepisu art. 2 Rozporządzenia dokonanej w pierwszej instancji, ograniczającej jego zastosowanie jedynie do instytucji UE w rozumieniu art. 13 TFUE (obecnie).

regulaminem pracowniczym<sup>16</sup> (dalej jako: Regulamin pracowniczy). Jak argumentowała Republika Włoska, wstępne ograniczenia językowe należy oddzielić od kompetencji zawodowych *sensu stricto* i dopuszcza się je wyłącznie, jeśli są związane z potrzebami służby, które zostały wykazane.

TSUE podczas rozpatrywania zarzutów związanych z brakiem publikacji przypomniał normę art. 6 Rozporządzenia, zauważając przy tym, że instytucje, których dotyczyły wydane ogłoszenia konkursowe, nigdy nie opublikowały regulaminów ustalających ich własny system językowy. W przypadku braku odpowiednich norm szczegółowych ograniczenie języków postępowania konkursowego pozbawione było zatem podstawy prawnej i naruszało normy ogólne Rozporządzenia. Również ze względu na brak przepisów szczególnych Trybunał orzekł, że w żaden sposób nie można uznać za uzasadnione ograniczenia publikacji ogłoszeń do trzech języków urzędowych oraz tego, że stosunki między kandydatami a instytucją miałyby być wyłączone z zastosowania Rozporządzenia. Trybunał postanowił także nie wdawać się w spór na temat generalnego zastosowania ogłoszeń jako przesłanki do konieczności ich publikacji we wszystkich wersjach językowych zgodnie z art. 4 Rozporządzenia. Według jednego z załączników do uchwalonego Regulaminu pracowniczego ogłoszenie o konkursie musi bowiem zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, natomiast zgodnie z art. 5 Rozporządzenia Dziennik ten publikuje się we wszystkich językach urzędowych.

We wspomnianym orzeczeniu, co istotne dla tematu niniejszej pracy, pojawia się pojęcie dyskryminacji ze względu na język. Jak uznał Trybunał, kandydaci z państw członkowskich, w których językach urzędowych ogłoszenia nie zostały opublikowane, znaleźli się w mniej korzystnej sytuacji niż kandydaci, których język ojczysty był jednym z trzech języków, w których opublikowano sporne ogłoszenia — zarówno pod względem dostępu do nich, prawidłowego ich zrozumienia, jak i terminu na przygotowanie zgłoszenia. Trybunał odrzucił tym samym argument Komisji, że późniejsze opublikowanie poprawek we wszystkich językach urzędowych miałoby rozwiązywać problem naruszenia prawa przy ogłaszaniu konkursu. Trybunał uznał taką sytuację za odmienne traktowanie ze względu na język, które jest zakazane na mocy art. 21 Karty praw podstawowych oraz przepisów szczególnych Regulaminu pracowniczego. Potwierdzona w orzeczeniu zasada niedyskryminacji ze względu na język w postępowaniu konkursowym możliwa jest do ograniczenia z zachowaniem zasady proporcjonalności jedynie ze względu na obiektywne i uzasadnione podstawy, które służą osiągnięciu zgodnych z prawem celów w ramach ogólnego interesu polityki kadrowej. Według Trybunału argumenty ekonomii postępowania nie są na tyle istotne i nie do przewyżczenia,

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot oraz ustanawiające specjalne środki stosowane tymczasowo wobec urzędników Komisji (Dziennik Urzędowy UE 1968, L 56, str. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. (Dziennik Urzędowy UE 2013, L 287, str. 15).

aby usprawiedliwić dyskryminację językową związaną z brakiem publikacji ogłoszeń we wszystkich językach urzędowych (pkt 75–78 wyroku).

