

Adam Jakuszewicz

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Zasada poszanowania różnorodności językowej w prawie Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Zasada poszanowania różnorodności językowej stanowi jeden z elementów wyznaczających paradygmat integracji europejskiej. Zasada została wysławiona w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”, a także w art. 22 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP), który stanowi, że „Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową”¹. Ponieważ KPP ma taką samą moc prawną co Traktaty założycielskie (art. 6 ust. 1 TUE), obowiązek poszanowania różnorodności językowej jest podwójnie „zakotwiczony” w przepisach prawa pierwotnego UE.

Różnorodność językowa została uznana za fundamentalną wartość Unii Europejskiej także w licznych deklaracjach instytucji unijnych o charakterze politycznym. Wartość ta postrzegana jest jako „nieodłączną część europejskiej tożsamości”² oraz „atut dla Europy i wspólne zobowiązanie”³. Zdaniem Komisji Europejskiej „każdy z tak wielu języków narodowych, regionalnych, mniejszościowych czy migrantów, którymi posługujemy się

¹ Ponadto w art. 41 ust. 4 KPP zostało zagwarantowane prawo zwracania się do instytucji UE w jednym z języków urzędowych UE oraz prawo otrzymanie odpowiedzi w tym języku. Wskazane uprawnienia stanowią element prawa do dobrej administracji.

² Rezolucja Rady z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz wielojęzyczności (2008/C 320/01).

³ Tytuł Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie wielojęzyczności: „atut dla Europy i wspólne zobowiązanie” (2008/2225(INI)) oraz tytuł komunikatu Komisji z dnia 18 września 2008 r.: „Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie” (COM(2008)0566).

w Europie, wnosi coś nowego do naszego wspólnego dziedzictwa kulturowego. Aby rozwijać dialog i wzajemny szacunek, dziedzictwem tym należy się dzielić⁴. Z kolei Parlament Europejski wyraził pogląd, że „wszystkie języki europejskie posiadają taką samą wartość i godność, (...) stanowią integralną część kultur i cywilizacji, do których należą, oraz (...) prowadzą do wzbogacania ludzkości⁵. Jednocześnie Parlament podkreślił, że „Różnorodność językowa jest prawem przyznanym obywatelom w art. 21 i 22 Karty Praw Podstawowych, co oznacza, że próba wprowadzenia wyłączości danego języka stanowi ograniczenie i naruszenie podstawowych wartości Unii⁶”.

Przywołane regulacje prawne oraz deklaracje polityczne kontrastują z unijną rzeczywistością, w której zasada różnorodności językowej doznaje licznych ograniczeń, wynikających zarówno z przepisów normujących kwestię języków urzędowych UE, jak i z praktyki funkcjonowania unijnych instytucji oraz organów. Wprawdzie ograniczenia wielojęzyczności dotyczą przede wszystkim obszaru wewnętrznej komunikacji poszczególnych instytucji UE, to jednak niektóre z nich – bezpośrednio lub pośrednio – dotyczą także sfery uprawnień i interesów obywateli. Przedstawienie tych ograniczeń oraz analiza ich zasadności stanowi cel niniejszego opracowania.

Zasada poszanowania różnorodności językowej w Karcie Praw Podstawowych UE

Poszczególne formy różnorodności wymienione w art. 22 KPP stanowią „główną zasadę strukturalną oraz cechę konstytutywną” procesu integracji europejskiej⁷. Należy jednak zauważyć, że przepis ten nakazuje poszano-

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie”, Bruksela, dnia 18 września 2008 r., COM(2008)0566, http://jows.pl/sites/default/files/KE_Multilingualism%20an%20asset%20for%20Europe%20and%20a%20shared%20commitment_PL.pdf (dostęp: 22.08.2017).

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 września 2013 r. w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz różnorodności językowej w Unii Europejskiej (2013/2007(INI)), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013IP0350&from=PL> (dostęp: 22.08.2017).

⁶ Ibidem.

⁷ J. Ennuschat, Artikel 22, [w:] K. Stern, M. Sachs, *Europäische Grundrechte-Charta. GrCh Kommentar*, München 2016, 488. Autor przy tym zauważa, że istnienie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej może stać się czynnikiem sprzyjającym integracji europejskiej, nie

wanie różnorodności kulturowej, językowej i religijnej jako takiej, nie jest więc możliwe wyprowadzenie z niego obowiązku objęcia ochroną konkretnej kultury, języka czy religii⁸ – aczkolwiek każda kultura, religia czy język powinny być postrzegane przez instytucje UE jako równowartościowe, niezależnie od zawartości treściowej oraz znaczenia mierzonego liczbą jego rodowitych użytkowników⁹.

Z powyższego wynika, że zakresu podmiotowego art. 22 KPP nie należy odnosić wyłącznie do mniejszości kulturowych, religijnych i językowych. Jest wszak oczywiste, że poszczególne formy różnorodności współtworzone są także przez większość¹⁰. Z tego względu obowiązków Unii wynikających z art. 22 KPP nie można sprowadzać do nakazu poszanowania tożsamości mniejszości kulturowych, religijnych i językowych. Karta nie daje zresztą podstaw do konstruowania praw grupowych (kolektywnych), nie można z niej więc wywodzić prawa danej grupy mniejszościowej do ochrony tożsamości. Prawa mniejszości chronione są w Karcie jedynie pośrednio, to znaczy poprzez prawa gwarantowane jednostce, które przysługują równocześnie członkom poszczególnych grup i wspólnot mniejszościowych¹¹.

W literaturze przedmiotu spotyka się pogląd, że brak w Karcie szczególnych przepisów regulujących kwestię ochrony mniejszości nie powoduje w systemie ochrony praw podstawowych luki, która byłaby niemożliwa do zaakceptowania¹². Trudno jednak ten pogląd podzielić. Należy raczej uznać, że na gruncie Karty poszczególne mniejszości, w tym mniejszości językowe, nie zostały objęte wystarczającą ochroną. Na przykład art. 21 KPP przewiduje zakaz dyskryminacji jednostek m.in. w oparciu o przynależność do mniejszości narodowej, nie zawiera zaś zakazu dyskryminacji mniejszości narodowych jako takich. Nie wydaje się więc możliwe, aby w oparciu o przywołane postanowienie Karty można było konstruować uprawnienie danej mniejszości narodowej do niedyskryminacyjnego

zaś jej hamulcem, jedynie pod warunkiem, że zbiór wspólnych „europejskich” wartości stanowiących podstawę tego procesu będzie wystarczająco „nośny”.

⁸ S. Hölscheidt, Artikel 22, J. Meyer (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, 3. wydanie, s. 367; J. Ennuschat, op. cit., s. 488.

⁹ T. Kröll, Artikel 22, M. Holoubek, G. Lienbacher, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union. GRC-Kommentar*, Wien 2014, s. 309.

¹⁰ A. Wróbel, Artykuł 22, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 760 i n.

¹¹ Ibidem, s. 760.

¹² P. Szczekalla, Artikel 22, [w:] H. W. Rengeling, P. Szczekalla (Hrsg.), *Grundrechte in der Europäischen Union: Charta der Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze*, Köln et al. 2004, s. 785.

dostępu do unijnych funduszy na propagowanie swego języka, w sytuacji gdy fundusze takie zostały przyznane innym mniejszościom narodowym.

Z drugiej strony z zasady poszanowania różnorodności kulturowej wynika obowiązek takiego ukształtowania systemu programów mających na celu wspieranie rozwoju kultury i języka, aby zapobiec dyskryminacji twórców kultury oraz języków mniejszościowych. Niezgodne z zasadą poszanowania różnorodności byłoby więc odgórne finansowe wspieranie poprzez programy unijne jednej kultury lub języka. Sytuacja taka miałaby na przykład miejsce w przypadku jednostronnego wspierania ze środków unijnych wydarzeń i imprez kulturalnych, które odbywałyby się wyłącznie w językach największych państw członkowskich¹³.

Art. 22 KPP nie gwarantuje też żadnych praw podmiotowych jednostki. Nie brzmi on wszak: „Każdy ma prawo do poszanowania jego kultury, religii czy języka”¹⁴. Przepis ten należy więc zaliczyć do kategorii zasad w rozumieniu art. 51 ust. 1 oraz art. 52 ust. 5 KPP¹⁵. Obowiązek poszanowania różnorodności przez Unię Europejską może natomiast być przywoływany jako podstawa uzasadnienia ingerencji w poszczególne prawa podstawowe. Oznacza to, że art. 22 KPP powinien być uwzględniony przy badaniu dopuszczalności nakładanych ograniczeń korzystania z tych praw¹⁶.