Jeśli chodzi o dyskryminację w zakresie wyboru języków, których znajomość była wymagana, Trybunał powtórzył, że także w tym wypadku stosowaniu podlegają przepisy Regulaminu pracowniczego zakazujące dyskryminacji ze względu na język. Sam Regulamin bierze jednak pod rozwagę także konieczność ograniczenia wielojęzyczności w komunikacji wewnątrz instytucji i stanowi, że na urzędnika może zostać powołany jedynie ten, kto wykazuje biegłą znajomość jednego z języków Unii oraz zadowalającą znajomość innego języka Unii. Jak wskazuje Trybunał, nie precyzuje on kryteriów wyboru konkretnych wymaganych języków, a zatem muszą one zostać każdorazowo ustalone „zgodnie z interesem służby”<sup>17</sup>. Ponadto zgodnie z orzeczeniem taki interes służby musi być obiektywnie uzasadniony, a wymagany poziom znajomości języków proporcjonalny do rzeczywistych potrzeb służby<sup>18</sup> i nie może wykraczać poza to, co niezbędne.

Co ciekawe, według Trybunału należy z ostrożnością podchodzić do wymagań kompetencji językowych, gdyż często ważniejsze są te dotyczące kwalifikacji, wydajności i uczciwości kandydatów. Odpowiedniejsze byłoby zatem, jak uznano w orzeczeniu, pozwolenie kandydatom na przystąpienie do rekrutacji w języku ojczystym lub w tym języku, który znają oni lepiej. Według Trybunału na instytucjach Unii spoczywa obowiązek znalezienia równowagi między tymi wartościami i odpowiednie uzasadnienie swojego stanowiska. W omawianej sprawie uznano, że nie dopełniono tego obowiązku, a zatem odstępianie od zasady zawartej w art. 1 Rozporządzenia stanowiło naruszenie prawa Unii.

Orzeczenie w sprawie *Republika Włoska p. Komisji* z 2012 r. stanowi pewnego rodzaju punkt zwrotny w linii orzeczniczej Trybunału dotyczącej dyskryminacji językowej w postępowaniach rekrutacyjnych przed instytucjami UE, przede wszystkim dlatego, że odnosi się *explicite* do pojęcia dyskryminacji językowej, a także z powodu zwrócenia szczególnej uwagi na uzasadnienie proporcjonalności ograniczeń praw językowych. Zwykle powołanie się przez Komisję na względy funkcjonalne, bez szczegółowej analizy, która podlegałaby kontroli sądu, zostało uznane za niewystarczające. Także w 2005 r. w orzeczeniu w sprawie *T-376/03 Hendrickx przeciwko Radzie*<sup>19</sup> Sąd dopuścił takie

---

<sup>17</sup> Warte przytoczenia są w tym miejscu uwagi Ombudsmána w sprawie skargi absolwentów KSAP przeciwko Europejskiemu Urzędowi Doboru Kadr (1331/2006/MHZ). W decyzji z 10 maja 2007 r. uzasadniał on, że wymaganie odpowiedniej znajomości języka może być konieczne ze względu na wykonywanie przyszłych obowiązków pracownika, o ile jednak zostanie wykazane, że brak takiej znajomości zagroziłby efektywnej komunikacji wewnątrz instytucji, <<http://europa.eu/!Hp88QU>> [14.05.2019].

<sup>18</sup> Zob. decyzja Ombudsmána UE z 20 stycznia 2005 r. w sprawie 2521/2004/GG przeciwko EBI. W tej sprawie dodatkową przesłankę do konieczności dobrej znajomości angielskiego i francuskiego (języków roboczych EBI) stanowił charakter stanowiska, na które prowadzony jest nabór. W tym wypadku chodziło o stanowisko kierownicze, <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/2281/html.bookmark>> [14.05.2019].

<sup>19</sup> Wyrok Sądu pierwszej instancji (pierwsza izba) z dnia 5 kwietnia 2005 r., T-376/03, *Hendrickx przeciwko Radzie*, ECLI:EU:T:2005:116.

uzasadnienie. W wyroku tym uznano ponadto, że konfiguracja wymagań językowych określona w art. 28 lit. f Regulaminu pracowniczego nie może powodować sytuacji dyskryminujących, jako że każdy kandydat, niezależnie od tego, czy język główny jest jego językiem ojczystym, będzie musiał wykazać się znajomością także drugiego z języków urzędowych Unii (pkt 31 wyroku).