Zasada poszanowania różnorodności językowej odnosi się nie tylko do języków urzędowych UE, lecz obejmuje swoim zakresem także języki regionalne, lokalne oraz dialekty. W doktrynie wyrażono pogląd, że poza zakresem ochrony art. 22 KPP pozostają języki sztuczne oraz języki ojczyste imigrantów, ponieważ jak dotychczas nie wniosły one trwałego wkładu do rozwoju europejskich kultur oraz tożsamości¹⁷. Pogląd ten należy podzielić w odniesieniu do języków sztucznych, nie jest on natomiast możliwy do zaakceptowania w odniesieniu do języków społeczności imigrantów. Wymóg wniesienia przez dany język „trwałego wkładu w kształtowanie kultury i tożsamości zarówno danego państwa członkowskiego, jak i Europy”¹⁸ jako przesłanka objęcia go zakresem ochrony art. 22 KPP nie wynika wszak z treści analizowanego przepisu. Nie jest on także możliwy do pogodzenia z ogólną zasadą szerokiej wykładni przepisów

¹³ S. Hölscheidt, op. cit., s. 369.

¹⁴ S. Hölscheidt, op. cit., s. 367.

¹⁵ T. Kröll, op. cit., s. 306.

¹⁶ P. Szczekalla, op. cit., s. 785.

¹⁷ J. Ennuschat, op. cit., s. 491.

¹⁸ W ten sposób omawiany wymóg formułuje T. Kröll, op. cit., s. 311.

regulujących materię praw podstawowych. Poza tym wskazany warunek sformułowany jest w sposób nieostry, toteż dla celów jego ewentualnego stosowania niezbędne byłoby ustanowienie bardziej precyzyjnych kryteriów, na podstawie których można by ustalić, czy dany język wniósł „wkład w kształtowanie kultury” (jakkolwiek należałoby to pojęcie rozumieć) oraz czy ów wkład jest wystarczająco trwały. Nie wydaje się więc uzasadnione, aby kultury czy języki imigrantów legalnie mieszkających na terytorium UE musiały zostać wyłączone z zakresu ochrony art. 22 KPP tylko dlatego, że społeczności przedstawiciele danej kultury czy użytkowników danego języka mieszkają w poszczególnych państwach członkowskich UE stosunkowo krótko.

Obowiązek poszanowania różnorodności, wynikający z art. 22 KPP, to przede wszystkim zakaz podejmowania przez Unię środków, które naruszają bądź mogą naruszyć istniejącą różnorodność kulturową, religijną i językową. Obowiązek ten ciąży także na państwach członkowskich w sytuacjach stosowania przez nie prawa unijnego¹⁹. Art. 22 KPP pełni więc funkcję ograniczającą instytucje i organy Unii w wykonywaniu ich kompetencji. W szczególności przepis ten powinien być uwzględniany przy stosowaniu zasady proporcjonalności oraz w sytuacjach, gdy przy wykonywaniu swoich kompetencji instytucje i organy Unii korzystają z uznania²⁰. Dokonując harmonizacji prawa w danej dziedzinie, instytucje UE powinny uwzględniać zasadę różnorodności w możliwie najwyższym stopniu. Ma to tym większe znaczenie, że wszelkie procesy integracyjne, szczególnie integracja europejska, niosą ze sobą niebezpieczeństwo redukcji poszczególnych form różnorodności, w tym różnorodności językowej. W przypadku podejmowania działań integracyjnych, które pośrednio mogą skutkować uszczupleniem istniejącej różnorodności kulturowej, religijnej i językowej, Unia ma obowiązek wyboru środka, stanowiącego możliwie najmniejsze zagrożenie dla tej wartości²¹. Ponadto w przypadku wystąpienia negatywnych oddziaływań środków, które mają na celu pogłębienie integracji europejskiej, na istnienie różnorodności będącej przedmiotem ochrony art. 22 KPP Unia winna podjąć środki kompensujące²².

Artykuł 22 KPP pełni więc „funkcję dyrektywy w wykonywaniu przez Unię jej zadań i kompetencji oraz wytycza im granicę”²³. Zawiera także

¹⁹ Ibidem., s. 309.

²⁰ S. Hölscheidt, op. cit., s. 367 i n.

²¹ J. Ennuschat, op. cit., s. 489.

²² A. Wróbel, op. cit., s. 770.

²³ Ibidem, s. 770; J. Ennuschat, op. cit., s. 488.

dyrektywę interpretacyjną prawa unijnego, nakazującą wybór takiej jego wykładni, która w najwyższym stopniu sprzyja realizacji zasady poszanowania różnorodności²⁴. Nie wydaje się natomiast, aby art. 22 KPP nakładał na Unię Europejską obowiązek podejmowania działań pozytywnych, mających na celu wspieranie (wzmacnianie) wskazanych w nim form różnorodności, aczkolwiek przepis ten może być interpretowany jako podstawa uprawnienia Unii do podejmowania tego rodzaju działań²⁵.

Chociaż różnorodność językowa stanowi jedną z kluczowych wartości leżących u podstaw integracji europejskiej, kompetencje Unii, za pomocą których wartość ta miałaby być realizowana, pozostają stosunkowo niewielkie. Zasadnicze kompetencje w zakresie utrzymania i umacniania różnorodności językowej oraz wielojęzyczności posiadają państwa członkowskie. Unii Europejskiej przysługują kompetencje wspierające i uzupełniające działania podejmowane przez państwa członkowskie. Z tego względu podniesienie do rangi traktatowej obowiązku poszanowania różnorodności językowej nie wiąże się z zasadniczą zmianą dotychczasowego kierunku działań Unii w omawianym zakresie²⁶.

Ograniczenia zasady różnorodności językowej wynikające z regulacji statusu języków urzędowych UE

Podstawę prawną systemu językowego Unii Europejskiej stanowi wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie Rady nr 1 z 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej²⁷ (dalej: rozporządzenie Rady nr 1 z 1958 r.). W myśl tego rozporządzenia państwo przystępujące do UE wskazuje język, którego pragnie używać jako języka urzędowego UE. Państwo członkowskie nie jest przy tym zobowiązane do zgłoszenia wszystkich języków mających status

²⁴ J. Ennuschat, op. cit., s. 489.

²⁵ T. Kröll, op. cit., s. 309. Odmiennie stanowisko w tej kwestii reprezentuje P. Szczekalla, zdaniem którego brzmienie art. 22 KPP nie wyklucza istnienia pozytywnych obowiązków Unii, a nawet państw członkowskich, mających na celu ochronę różnorodności. Przepis ten nie może jednak być przywołany jako samoistna podstawa roszczenia jednostki o zastosowanie konkretnego środka ochrony. Zob. P. Szczekalla, op. cit., s. 783.

²⁶ Y. Volman, *The Lisbon Treaty and Linguistic Diversity: Policy and Practice in the European Institutions*, „European Studies” 2012, vol. 29, s. 38.

²⁷ Dz. Urz. WE L 17/1958, s. 385.

języka urzędowego na jego terytorium²⁸. Unia Europejska implementuje więc politykę językową państw członkowskich, nie podejmując w tej sferze żadnych ingerencji²⁹. Ponadto za język urzędowy Unii nie może być uznany język, który posiada status języka urzędowego jedynie na części terytorium danego państwa.

Ze statusu języka urzędowego wynikają dla obywateli UE następujące uprawnienia:

- a) Prawo dostępu do powszechnie obowiązujących aktów prawnych UE we wszystkich językach urzędowych. Należy przy tym zauważyć, że w językach tych dostępne są nie tylko teksty Traktatów i prawa pochodnego UE, lecz także szereg innych dokumentów stanowiących efekt działalności instytucji UE, jak np. rezolucje Parlamentu Europejskiego, komunikaty Komisji Europejskiej, konkluzje Rady, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy też opinie Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów.
- b) Prawo zwracania się do instytucji oraz organów doradczych UE w dowolnym języku urzędowym oraz prawo otrzymania odpowiedzi w tym języku. Dotyczy to także wynikającego z obywatelstwa UE prawa petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawa zwracania się do ombudsmana.