Orzeczenie to jest też warte uwagi ze względu na stosunkowo małą liczbę sporów związanych z dyskryminacją językową, które rozstrzygnięte zostały przez Trybunał. Większość takich sporów kończy się na etapie postępowania przed europejskim Ombudsmanem czy postępowania wewnętrznego przed Komisją Europejską. Tak było m.in. w sprawie niemieckiej organizacji pozarządowej zajmującej się przygotowaniem wsparcia dla ofiar tortur i ich rodzin. W 2004 r. Komisja opublikowała ogłoszenie konkursowe w ramach programu Europejskiej Inicjatywy dla Demokracji i Praw Człowieka zapraszające do przystąpienia do projektu dotyczącego rehabilitacji dla ofiar tortur. W ogłoszeniu zastrzeżono, że aplikacje mogą być składane jedynie w języku angielskim, francuskim oraz hiszpańskim. W piśmie do Ombudsmana organizacja uznała, że takie postanowienie ma charakter dyskryminujący, jako że przygotowanie całości potrzebnej dokumentacji w jednym z wymaganych języków wiązałoby się dla niej z koniecznością poniesienia dużych kosztów tłumaczenia, na które nie miała ona środków.

W rekomendacji skierowanej do Komisji<sup>20</sup> Rzecznik uzasadnił, że nie może ona powoływać się na konieczność szybkiego przeprowadzenia postępowania konkursowego ze względu na „interes beneficjentów projektu”, jeśli nie jest on wystarczająco dobrze uzasadniony. Jak podkreślił, wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść ochrony różnicowania językowego, a odstąpienie od zasady zawartej w art. 2 Rozporządzenia może nastąpić tylko w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach (O'Regan 2010: 115–116). Godna uwagi jest także wykładnia art. 2 Rozporządzenia przedstawiona przez Ombudsmana. Polega ona na odczytaniu sformułowania: „osoba podlegająca jurysdykcji państwa członkowskiego” jako obejmującego także osoby prawne — w tym przypadku organizację pozarządową.

Ustalone w orzeczeniu *Republika Włoska p. Komisji* rozumienie zasady niedyskryminacji ze względu na język potwierdzają ponadto dwa ostatnie wyroki TSUE z 26 marca 2019 r.<sup>21</sup> W sprawie *Królestwo Hiszpanii p. Parlamentowi Europejskiemu* Trybunał uznał m.in., że niedopuszczalne jest przeprowadzenie rekrutacji za pomocą formularza internetowego dostępnego jedynie w trzech językach, nawet jeśli, jak zaznaczył Parlament, odpowiedzi na zadane pytania można było udzielić w dowolnym języku urzędowym UE. Jeśli chodzi o wymaganie znajomości na poziomie B2 jako drugiego języka języka angielskiego, francuskiego lub niemieckiego stawiane kandydatom na kierowców, jego uzasadnienie oparte na stwierdzeniu, że są to najczęściej używane języki w pracy

---

<sup>20</sup> Decyzja Ombudsmana UE z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie 259/2005/(PB)GG.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału z dnia 26 marca 2019 r., C-377/16, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:2019:249; wyrok Trybunału z dnia 26 marca 2019 r., C-621/16 P, *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2019:251.

służb Parlamentu, Trybunał uznał za niewystarczające. Przypominając argumentację z orzeczenia *Republika Włoska p. Komisji*, podkreślił, że takie ograniczenie może być usprawiedliwione na mocy interesu służby, pod warunkiem jednak, że interes ten jest obiektywnie uzasadniony, a wymagany poziom znajomości języków proporcjonalny do rzeczywistych potrzeb służby. Musi to być za każdym razem odpowiednio przekonywająco i obiektywnie wykazane w konkretnej sytuacji.

#### CHARAKTER PRAW JĘZYKOWYCH W STOSUNKACH Z INSTYTUCJAMI UE

Omówione w poprzednim rozdziale orzeczenia dotyczące postępowań przed instytucjami Unii pokazują obecny stan ochrony praw językowych obywateli, o których była mowa we wstępie. Zauważalną tendencją stanowi wybijanie się prawa do niedyskryminacji ze względu na język na niezależną pozycję względem chociażby dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe<sup>22</sup>. Mimo wprowadzenia zasady równości języków w systemie prawno-ustrojowym UE oraz zabezpieczenia prawa obywateli do tego, aby komunikacja w europejskiej przestrzeni publicznej dostępna była w językach ojczystych, a jeśli nie w tych językach, to przynajmniej w językach urzędowych państw członkowskich zrozumiała jest ostrożność organów Unii oraz samego TSUE w afirmowaniu tych praw. Już obecny stan, będący kompromisem między wartościami związanymi z demokratyczną legitymacją a wymogami praktyki, przysparza wielu trudności oraz generuje koszty ponoszone przez instytucje Unii z uszczerbkiem dla efektywności ich funkcjonowania.

Można jednak stwierdzić umacnianie się pozycji praw językowych w systemie praw podstawowych oraz poszanowanie różnorodności językowej pośród zasad ogólnych prawa UE. Wymogi stawiane wobec tych instytucji, które chcą ograniczyć możliwość korzystania z własnego języka, oparte obecnie na wyraźnej podstawie prawnej zawartej zarówno w art. 3 TUE, jak i art. 22 Karty praw podstawowych, są cyelowane coraz bardziej w orzeczeniach TSUE, a także w ramach uwag i zastrzeżeń europejskiego Ombudsmána<sup>23</sup>. Dużo więcej uwagi poświęca się uzasadnieniom ograniczeń, których proporcjonalność musi być oparta na rzeczywistych celach i środkach ocenianych indywidualnie dla każdej instytucji, a nawet dla poszczególnych postępowań prowadzonych przez nie.

Mimo tego optymistycznego podejścia ustalenie właściwego charakteru praw językowych, które były przedmiotem omówionych orzeczeń, nie jest oczywiste. Problem polega na ich ograniczeniu do kompetencji językowej, a zatem, w rozumieniu typologii Ruth Rubio-Marín, do języka jako narzędzia komunikacji<sup>24</sup>. Niektórzy autorzy łączą

---

<sup>22</sup> Dyskryminacja językowa uznana została za wtórną względem dyskryminacji ze względu na pochodzenie m.in. w orzeczeniu w sprawie *Bickel i Franz* (C-274/96); podobnie w orzeczeniu w sprawie *Ulrike Elfriede* (C-322/13).

<sup>23</sup> Nawet jeśli są one jedynie narzędziami o charakterze *soft law*, ich znaczenie w praktyce ochrony praw językowych jest znaczące i zasługuje na zbadanie.

<sup>24</sup> Wydaje się bowiem, że dyskryminacja językowa w odniesieniu do kategorii języka jako znacznika tożsamości podlegać będzie regulacjom antydyskryminacyjnym związanym z pochodzeniem państwowym i etnicznym, a co za tym idzie — liczba obstrzeżeń będzie większa, a możliwość naruszeń zdecydowanie

przy tym prawa językowe z fenomenem obywatelstwa Unii. Między innymi Peter Hilpold uważa, że rozwojowi wspólnotowego obywatelstwa, istniejącego w pewnej niezależności od obywatelstwa konkretnego państwa członkowskiego, będzie towarzyszyć rozwój praw językowych, które m.in. w sprawie *Bickel i Franz* (C-274/96) TSUE uznał za bezpośrednio powiązane z korzystaniem z praw obywatelskich (Hilpold 2008: 109–115). Jeśli chodzi o status omówionych praw językowych, można by zatem powiedzieć, że wchodzą one w skład szerszej wiązki praw wynikających z obywatelstwa Unii. Interpretacja taka jest zrozumiała, biorąc pod uwagę logikę przedstawioną w orzeczeniach TSUE, w których uznano język za warunek konieczny korzystania z praw obywatelskich. Niemniej jednak implikowałoby to jednocześnie wtórny charakter praw językowych, z czym prawdopodobnie nie zgodziłaby się większość przedstawicieli ruchu językowych praw człowieka.