Ponadto języki urzędowe używane są w komunikacji pomiędzy instytucjami UE oraz władzami i innymi instytucjami państwa członkowskiego. Każdy z języków urzędowych może również być używany podczas debat Parlamentu Europejskiego oraz podczas formalnych posiedzeń Rady. Języki urzędowe UE pełnią funkcję języków postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości³⁰.

Funkcjonowanie systemu języków urzędowych gwarantuje obywatelom uzyskanie informacji dotyczących działalności instytucji UE w ich własnym języku, co z kolei umożliwia skuteczną partycypację w procesach demokratycznych na poziomie unijnym w oparciu o zasadę równości. Z kolei możliwość zapoznania się przez adresatów z treścią kierowanych do nich aktów prawnych stanowi gwarancję poszanowania zasady rządów prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Wreszcie stosowanie zasady

²⁸ Cypr z powodów politycznych nie zgłosił języka tureckiego, który wraz z językiem greckim jest językiem urzędowym w tym kraju, natomiast Luksemburg nie zgłosił języka luksemburskiego.

²⁹ G. Bandov, *Language Policy of the European Union – Realization of the Multilingual Policy of the EU*, „Mednunarodne Studije” 2013, s. 67.

³⁰ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, wyd. 2, s. 60.

wielojęzyczności w odniesieniu do tekstów prawnych oraz innych dokumentów unijnych ma wymiar symboliczny: w ten sposób podkreśla się bowiem równość państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej oraz równość poszczególnych wspólnot językowych³¹.

Obecnie na mocy przywołanego rozporządzenia Rady nr 1 z 1958 r. status języka urzędowego UE posiadają 24 języki, co bez wątpienia stanowi precedens w historii funkcjonowania organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę, że na terenie UE istnieje ponad 80 języków autochtonicznych³² (oprócz 24 języków urzędowych na terytorium UE funkcjonuje ponad 60 języków regionalnych oraz języków mniejszości narodowych, którymi posługuje się około 40 milionów osób)³³, należy uznać, że liczba języków urzędowych UE jest względnie ograniczona. W literaturze przedmiotu wyrażono trafny pogląd, że celem obowiązujących regulacji dotyczących kwestii języków urzędowych UE jest przede wszystkim ochrona suwerennych praw państw członkowskich. Ochrona indywidualnych uprawnień językowych jednostki oraz umożliwienie jej demokratycznej partycypacji w kształtowaniu woli politycznej UE mają natomiast znaczenie drugorzędne. W konsekwencji regulacja kwestii języków urzędowych w UE stanowi potwierdzenie i przedłużenie filozofii „jeden naród, jedno państwo, jeden język”, wcielanej w życie w poszczególnych krajach w wiekach XIX i XX³⁴. Bez odstąpienia od tego paradygmatu ewentualne poszerzenie na poziomie unijnym zakresu stosowania zasady różnorodności językowej o języki mniejszości narodowych nie jest możliwe³⁵. Ponadto system języków urzędowych UE jest niezgodny z zasadą równości demokracji oraz transparentności instytucji UE. Parla-

³¹ Y. Volman, op. cit., s. 40.

³² Inni autorzy podają liczbę od 70 do 100 języków używanych na terytorium UE. Konkretna liczba języków używanych na danym obszarze zależy od rozumienia pojęcia „język”, przyjętego przez danego autora.

³³ K. Paluszek, *Institutional Multilingualism in the European Union*, „Comparative Legilinguistics” 2015, vol. 24, s. 122.

³⁴ Tradycyjne podejście do kwestii tworzenia i utrwalania wspólnot politycznych zakładało konieczność wprowadzania rozmaitych ograniczeń wszelkich przejawów różnorodności. Do ograniczeń tego rodzaju należy zaliczyć regulacje prawne ustanawiające na terytorium danego państwa jeden język urzędowy, mający pełnić funkcję integrującą obywateli wokół wartości leżących u podstaw wspólnoty państwowej (M. Wise, *Celebrating linguistic diversity or accepting an “English-only” Europe?*, [w:] K. Donert et al., *Celebrating Geographical Diversity, Proceedings of the HERODOT Conference*, Ayvalik, Turkey, 28-31 May. 2009, s. 232.). Zakładano przy tym, że stworzenie na terytorium danego państwa wspólnoty komunikacyjnej stanowi warunek *sine qua non* istnienia demokracji (C. Buchmüller-Codoni, *Democracy and linguistic justice in the European Union*, „Living Reviews in Democracy” 2012, s. 5).

³⁵ C. Buchmüller-Codoni, op. cit., s. 5.

ment Europejski podkreśla, że wielu obywateli UE posługuje się wyłącznie jednym językiem, dlatego istotnym jest, aby zapewnić im dostęp do prawa UE oraz instytucji Unii w językach dla nich zrozumiałych. Ponieważ jednak część obywateli UE, nawet jeśli to niewielki odsetek, nie posługuje się językiem urzędowym żadnego państwa członkowskiego, czyli żadnym językiem urzędowym UE, jest przez to pozbawiona możliwości bezpośredniej komunikacji z instytucjami UE³⁶.

Z drugiej strony należy pamiętać, że kompetencje Unii Europejskiej mają charakter delegowany. Unia nie posiada więc instrumentów prawnych, upoważniających do regulowania statusu poszczególnych języków na terytorium państw członkowskich. Hipotetyczne wprowadzanie przez Unię Europejską takich regulacji nie byłyby możliwe także ze względów politycznych, poszczególne państwa członkowskie postrzegałyby je bowiem jako ingerencję w ich suwerenne uprawnienia. Z tego względu kwestia używania poszczególnych języków w UE, w tym system języków urzędowych UE, stanowi odzwierciedlenie językowej polityki państw członkowskich. Oznacza to, że uzyskanie przez dany język statusu języka urzędowego UE zależy (i musi zależeć) wyłącznie od spełnienia wymogów formalnych, tj. od posiadania przez dany język statusu języka urzędowego w państwie członkowskim oraz złożenia przez to państwo stosownego wniosku. Nie jest przy tym istotna liczba rodowitych użytkowników danego języka. W ten sposób chroniona jest nie tylko funkcja komunikacyjna danego języka, lecz także jego funkcja symboliczna jako nośnika określonej kultury³⁷. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że każde państwo członkowskie jest równoprawnym członkiem UE niezależnie od liczby mieszkańców. Odmowa uznania języka urzędowego danego państwa za język urzędowy UE stanowiłaby więc naruszenie zasady równości³⁸.

Najbardziej wyrazistym przykładem przyznawania statusu języka urzędowego UE w oparciu o kryteria formalne, których stosowanie ma na celu podkreślenie symbolicznej funkcji danego języka, jest kazus języków maltańskiego oraz irlandzkiego. Wstępując do UE Malta zgłosiła jako urzędowy język maltański, mimo że jest on używany przez mniej niż 400 tysięcy osób, które w większości posługują się także językiem angielskim. W konsekwencji akcesja Malty do UE przyniosła wzrost prestiżu i wzmocnienie

³⁶ C. J. W. Baaij, *The EU policy on institutional multilingualism: between policy and practicality*, 3.1.1, https://pure.uva.nl/ws/files/1494459/108149_The_EU_Policy_on_Institutional_Multilingualism_Between_Principles_and_Practicality_Language_Law.pdf (dostęp: 10.05.2017).

³⁷ G. Bandov, op. cit., s. 68.

³⁸ Ibidem, s. 7.

pozycji języka maltańskiego poprzez stworzenie niszy na usługi tłumaczeniowe na „językowym rynku UE”³⁹. Z kolei język irlandzki był wraz z językiem angielskim językiem urzędowym Irlandii w momencie przystąpienia tego kraju do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, jednakże status języka urzędowego Unii uzyskał dopiero w roku 2007 wskutek zmiany polityki władz Irlandii w tej kwestii. Przyznanie statusu języka urzędowego UE językowi irlandzkiemu ma charakter precedensowy, ponieważ dotychczas status ten uzyskiwały wyłącznie języki rozpowszechnione na terytorium przynajmniej jednego państwa członkowskiego, natomiast liczba rodzimych użytkowników języka irlandzkiego jest na tyle niewielka⁴⁰, że trudno znaleźć wystarczającą liczbę wyspecjalizowanych tłumaczy mogących pracować dla instytucji UE. Z tego powodu na mocy Rozporządzenia Rady 920/2005 z 13 czerwca 2005 r. status języka irlandzkiego jako języka urzędowego został zawieszony, przy czym co pięć lat poddawany jest rewizji. W konsekwencji w języku irlandzkim publikowane są jedynie rozporządzenia wydawane wspólnie przez Radę i Parlament Europejski.