Można jednak zadawać kolejne pytania o charakter praw językowych przysługujących we wspólnotowej przestrzeni komunikacji. W szczególności ciekawa jest próba spojrzenia na ich miejsce w hierarchii norm prawnych. Dominik Hanf i Elise Muir zastanawiają się, w odniesieniu do zasady równości języków, nad możliwością zakwalifikowania ich jako praw o charakterze konstytucyjnym (zob. Hanf, Muir 2010: 27–42), a zatem praw o nadrzędnym charakterze. Podchodzą oni jednak z dużą rezerwą do takiej tezy i wskazują na autonomiczne uprawnienie instytucji Unii do regulowania własnego systemu językowego, wyrażone w art. 6 Rozporządzenia. Kwalifikują oni zatem zasadę równości języków jako zasadę o charakterze quasi-konstytucyjnym. Autonomiczność uprawnienia do ustalenia przez instytucje systemu językowego, o której mowa, jak to wynika z przedstawionego orzecznictwa i opinii Ombudsmana w sprawach o dyskryminację językową, podlega ograniczeniom, a wzorzec kontrolny stanowi art. 3 TUE jako traktatowa podstawa zasady równości języków oraz ogólne postanowienia Rozporządzenia poświęcone konkretnie tej kwestii. Można także wziąć pod uwagę szczególny charakter tego ostatniego aktu, który mimo formy rozporządzenia można uznać za konstytucyjny w znaczeniu, w jakim ustanawia ustrój organów Unii. Jeśli chodzi o ujęcie funkcjonalne, uważam, że jest uzasadnione uznanie zasady równości języków i wynikających z niej praw językowych ustanowionych w Rozporządzeniu za normy o charakterze konstytucyjnym. To, że podlegają one ograniczeniom, wynika z samego ich sformułowania, nie zaś z norm wyższego rzędu. Nie różnią się one przy tym według mnie od pozostałych norm konstytucyjnych prawa Unii<sup>25</sup>.

Ślady takiego podejścia widać m.in. w orzeczeniu w sprawie *Skoma-Lux*<sup>26</sup>. Przedmiotem rozważań w tym sporze była możliwość powołania się na postanowienia

---

bardziej ograniczona, gdyż argumenty pragmatyki komunikacyjnej nie mogłyby zostać w tym wypadku uznane za wystarczające.

<sup>25</sup> Przywołane wcześniej stwierdzenie Ombudsmana w sprawie C-160/03, że nie istnieje w prawie Unii zasada absolutnej równości języków, mogłoby przeczyć takiemu pogładowi. Pytanie, które należy postawić, to czy absolutność zasady decyduje o jej charakterze konstytucyjnym. Ścisłe rozumienie pojęcia absolutności prawa prowadziłoby moim zdaniem do nadmiernego zawężenia katalogu praw konstytucyjnych.

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2007 r., C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773.

regulacji wewnętrznych systemu językowego instytucji dla uzasadnienia opublikowania aktów zewnętrznych jedynie w kilku językach urzędowych. W tym przypadku były to akty wydawane przez Europejski Bank Centralny. Trybunał uznał, że prawa zawarte w Rozporządzeniu dotyczącym systemu językowego Unii stanowią minimalny poziom ochrony i „tylko taka wykładnia — poza faktem, że znajduje uzasadnienie w samym brzemieniu traktatów — jest jedyną wykładnią zgodną z zasadami pewności prawa i niedyskryminacji”<sup>27</sup>. Tym samym zasada równości języków, skorelowana z zasadą niedyskryminacji, została uznana za wzorzec kontrolny dla przepisów prawa pochodnego.

#### UWAGI KOŃCOWE. PERSPEKTYWY POLITYKI JĘZYKOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Obecny kształt polityki językowej Unii, chociaż oparty na zasadzie równości języków, stanowi jednak pewnego rodzaju hybrydę rozwiązań modelu *lingua franca* z polityką pełnej wielojęzyczności. Nie można odmówić słuszności argumentom krytykującym aktualne rozwiązania, przede wszystkim tym odnoszącym się do względów ekonomicznych (w szczególności dużych kosztów) oraz efektywności funkcjonowania instytucji unijnych.