Przyznanie statusu języka urzędowego UE językom irlandzkiemu i maltańskiemu trudno uzasadnić względami praktycznymi, ponieważ większość osób mówiących w tych językach posługuje się płynnie także językiem angielskim. Nie wydaje się więc, aby nadanie wskazanym językom statusu języków urzędowych UE było konieczne w celu ułatwienia ich użytkownikom kontaktu z instytucjami UE czy też umożliwienia im dostępu do unijnych aktów prawnych. Aczkolwiek uznanie wymienionych języków za języki urzędowe UE niewątpliwie umocniło ich pozycję oraz stało się impulsem do dalszego rozwoju

Rozważając zasadność postanowień rozporządzenia Rady nr 1 z 1958 r. regulujących kwestię nadawania statusu języka urzędowego UE należy także wziąć pod uwagę, że na terytorium Unii Europejskiej funkcjonuje szereg języków używanych przez stosunkowo znaczną liczbę mieszkańców wspólnoty, które nie mogą otrzymać statusu języka urzędowego UE, ponieważ nie posiadają statusu języka urzędowego w żadnym państwie członkowskim. Dotyczy to przede wszystkim języka katalońskiego, którym posługuje się około siedmiu milionów użytkowników, a więc więcej niż niektó-

³⁹ M. Wise, op. cit., s. 238.

⁴⁰ Według spisu narodowego z 2016 r. około 1,76 miliona mieszkańców Irlandii zadeklarowało, że posiada jakąkolwiek znajomość swojego języka narodowego, wyniesioną głównie ze szkolnych lekcji. Na co dzień używa go ok. 73 tys. osób, http://www.cso.ie/en/media/csoie/release-publications/documents/population/2017/7._The_Irish_language.pdf (dostęp: 30.08.2017).

rych języków urzędowych UE⁴¹, języka rosyjskiego, używanego przez wielu mieszkańców krajów bałtyckich, a także tureckiego i arabskiego, języków ojczystych wielu milionów imigrantów, częstokroć posiadających obywatelstwo UE. Nieprzyznanie wymienionym językom statusu języka urzędowego UE tylko z tego powodu, że nie mają statusu języka urzędowego państwa członkowskiego czy też, jak w przypadku języka tureckiego, nie otrzymały tegoż statusu z powodu braku inicjatywy ze strony państwa członkowskiego, rodzi wątpliwości na gruncie realizacji zasady równości, demokracji oraz zasady niedyskryminacji⁴². Można by wszak oczekiwać, że ograniczone środki budżetowe wydatkowane na pokrycie kosztów związanych z realizacją zasady poszanowania różnorodności językowej w ramach instytucji UE będą wykorzystywane na wspieranie języków używanych przez możliwie największą liczbę obywateli. Osiągnięcie tego rezultatu nie jest jednak możliwe przy stosowaniu obowiązujących kryteriów, w oparciu o które dany język może uzyskać status języka urzędowego UE.

Niemniej należy zauważyć, że UE zaczyna dostrzegać potrzeby osób posługujących się językami regionalnymi lub mniejszościowymi. Mianowicie na podstawie Konkluzji Rady z dnia 13 czerwca 2005 r. dotyczącej oficjalnego użycia dodatkowych języków w Radzie i ewentualnie innych instytucjach i organach Unii Europejskiej⁴³ państwo członkowskie może zawrzeć porozumienie administracyjne z Radą i innymi instytucjami UE, na mocy którego obywatele tego państwa uzyskają możliwość kontaktowania się z Radą i ewentualnie innymi instytucjami UE w językach innych niż języki urzędowe UE, czyli w tak zwanych językach dodatkowych. Z możliwości tej skorzystała Hiszpania, zawierając stosowne porozumienia z Radą i Komisją Europejską, wskutek czego obywatele tego kraju mogą w kontaktach z Komisją Europejską i Radą oprócz języka hiszpańskiego używać także języków baskijskiego, galicyjskiego i katalońskiego, mających obok języka hiszpańskiego (kastyljskiego) status języków urzędowych w odpowiednich wspólnotach autonomicznych (art. 3 ust. 2 konstytucji Królestwa Hiszpanii)⁴⁴. Podobne porozumienie zawarła także Wielka Brytania w odniesieniu do języków gaelicko-szkockiego oraz walijskiego.

⁴¹ Mianowicie języka maltańskiego, duńskiego, estońskiego, fińskiego, litewskiego, łotewskiego, szwedzkiego, słowackiego oraz słoweńskiego.

⁴² K. Paluszek, op. cit., s. 124.

⁴³ Dz. Urz. C148/1.

⁴⁴ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, tłum. Tadeusz Mołdawa, Warszawa 1993, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html> (dostęp: 17.07.2017).

Obywatel pragnący zwrócić się do Rady lub Komisji Europejskiej w języku dodatkowym czyni to za pośrednictwem odpowiedniego urzędu krajowego, do którego kieruje stosowne pismo. Urząd ten przygotowuje tłumaczenie na język urzędowy UE i przekazuje pismo instytucji UE. Odpowiedź instytucji sporządzona jest w języku urzędowym UE i przesyłana do właściwego urzędu krajowego, który z kolei tłumaczy ją na język dodatkowy, po czym przesyła obywatelowi. Koszty tłumaczenia odpowiedzi instytucji UE na język urzędowy pokrywane są z budżetu UE, natomiast koszty tłumaczenia z języka urzędowego na język dodatkowy ponosi zainteresowane państwo członkowskie⁴⁵.

Stosowanie zasady różnorodności językowej *in foro interno* instytucji oraz innych organów Unii Europejskiej

Kolejne ograniczenie stosowania zasady wielojęzyczności wynika z rozróżnienia pomiędzy zasadami regulującymi komunikację wewnętrzną w ramach poszczególnych instytucji UE oraz zasadami normującymi komunikację tych instytucji z podmiotami zewnętrznymi. Podczas gdy w kontaktach instytucji UE z obywatelami i władzami państw członkowskich zasada wielojęzyczności jest w pełni respektowana, w komunikacji wewnętrznej status języka roboczego mają wyłącznie języki angielski, francuski i niemiecki, przy czym istnieje wyraźna tendencja do preferowania języka angielskiego, który staje się instytucjonalną *lingua franca*. Warto przy tym zauważyć, że w ramach Europejskiego Banku Centralnego oraz Europola zarówno komunikacja wewnętrzna, jak i zewnętrzna w całości przebiega w języku angielskim⁴⁶.

W niniejszym opracowaniu pojęcie języka roboczego jest używane w znaczeniu, jakie nadała mu doktryna prawa, nie zaś w rozumieniu Rady, wynikającym z rozporządzenia Rady nr 1 z 1958 r. Zgodnie z art. 1 powołanego rozporządzenia wszystkie języki urzędowe mają równocześnie status języków roboczych instytucji UE, natomiast w rozumieniu przyjętym przez naukę prawa pojęcia te nie są tożsame. Doktrynalne rozróżnienie pomiędzy językami urzędowymi i roboczymi zostało dokonane w oparciu o kryterium zakresu ich używania. W świetle tej propozycji terminologicznej pod pojęciem języków urzędowych należy rozumieć języki używane w komu-

⁴⁵ A. Kaczorowska, *European Union Law*, London, New York 2011, s. 131 i n.