Poza tymi argumentami podnosi się także często kwestię natury czysto językowej, związanej poniekąd z polityką tłumaczeń i planowaniem korpusu języka. Problem polega na postępującej przemianie języka używanego w orzeczeniach TSUE i w prawodawstwie unijnym, która coraz bardziej oddala je od języków naturalnych opartych na szerokim kontekstowym rozumieniu pojęć i ścisłym związku z rzeczywistością. Można powiedzieć, że unijny prawodawca oraz jurysdykcja tworzą pewnego rodzaju politykę językową bazującą na inżynierii językowej i autonomizującą pojęcia, narzucając im konkretne znaczenia. Z jednej strony działa to na korzyść spójności języka prawodawstwa unijnego, z drugiej sprawia, że unijne teksty prawa są coraz trudniejsze do zrozumienia (Bednárová-Gibová 2016: 21). Nie bez powodu ukuto terminy takie jak eurożargon, *bruxellish* czy *eurobabble* do określenia języka unijnego prawodawcy i unijnych urzędników, które wprawdzie przerysowują nieco sytuację, ale sygnalizują istotne problemy polityki językowej Wspólnoty.

Wielu autorów uważa, że polityka wielojęzyczności przyjęta przez UE może stanowić dla niej zagrożenie, zważywszy na polityczne i społeczne podstawy działania Wspólnoty. Jak zauważa A.-M. Thiesse, obecna Europa jest mozaiką monolingwizmów, co w większym stopniu czyni z niej „osobę” *niemą* niż poliglotkę (Thiesse 2010: 135–136). Duża liczba języków narodowych w Europie jest jedną z przyczyn „deficytu europejskiej przestrzeni publicznej” i, w rezultacie, demokratycznego deficytu UE. Zjawiska związane z polityką językową w obrębie Wspólnoty są zresztą przeniesieniem na większą skalę problemów, z jakimi spotykają się kraje o zróżnicowanej strukturze językowej, w szczególności państwa federalistyczne, takie jak Belgia lub Szwajcaria. Szczególnie reprezentatywny w kategorii zagrożeń płynących z wielojęzyczności jest przykład Belgii, w której przyjęty system dwujęzyczności doprowadził do powstania wyraźnego podziału

<sup>27</sup> Tamże, pkt 36.

sfery publicznej państwa belgijskiego na dwie odrębne przestrzenie, a w konsekwencji do wzrostu napięć wewnętrznych i tendencji odśrodkowych, ostatecznie zaś do umocnienia się, szczególnie ostatnio, ruchów separatystycznych (Lacey 2017: 165–174).

Biorąc pod uwagę złożoność problemu wzajemnych relacji między polityką językową a charakterem i pozycją UE jako organizacji politycznej, trudno przewidzieć, czy ewentualne wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi i głębsza federalizacja Unii wiązałyby się z koniecznością wprowadzenia modelu monojęzyczności. Jest jednak pewne, że wzmocnienie pozycji Unii musi odbyć się równoległe z poszerzeniem i ugruntowaniem jej legitymacji demokratycznej, która jest ściśle związana z istnieniem wspólnej przestrzeni publicznej dla wszystkich krajów wchodzących w jej skład i obywateli w niej funkcjonujących.

Nic nie stoi przy tym na przeszkodzie, aby kilka przestrzeni publicznych istniało równoległe z wielością politycznych tożsamości obywateli Unii, o ile funkcjonowałyby one w strukturze wielopłaszczyznowej. Pokrywałyby się to zresztą z zauważalnymi w postmodernistycznej nauce prawa konstytucyjnego tendencjami w przemianie państwowości w kierunku pluralizmu konstytucyjnego (m.in. w pracach Josepha Weilera). Wspólna płaszczyzna mogłaby wtedy opierać się na jednej *lingua franca*, o ile byłaby ona powszechnie dostępna i rozumiana przez większość obywateli (najprawdopodobniej stałby się nią język angielski), jednak bez konieczności rezygnacji z wielojęzyczności w ramach systemu prawodawstwa unijnego, czego modelowym przykładem może być federalna organizacja Szwajcarii. Takie rozwiązanie czyniłoby także zadość językowym prawom człowieka, powoli zdobywającym autonomię i zyskującym na wartości. Unia i jej system językowy, którego pewne aspekty zostały omówione w tej pracy, zdecydowanie jest prekursorem w dziedzinie praw językowych, biorąc pod uwagę precedensowość przyjętego rozwiązania wielojęzyczności. Wiele wskazuje również na to, że aspekty językowego i społecznego uwarunkowania polityki językowej Unii będą zyskiwać coraz więcej uwagi w teorii i nauce prawa unijnego.