⁴⁶ M. Wise, op. cit., s. 234.

nikacji pomiędzy instytucjami UE i podmiotami zewnętrznymi, natomiast pojęciem języków roboczych określa się języki używane w ramach danej instytucji, w komunikacji pomiędzy instytucjami UE oraz podczas spotkań wewnętrznych zwoływanych przez daną instytucję UE. Status tak rozumianych języków roboczych nie ma charakteru normatywnego (nie jest uregulowany w rozporządzeniu Rady nr 1 z 1958 r.), lecz wynika z określonej praktyki funkcjonowania danej instytucji UE⁴⁷. Na przykład językami roboczymi Komisji Europejskiej oraz Rady są języki angielski, francuski i niemiecki, przy czym język angielski zajmuje pozycję dominującą, wypierając pozostałe. W językach urzędowych publikowane są jedynie dokumenty formalne, zaś dokumenty robocze sporządzane są wyłącznie w języku angielskim, czasem także w języku francuskim⁴⁸. Wprawdzie Rada, Komisja i Parlament Europejski mogą przyjąć akt ustawodawczy lub formalne stanowisko w procedurze legislacyjnej dopiero wówczas, gdy dany dokument zostanie przetłumaczony na wszystkie języki urzędowe UE, to jednak prace w wymienionych instytucjach zdominowane są przez język angielski.

Co więcej, ograniczenia liczby języków roboczych w instytucjach unijnych, choć stosowane w praktyce, najczęściej pozostają nieunormowane w regulaminach wewnętrznych⁴⁹. Upoważnienie do regulacji w kwestii ograniczania używania języków urzędowych UE w unijnych instytucjach wynika z art. 6 rozporządzenia Rady nr 1 z 1958 r. Zgodnie z tym przepisem instytucje UE mogą ustalić w regulaminach wewnętrznych, które języki będą używane w szczególnych przypadkach. Stosowne przepisy regulaminów zazwyczaj zawierają jednak tylko postanowienia ogólne, na mocy których poszczególne instytucje mogą w załącznikach do regulaminów wewnętrznych wprowadzić szczegółowe ograniczenia zasady różnorodności językowej w niektórych sytuacjach. Jak dotychczas przepisy tego rodzaju nie zostały wydane⁵⁰. Unia Europejska przyjęła więc w tym obszarze zasadę *laissez-faire*, co pozwala na unikanie sporów politycznych, do których niewątpliwie by doszło, gdyby liczba języków roboczych w instytucjach unijnych została ograniczona w wyraźny sposób⁵¹. Wszak państwa członkowskie nie zawsze biernie akceptują sytuację faktycznej

⁴⁷ E. Kuźelewska, *Unity in Diversity. The Language Policy of the European Union*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2014, vol. 38 (51), s. 154.

⁴⁸ C. Buchmüller-Codoni, op. cit., s. 3.

⁴⁹ K. Paluszek, op. cit., s. 127.

⁵⁰ Ibidem, s. 131 i n.

⁵¹ C. Buchmüller-Codoni, op. cit., s. 3.

przewagi języków angielskiego, francuskiego i niemieckiego w instytucjach UE. Coraz częściej zdarza się, że przedstawiciele poszczególnych państw odmawiają rozpoczęcia prac nad projektem aktu ustawodawczego lub innym dokumentem przygotowanym przez Komisję Europejską, dopóki nie otrzymają tłumaczenia na odpowiedni język urzędowy⁵².

Warto także zauważyć, że preferencja wobec języka angielskiego w instytucjach UE stanowi czynnik, który wyznacza charakter i zakres potrzeb na usługi tłumaczeniowe. Wychodzi się bowiem z założenia, że powszechna znajomość języka angielskiego może w danej sytuacji stanowić uzasadnienie decyzji o braku konieczności sporządzania tłumaczeń. Z kolei decyzje o desygnowaniu na usługi tłumaczeniowe konkretnych środków w oparciu o tak wyznaczone potrzeby przyczyniają się do wzmacniania w unijnych instytucjach dominującej pozycji języka angielskiego. Należy przy tym wspomnieć, że nie ma przepisów, które przeciwdziałałyby ograniczaniu kosztów na usługi tłumaczeniowe. Rozporządzenie Rady nr 1 z 1958 r. reguluje wyłącznie kwestię sporządzania tłumaczeń pisemnych, poza zakresem regulacji pozostaje natomiast kwestia tłumaczeń ustnych. „W ten sposób mimo pozornej zgodności z prawem, pragmatyczne rozwiązania językowe w głównych instytucjach UE są niezgodne z fundamentalną zasadą równej, demokratycznej reprezentacji”⁵³.

W Parlamencie Europejskim zasada wielojęzyczności realizowana jest w sposób pełny wyłącznie na posiedzeniach plenarnych. Większość prac przygotowawczych oraz nieformalnych spotkań prowadzona jest natomiast w języku angielskim⁵⁴. W celu prawidłowego wykonywania mandatu deputowanego znajomość tego języka wydaje się więc nieodzowna. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że dominacja języka angielskiego w Parlamencie Europejskim pozostaje w sprzeczności z prawem obywateli do bycia reprezentowanym przez swoich przedstawicieli na równych zasadach i bez barier komunikacyjnych⁵⁵. Deputowani nieposiadający wystarczającej znajomości języka angielskiego nie są przecież w stanie w pełni włączyć się w prace Parlamentu, a przez to reprezentować wyborców. Istnieje także niebezpieczeństwo, że faktyczna przewaga języka angielskiego w Parlamencie Europejskim stanie się czynnikiem oddziałującym negatywnie na przebieg procesu wyborczego. Jeżeli bowiem wyborcy będą świadomi, że znajomość

⁵² Y. Volman, op. cit., s. 42.

⁵³ C. J. W. Baaij, op. cit., 3.2.2.

⁵⁴ Około 95% projektów aktów prawodawczych przyjmowanych w zwykłej procedurze prawodawczej jest przygotowywanych oraz poprawianych w języku angielskim.

⁵⁵ C. J. W. Baaij, op. cit., 4.2.2.

języka angielskiego jest niezbędna do skutecznego wykonywania mandatu deputowanego, wówczas nie będą skłonni głosować na kandydatów, którzy tego warunku nie spełniają. W ten sposób krąg kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego uległby istotnemu zawężeniu. Ponadto wyborcy mogliby dojść do przekonania, że osoby, które należycie by ich reprezentowały, są wyłączone z prawa kandydowania z powodu niedostatecznej znajomości języka angielskiego, zaś kandydaci, którzy znają ten język wystarczająco, nie wzbudzają ich zaufania. Takie przekonanie mogłoby doprowadzić do tego, że obywatele zbojkotują wybory do Parlamentu Europejskiego, zaś sam Parlament przeobrazi się w ciało reprezentujące wyłącznie elity państw członkowskich⁵⁶. Możliwie najpełniejsze poszanowanie zasady różnorodności językowej w pracach Parlamentu Europejskiego ma więc kluczowe znaczenie dla realizacji zasady demokracji.

Odmienne rozwiązania kwestii języków roboczych obowiązują natomiast w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ogólnie obowiązuje tu zasada, według której językiem postępowania jest język powoda. Jeżeli zaś skarga skierowana jest przeciwko państwu członkowskiemu, wówczas w postępowaniu używa się języka tego państwa. Tekst orzeczenia sporządzony w języku postępowania ma charakter tekstu autentycznego. Następnie tłumaczony jest na pozostałe języki urzędowe i publikowany w Zbiorze Orzeczeń. Z kolei wewnętrzne prace Trybunału oraz narady sędziów tradycyjnie odbywają się w języku francuskim. Praktyka ta stanowi skutek wpływu prawa francuskiego, zwłaszcza przepisów regulujących odwoławcze postępowanie administracyjne, na procedurę stosowaną przed Trybunałem⁵⁷.

Omawiając kwestię używania określonych języków w Trybunale Sprawiedliwości UE warto także wspomnieć o problemach wynikających z wielojęzyczności tekstów przepisów prawa unijnego. Punktem wyjścia jest założenie, że akty prawne UE mają jednakowe znaczenie we wszystkich językach urzędowych, co wynika z faktu, że w każdym z tych języków są autentyczne. Założenie to nie zawsze jest prawdziwe. Różnice znaczeniowe pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi danego aktu prawnego mogą wystąpić na przykład z powodu błędów translatorskich, najczęściej jednak spowodowane są tym, że zakres znaczeniowy danego pojęcia w języku wyjściowym nie zawsze w pełni pokrywa się z zakresem znaczeniowym jego ekwiwalentu w języku docelowym. Dotyczy to zwłaszcza pojęć funkcjonujących w języku prawniczym od dłuższego czasu, których zakres znaczeniowy został usta-

⁵⁶ C. Buchmüller-Codoni, op. cit., s. 10.