Jeśli chodzi o socjolingwistyczny aspekt problemu praw językowych i dyskryminacji językowej w prawie UE, dokonana analiza orzecznictwa może mieć szersze zastosowanie jako przykład formułowania w dyskursie praktycznym koncepcji funkcjonowania wielu języków w przestrzeni społecznej, w szczególności relacji między tożsamością językową a tożsamością polityczną. Poza tym analiza ta jest ważna ze względu na to, że w ramach dyskusji o prawie dochodzi do tworzenia się dyrektyw dotyczących komunikacji językowej, które wykraczają poza obszar komunikacji związanej z prawem i organami jego stosowania. W zakresie procesów prawodawczych oraz sądowych, jak widać to na przykładzie Unii, poruszane są bowiem kwestie dotyczące statusu języków i ich używania. Dyrektywa równego traktowania języków, konieczność proporcjonalnego wagi wyborów związanych z polityką językową oraz ochrona przed dyskryminacją językową, chociaż mają źródło w aktach prawa i są egzekwowane za pomocą jego instytucji, powołane są jednak, w szerszym ujęciu, do wpływania na rzeczywistość, codzienną komunikację ludzi w sytuacjach kontaktu języków, w tym obywateli poruszających się w niejednorodnej językowo przestrzeni publicznej UE.



## BIBLIOGRAFIA

- Agencja Praw Podstawowych UE (APP) 2011: *Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji*, Luksemburg.
- Bednárová-Gibová K. 2016: *Towards an Understanding of EU Translation*, Preszów: University of Prešov, 21.
- Blanchet Ph. 2016: *Discriminations; combattre la glottophobie*, Paris: Editions Textuel, 192.
- Calvet L.-J. 2002: *Le marché aux langues*, Paris: Plon.
- Ciostek A. 2015: Wielojęzyczność w Unii Europejskiej, *Języki Obce w Szkole* 2, 109–114.
- Coulmas F. 1991: European Integration and the idea of national language, [in:] Coulmas F. (ed.), *A language policy for the European Community*, Berlin–New York: Walter de Gruyter, 4.
- Hanf D., Muir E. 2010: Droit de l'Union européenne et multilinguisme. Le cas de l'établissement du marché intérieur, [w:] *Langues et construction européenne*, Bruksela: Cahiers du Collège d'Europe, 10, 27–42.
- Hilpold P. 2008: Union citizenship and language rights, [in:] Arzoz X. (ed.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Unions*, Amsterdam–Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 109–115.
- Kellner D. 2014: Habermas, the Public Sphere, and Democracy: A Critical Intervention, [in:] Boros D., Glass J. (eds.), *Re-Imagining Public Space*, New York: Palgrave Macmillan US, 19–43.
- Lacey J. 2017: *Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 165–174.
- Łuczak J. 2010: *Polityka językowa Unii Europejskiej*, Warszawa: Aspra, 35–105.
- Mancini S., Witte B. de 2008: Language Rights as Cultural Rights — a European perspective, [in:] Francioni F., Scheinin M. (eds.), *Cultural human rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 247–248.
- May S. 2010: Uncommon languages. The challenges and possibilities of minority language rights, [in:] Joseph J.E. (ed.), *Language and politics*, t. 1, 37–43.
- O'Regan F. 2010: The linguistic Regime and Practise of the Institutions of the European Union, [in:] *Langues et construction européenne*, Bruksela: Cahiers du Collège d'Europe, 10, 115–136.
- Phillipson R., Rannut M., Skutnabb-Kangas T. 1994: *Linguistic human rights: overcoming linguistic discrimination*, New York: Mouton de Gruyter, 1–24.
- Skutnabb-Kangas T. 2012: Linguistic Rights as Human Rights, [in:] Tiersma P., Solan M. (eds.), *The Oxford Handbook of Language and Law*, New York: Oxford University Press, 240–241.
- Stoel M. van der 1999: *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSC Area*, Haga, 8–9.
- Thiesse A.-M. 2010: Le monolinguisme. Fondement moderne de l'espace public national et entrave à l'espace public européen?, [in:] Hanf D., Malacek K., Muir E. (eds.), *Langues et construction européenne*, Bruxelles: Cahiers du Collège d'Europe, 237–242.
- Trudgill P. 1995: *Sociolinguistics: An Introduction to Language and Society*, 3rd edition, Harmondsworth: Penguin Books.
- Varens F. de 2001: Language Rights as an Integral Part of Human Rights, *International Journal on Multicultural Societies* 3, 16.
- Zawidzka-Łojek A. 2013: Zasady prawa materialnego Unii Europejskiej, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2–4.

## WYKAZ ŹRÓDEŁ

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE z dnia 26 października 2012 r., C 326, str. 391–407.
- Wyrok Sądu pierwszej instancji (pierwsza izba) z dnia 7 lutego 2001 r., T-118/99, *Bonaiti Brighina przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2001:44.
- Wyrok Sądu pierwszej instancji (pierwsza izba) z dnia 5 kwietnia 2005 r., T-376/03, *Hendrickx przeciwko Radzie*, ECLI:EU:T:2005:116.
- Wyrok Trybunału z dnia 26 marca 2019 r., C-377/16, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:2019:249.
- Wyrok Trybunału z dnia 26 marca 2019 r., C-621/16 P, *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2019:251.
- Wyrok TSUE z dnia 9 września 2003 r., C-361/01, *Kik przeciwko OHIM*, ECLI:EU:C:2003:434.
- Wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2007 r., C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773.
- Wyrok TSUE z dnia 27 listopada 2012 r., C-566/10, *Republika Włosa przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2012:752.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dziennik Urzędowy RP z 1997 r. Nr 38, poz. 167.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) dnia 10 grudnia 1948 r.).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., (2017/2052(INI)), Obserwatorium Legislacyjne Parlamentu Europejskiego.
- Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dziennik Urzędowy UE z dnia 6 października 1958 r., 17, str. 385), zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 517/2013 z dnia 13 maja 2013 r. (Dziennik Urzędowy UE z dnia 10 czerwca 2013 r., L 158, str. 1).
- Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot oraz ustanawiające specjalne środki stosowane tymczasowo wobec urzędników Komisji (Dziennik Urzędowy UE 1968, L 56, str. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. (Dziennik Urzędowy UE 2013, L 287, str. 15).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE, C 202, z dnia 7 czerwca 2016 r. (wersja skonsolidowana).
- Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE, C 202, z 7 czerwca 2016 (wersja skonsolidowana).
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zastąpiony został przez TFUE. Przepis art. 290 TWE znajduje się obecnie w art. 342 TFUE — Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy UE, C 321E z dnia 29 grudnia 2006 r., str. 1–331

**ABSTRACT****Language human rights and linguistic discrimination in European Union law**

**Keywords:** language human rights, linguistic discrimination, linguistic policy of the European Union, language and law.

The topic of basic principles of the linguistic policy of the European Union, European law and the ECJ's jurisprudence on language rights of EU citizens and prevention of linguistic discrimination remain still unexploited in scientific literature. The paper focuses on language rights of individuals in their relations with EU institutions in the case-study of recruitment processes. In the introduction the general, sociolinguistic context, related to the Language Human Rights movement and linguistic policy was taken into consideration with regard to fundamental rights issues. Despite the specific, legal character of discourse and reasoning applied in the paper, the conclusions presented on their grounds seem to be important for sociolinguistics since it is within i.a. this institutionalised communication that takes place a debate on the problems of languages in contact, functioning of multilingualism, and some directives concerning linguistic communication that influence its everyday realisations in UE.