⁵⁷ E. Kuzelewska, op. cit., s. 158.

lony stosunkowo jednoznacznie przez orzecznictwo oraz doktrynę danego kraju. Sytuacja ta skłania prawników reprezentujących strony przed Trybunałem Sprawiedliwości UE do przedstawiania argumentów na poparcie określonej wykładni danego przepisu prawa unijnego zakotwiczonej w jego brzmieniu ustalonym dla danego języka. Niemniej Trybunał nie przychyła się do tego rodzaju argumentacji, przyjmując podejście pragmatyczne: abstrahuje od różnic semantycznych wynikających z porównania poszczególnych wersji językowych danego przepisu i odwołuje się do jego kontekstu oraz celu. W ten sposób Trybunał zyskał znaczną swobodę interpretacyjną, która w wielu sprawach pozwoliła na wypracowanie „unijnego”, czyli autonomicznego rozwiązania danej kwestii⁵⁸.

Możliwie najpełniejsza realizacja wielojęzyczności w ramach instytucji i organów UE niewątpliwie znajduje silne oparcie w wartościach takich jak: równości, demokracja oraz przejrzystość (transparentność) instytucji UE. Zdaniem Jörga Ennuschata ograniczaniu zasady wielojęzyczności w instytucjach UE sprzeciwia się art. 22 KPP, z którego wynika obowiązek „energicznego przeciwdziałania” występującej w nich tendencji do uniformizacji⁵⁹. Pełna realizacja zasady wielojęzyczności w instytucjach UE nie wydaje się jednak możliwa. Trudności związane z funkcjonowaniem tej zasady w instytucjach UE mają przede wszystkim charakter praktyczny. Ich istota została trafnie ujęta w następujących słowach: „koszty, czas i czasem trochę nieporozumienia”⁶⁰. Względę finansowe oraz względy skuteczności działania instytucji unijnych uzasadniają więc znaczne ograniczenie liczby języków roboczych używanych w wewnętrznej komunikacji.

Ograniczenia wielojęzyczności w kontaktach zewnętrznych instytucji i organów UE

Zasada równości języków urzędowych UE realizowana jest w sposób pełny w sferze komunikacji instytucji UE z obywatelami i państwami członkowskimi, jednakże dotyczy to wyłącznie komunikacji pisemnej. Poza zakresem normowania przepisów odnoszących się do poszanowania zasady różnorodności językowej pozostaje natomiast jakże doniosły obszar komunikacji za pomocą stron internetowych, w tym publikowanie ofert

⁵⁸ Y. Volman, op. cit., s. 43.

⁵⁹ J. Ennuschat, op. cit., s. 491.

⁶⁰ Y. Volman, op. cit., s. 40.

pracy lub praktyk w instytucjach i organach UE oraz komunikatów prasowych⁶¹. Na przykład ogłoszenia o praktykach w Trybunale Sprawiedliwości UE są publikowane wyłącznie w języku francuskim i angielskim. Jednocześnie zaznacza się, że dobra znajomość języka francuskiego jest pożądana ze względu na środowisko pracy w Trybunale. Podobnie oficjalna strona internetowa Inspektora Ochrony Danych nie została dotychczas całkowicie przetłumaczona na wszystkie języki urzędowe UE. Zamieszczony na stronie formularz skargi sporządzono wyłącznie w językach angielskim, francuskim i niemieckim, przy czym na pozostałe języki urzędowe nie zostały przetłumaczone nawet linki do formularza⁶².

Kwestia publikacji ogłoszeń o pracę jedynie w niektórych językach urzędowych UE stała się przedmiotem sporu w sprawie *Republika Włoska p. Komisja Wspólnot Europejskich*. Strona skarżąca zakwestionowała decyzję Komisji Europejskiej w sprawie publikowania ogłoszeń o wakatach na wyższych stanowiskach kierowniczych w Dzienniku Urzędowym UE jedynie w językach angielskim, francuskim i niemieckim, argumentując, że stosowanie tej praktyki prowadzi do nierównego traktowania osób, dla których żaden z wymienionych języków nie jest językiem ojczystym, a które chciałyby ubiegać się o pracę w Komisji Europejskiej na ww. stanowiskach. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził nieważność kwestionowanej decyzji, uznając, że jej stosowanie „prawdopodobnie prowadziło do dyskryminacji kandydatów w procesie rekrutacyjnym ze względu na język”. Jednocześnie Sąd odrzucił argument Komisji, że problem dyskryminacji ma charakter jedynie teoretyczny, ponieważ od każdej osoby, która pragnie podjąć zatrudnienie na wyższych stanowiskach kierowniczych w instytucjach unijnych wymaga się znajomości przynajmniej jednego ze wskazanych języków⁶³.

Ponadto kwestia publikowania stron internetowych instytucji i organów UE tylko w niektórych językach urzędowych stała się przedmiotem wielu interpelacji deputowanych do Parlamentu Europejskiego. W odpowiedzi na jedną z nich Komisja Europejska poinformowała m.in., że w roku 2011 na stronach internetowych Komisji Europejskiej oraz na oficjalnej stronie Unii Europejskiej „Europa EU” 24% dokumentów było dostępnych we wszystkich lub prawie wszystkich językach urzędowych UE, 96,7% w języku angielskim, 39,9% – w języku francuskim, zaś 34,7% – w języku niemieckim. Komisja zapewniła o wysiłkach na rzecz realizacji

⁶¹ K. Paluszek, op. cit., s. 132.

⁶² Zob. <https://edps.europa.eu/node/75> (dostęp: 09.08.0217).

⁶³ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie T185/05, *Republika Włoska p. Komisji Wspólnot Europejskich*, para. 142-148.

zasady wielojęzyczności, niemniej zastrzegła, że wybór języków, w których publikowane są informacje na stronach internetowych instytucji UE, zależy od grupy docelowej, do której informacja jest adresowana, charakteru, treści i zakresu informacji oraz jej żywotności. We wszystkich językach urzędowych publikowane są informacje o charakterze ogólnym (np. informacje, których publikacja jest nakazana prawem, publiczne konsultacje internetowe, informacje o dostępie do funduszy unijnych czy też inne informacje istotne dla szerszego kręgu adresatów). Natomiast informacje specjalistyczne adresowane do wąskiej grupy odbiorców są zamieszczane w mniejszej liczbie języków w zależności od potrzeb adresatów, przy czym Komisja powołuje się na względy ekonomiczne. Gdy zaś chodzi o informacje o krótkim okresie aktualności, Komisja stara się publikować je bezwzględnie, co sprawia, że są one dostępne w mniejszej liczbie języków⁶⁴.

Podmiotowe ograniczenia stosowania zasady różnorodności językowej

Obowiązki wynikające z zasady różnorodności językowej oraz skorelowane z tymi obowiązkami uprawnienia językowe obywateli adresowane są wyłącznie do instytucji UE. Katalog instytucji UE znajduje się w art. 13 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, przy czym ma charakter zamknięty. Poza zakresem regulacji językowych pozostaje szereg agencji i innych organów UE, co stanowi istotne ograniczenie zakresu podmiotowego zasady różnorodności językowej. Rozróżnienie pomiędzy instytucjami UE, które zobowiązane są przestrzegać zasady różnorodności językowej, oraz innymi organami i agencjami Unii, które takiego obowiązku nie mają, nie znajduje uzasadnienia ani o kryterium funkcji (kompetencji) obu kategorii podmiotów, ani w oparciu o kryterium częstotliwości podejmowania przez nie bezpośrednich kontaktów z obywatelami. W szczególności przeciwko takiemu zawężeniu kręgu podmiotów zobowiązanych do przestrzegania praw językowych obywateli przemawia zasada równego dostępu obywateli do instytucji i organów UE w celu wykonywania i ochrony przysługujących im uprawnień⁶⁵.

Najbardziej znaną sprawą ilustrującą omawiane ograniczenie zasady różnorodności językowej jest sprawa *Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego* (od 2016 r. Urząd Unii Europej-

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob.: K. Paluszek, op. cit., s. 132 i n.

⁶⁵ Ibidem, op. cit., s. 126 i n.

skiej ds. Własności Intelektualnej). Skarżącą była prawniczka oraz rzecznik patentowy, która jako unijny znak towarowy pragnęła zarejestrować nazwę „KIK”. Wniosek rejestracyjny zawierał wymóg wskazania języka (spośród języków angielskiego, francuskiego, hiszpańskiego, włoskiego i niemieckiego), który miał być używany w korespondencji pisemnej z agencją oraz w którym miały być prowadzone niektóre postępowania. Należy przy tym zauważyć, że pozwana agencja nie jest instytucją UE w rozumieniu art. 13 ust. 1 TUE, a więc podmiotem zobowiązanym do zagwarantowania obywatelom możliwości kontaktowania się z nią we wszystkich językach urzędowych UE. Skarżąca złożyła wspomniany wniosek w języku holenderskim oraz wskazała ten język jako język do korespondencji z agencją, wskutek czego jej wniosek został oddalony. Przed Trybunałem skarżąca podniosła argument, że wewnętrzne przepisy agencji regulujące kwestie językowe są sprzeczne z zasadą równości wszystkich języków urzędowych UE proklamowaną w rozporządzeniu Rady nr 1 z 1958 r. Zdaniem skarżącej przywołana zasada sprzeciwia się ograniczaniu liczby języków używanych przez daną instytucję w oparciu o względy dogodności, czy też racje natury ekonomicznej⁶⁶. Ponadto skarżąca twierdziła, że niemożliwość posługiwania się w kontaktach z agencją językiem ojczystym skutkuje postawieniem jej w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej z innymi agentami znaków towarowych. Rada z kolei argumentowała, że na mocy art. 342 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej posiada kompetencje regulowania zagadnień związanych z funkcjonowaniem instytucji UE, przy czym przy wykonywaniu tych kompetencji dysponuje pewną swobodą oceny kolidujących interesów, w tym względów natury budżetowej, co w konsekwencji może prowadzić do ograniczenia zasady równości języków urzędowych. Trybunał przychylił się do stanowiska Rady, uznając, że „traktat zawiera liczne odniesienia do zastosowania języków w Unii Europejskiej. Niemniej jednak odniesienia te nie mogą zostać uznane za przejaw ogólnej zasady prawa wspólnotowego zapewniającej każdemu obywatelowi prawo do tego, aby wszystko, co może mieć wpływ na jego prawa, było redagowane we wszelkich okolicznościach w jego języku”⁶⁷.

Orzeczenie w sprawie „KIK” pokazuje, że zasada równości języków urzędowych nie ma charakteru absolutnego i podlega daleko idącym ograniczeniom. Podobny pogląd został także wyrażony przez Rzecznika Generalnego

⁶⁶ Wyrok w sprawie *Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrzznego* z dnia 9 września 2003, C-361/01 P, para. 51-55.

⁶⁷ *Ibidem*, para. 82.

Miguela Poiares Maduro w opinii w sprawie *Hiszpania p. Eurojustowi*. Zdaniem Rzecznika Generalnego zasada poszanowania różnorodności językowej Unii obowiązuje jako wymóg podstawowy ogół instytucji i organów Unii. Jednakże wymóg ten nie może zostać uznany za bezwzględny. W praktyce konieczne jest zastosowanie pewnych ograniczeń w celu pogodzenia poszanowania zasady z wymogami rzeczywistości instytucjonalnej i administracyjnej. W odniesieniu do zakresu ograniczeń zasady różnorodności językowej Rzecznik Generalny wyróżnił trzy rodzaje sytuacji:

1. Komunikacja pomiędzy instytucjami i organami UE a obywatelami. W tym kontekście zasada różnorodności językowej wymaga jak najszerzej ochrony. W tym bowiem przypadku zasada ta wiąże się z podstawową zasadą demokratyczną, według której podmioty prawa Unii, tj. państwa członkowskie i obywatele europejscy winni mieć swobodny dostęp do tekstów prawnych Unii i do instytucji, które je wydają. Jedynie taki dostęp umożliwi obywatelom Unii rzeczywiste i równe uczestnictwo w demokratycznym życiu Unii.
2. W kontekście procedury administracyjnej zasadą jest, że językiem używanym do porozumiewania się musi być język zainteresowanego. Zasada ta doznaje jednak ograniczeń, zwłaszcza gdy zainteresowani mieli możliwość właściwego zapoznania się ze stanowiskiem przyjętym przez daną instytucję.
3. W ramach wewnętrznego funkcjonowania danej instytucji wybór języka używanego dla potrzeb komunikacji wewnętrznej należy do kompetencji tych instytucji, która może narzucić go pracownikom⁶⁸.

Postulowane rozwiązania problemów związanych z realizacją obowiązku poszanowania różnorodności językowej

Wobec daleko idących ograniczeń stosowania zasady poszanowania różnorodności językowej w praktyce funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej w piśmiennictwie sformułowano szereg propozycji reform, mających na celu wyeliminowanie lub przynajmniej zmniejszenie rozbieżności pomiędzy stanem całkowitej równości języków urzędowych UE, a praktyką uprzywilejowania niektórych z nich. Należy przy tym zauważyć, że nie wszystkie wysuwane postulaty zmierzają do możliwie najpełniejszej reali-

⁶⁸ Sprawa *Królestwo Hiszpanii p. Eurojustowi*, C-160/03 Opinia Rzecznika Generalnego M. Poiarsa Madura, p. 40-46.

zacji zasady różnorodności językowej. Ogólnie rzecz ujmując, w literaturze przedmiotu sformułowano następujące kierunki rozwiązań: a) zwiększenie nakładów na usługi tłumaczeniowe w celu pełniejszej realizacji zasady różnorodności językowej; b) uszczuplenie normatywnej treści zasady różnorodności językowej; c) wprowadzenie unijnej *lingua franca*⁶⁹.

Ad a). Koszty związane z funkcjonowaniem 24 języków urzędowych UE szacowane są na około miliard euro, co stanowi mniej niż 1% budżetu UE. Politycy unijni często mawiają, że w przeliczeniu na jednego obywatela UE wydatki te stanowią równowartość ceny filiżanki kawy⁷⁰. W doktrynie natomiast wyrażono pogląd, że kwota ta stanowi rozsądną cenę funkcjonowania systemu, który wszak uwzględnia wymóg poszanowania językowej różnorodności UE, ułatwia komunikację pomiędzy decydentami pochodzącymi z różnych państw członkowskich, a także jest kluczowy dla komunikacji pomiędzy instytucjami UE a obywatelami⁷¹. „Jeżeli cel jest tak ważny jak prawa podstawowe, wartości, demokracja jako taka, wówczas nie jest dla nas problemem płacić więcej niż [równowartość] jednej filiżanki kawy”⁷². Kwestia kosztów nie powinna więc być podnoszona jako przyczyna ograniczania wielojęzyczności.

Zwiększenie nakładów na usługi tłumaczeniowe niewątpliwie doprowadziłoby do zmniejszenia lub nawet wyeliminowania dyskryminacji językowej w ramach instytucji UE. Z drugiej strony trudno zaprzeczyć, że istnieją poważne przesłanki ekonomiczne oraz problemy natury praktycznej, które przemawiają za utrzymaniem istniejącego *status quo*, a więc ograniczonej liczby języków urzędowych oraz dotychczasowego reżimu języków roboczych w instytucjach i innych jednostkach organizacyjnych UE. Umożliwienie każdemu członkowi instytucji i innych organów UE formułowania wypowiedzi w języku ojczystym doprowadziłoby nie tylko do nadmiernego wzrostu kosztów, lecz także zwiększyłoby czasochłonność procesu komunikacyjnego, co z kolei przyniosłoby uszczerbek dla jakości komunikacji. Rozwiązanie to należy więc uznać za niepraktyczne. Warto w tym miejscu zauważyć, że po rozszerzeniu UE w latach 2004 i 2007 nie wzrósł budżet na usługi tłumaczeniowe, co doprowadziło do zwiększenia racjonalizacji decyzji dotyczących korzystania z tych usług (ograniczenia tłumaczeń do przypadków, w których ich sporządzanie jest wymagane

⁶⁹ C. J. W. Baaij, op. cit., 4,3. Aprobująco: K. Paluszek, op. cit., s. 135 i n.

⁷⁰ K. Paluszek, op. cit., s. 135.

⁷¹ Y. Volman, op. cit., s. 40.

⁷² C. J. W. Baaij, op. cit., 4,1.

prawem, oraz do sytuacji, w których korzystanie z usług tłumaczeniowych jest rzeczywiście niezbędne)⁷³.

Ad b). Innym potencjalnym rozwiązaniem jest przeformułowanie zasady różnorodności językowej, mające na celu uszczuplenie jej treści lub zakresu stosowania. Mogłoby to nastąpić na przykład poprzez uchwalenie przepisów redukujących liczbę języków używanych *in foro interno* instytucji i innych organów UE przy jednoczesnym informowaniu opinii publicznej o treści takich regulacji oraz o przyczynach uzasadniających ich wprowadzenie. Nie jest wszak uczciwe publiczne deklarowanie w dyskursie politycznym przywiązania do zasady wielojęzyczności jako fundamentalnej wartości UE i jednocześnie nieoficjalne wprowadzanie ograniczeń, które czasem mogą wydawać się arbitralne. Przeciwnicy przyjęcia takiego rozwiązania twierdzą, że zasada wielojęzyczności stanowi środek zapobiegania językowemu imperializmowi krajów anglojęzycznych. Mimo kontrowersji wokół postulatu ograniczania zasady różnorodności językowej lub redukcji jej treści, rozwiązanie to niewątpliwie zwiększyłoby spójność i wiarygodność polityki językowej UE w oczach obywateli.

Ad c). Wreszcie istnieje możliwość podjęcia działań zmierzających do upowszechnienia wśród obywateli UE znajomości jednego języka, który miałby pełnić funkcję unijnej *lingua franca*: „Skoro instytucje unijne nie są w stanie używać wszystkich języków, którymi posługują się obywatele Unii, to powinny podjąć działania zmierzające do tego, aby obywatele mówili językiem lub językami używanymi przez instytucje”⁷⁴. Skoro celem polityki językowej UE jest, aby każdy obywatel komunikował się co najmniej w dwóch językach obcych⁷⁵, to jednym z nich mógłby być język pełniący funkcję unijnej *lingua franca*. Teoretycznie taką rolę mógłby pełnić każdy język, niemniej wobec umacniania się dominującej pozycji języka angielskiego, która znajduje wyraz choćby w tym, że jest nauczany praktycznie we wszystkich szkołach średnich w UE, sugerowanie zmiany tego trendu i proponowanie upowszechnienia innego języka należy uznać za niepraktyczne. W szczególności trudno zaakceptować stanowisko, według którego rolę *lingua franca* w UE powinien pełnić jakiś język sztuczny lub łacina.

⁷³ C. J. W. Baaij, op. cit., 3.2.2.

⁷⁴ Ibidem, 4,3.

⁷⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Promoting Language Learning and Linguistic Diversity: an Action Plan 2004 – 2006 /* COM/2003/0449 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0449&from=EN> (dostęp: 12.08.2017).

Ustanowienie języka angielskiego oficjalną unijną *lingua franca* z pewnością przyczyniłoby się do wzrostu efektywności komunikacji w instytucjach UE, a także ułatwiłoby bezpośrednią komunikację pomiędzy obywatelami UE oraz pomiędzy obywatelami i instytucjami UE, co z kolei stanowiłoby bodziec do zwiększenia z ich strony wysiłków mających na celu doskonalenie znajomości tego języka. Poza tym coraz więcej obywateli UE mogłoby w sposób bezpośredni uczestniczyć w demokratycznych procesach na szczeblu unijnym, przez co wspólnota europejska przestałaby być „projektem elitarnym”⁷⁶. Istnienie wspólnego języka skutkowałoby utworzeniem europejskiej przestrzeni komunikacji, co w przyszłości mogłoby zaowocować ukształtowaniem się wspólnej europejskiej tożsamości, stanowiącej podstawę powstania europejskiego *demos*. Z drugiej jednak strony urzeczywistnienie ideałów demokracji nie jest możliwe bez komunikacji na wysokim poziomie merytorycznym, obejmującej możliwie najszerszy krąg obywateli oraz każdą sprawę będącą przedmiotem ich zainteresowania. W przestrzeni politycznej, w której funkcjonuje wiele języków, warunkiem *sine qua non* tak wysokiej komunikacji jest zaawansowana znajomość wspólnego języka przez wszystkich uczestników procesu komunikacyjnego. Wydaje się, że osiągnięcie przez obywateli UE takiej kompetencji językowej byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby unijna *lingua franca* stała się językiem edukacji szkolnej. Jest jednak mało prawdopodobne, aby w przewidywalnej przyszłości język angielski miał stać się pierwszym językiem edukacji, zastępując czy wręcz wypierając języki ojczyste. Należy raczej założyć, że znajomość tego języka przez przeciętnego obywatela pozostanie ograniczona zarówno w odniesieniu do ogólnej biegłości, jak i do określonych dziedzin, w których użytkownik potrafi się komunikować. Oczekiwanie od obywateli znajomości języka obcego na poziomie umożliwiającym pełną partycypację w demokratycznym procesie nie jest więc realistyczne⁷⁷.

Uwagi końcowe

Zasada poszanowania różnorodności językowej doznaje licznych ograniczeń wynikających zarówno z przepisów prawnych, jak i z praktyki funkcjonowania instytucji oraz organów UE. Ograniczenia te są nie-

⁷⁶ C. Buchmüller-Codoni, op. cit., s. 3.

⁷⁷ Ibidem, s. 13.

zbędne w celu zapewnienie efektywności działania instytucji i organów UE. Trudno jest więc przełożyć oficjalny dyskurs polityczny na poziomie unijnym, w którym podkreśla się wartość różnorodności kulturowej i językowej, na konkretne i skuteczne rozwiązania prawne czy polityczne, gwarantujące urzeczywistnienie zasady równości w odniesieniu do praw językowych obywateli UE oraz ochrony ich językowej tożsamości.

Szczególnym wyzwaniem dla unijnych prawodawców i polityków jest znalezienie równowagi pomiędzy dążeniem do ideału językowego egalitaryzmu (przynajmniej w obrębie języków urzędowych UE) a efektywnością ekonomiczną oraz praktycznymi względami skutecznej komunikacji w ramach unijnych instytucji. W pierwszej kolejności należałoby wprowadzić jasne regulacje konkretyzujące zasadę wielojęzyczności *in foro interno* poszczególnych instytucji i organów UE, czyli precyzyjnie ustalić jej zakres oraz dopuszczalne ograniczenia. Wprowadzenie daleko idących ograniczeń w odniesieniu do używania języków urzędowych UE w instytucjach, których członkami są osoby wyłonione w demokratycznych wyborach, a także w kontaktach instytucji unijnych z obywatelami za pomocą stron internetowych (w kontaktach pisemnych zasada równości języków urzędowych jest w pełni respektowana) skutkowałoby wyłączeniem części obywateli UE z udziału w sprawowaniu władzy, co niewątpliwie pozostawałoby w sprzeczności z zasadą demokratyzmu leżącą u podstaw Unii Europejskiej. W celu realizacji tej zasady niezbędne jest umożliwienie aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym UE niezależnie od posiadanych przez nich kompetencji językowych. Warunkiem pełnej partycypacji obywateli w procesie kształtowania woli politycznej oraz wypełniania przez nich funkcji demokratycznej kontroli jest rozumienie działań oraz decyzji politycznych podejmowanych przez ich przedstawicieli. Ma to szczególne znaczenie wobec nasilającego się spadku zainteresowania obywateli sprawami UE, który przejawia się chociażby w malejącej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Funkcjonowanie wszystkich języków urzędowych w instytucjach i organach UE, których członkami są przedstawiciele obywateli, a także w kontaktach instytucji z obywatelami wydaje się więc nieodzowne. Kwestia używania określonego języka wiąże się bowiem ściśle z tożsamością jednostki, tworzeniem i wyrażaniem kultury oraz korzystaniem przez nią z demokratycznych uprawnień. Należy również pamiętać, że w przestrzeni politycznej, w której współlistnieje wiele języków, respektowanie tożsa-

mości językowej jednostki stanowi element poszanowania jej godności⁷⁸. Z tego względu w szerszej perspektywie wysiłki oraz koszty podejmowane w celu możliwie pełnego poszanowania zasady różnorodności językowej będą miały pozytywny wpływ na proces integracji europejskiej oraz demokratyczną partycypację.

Bibliografia

- Baaij C. J., *The EU policy on institutional multilingualism: between policy and practicality*, https://pure.uva.nl/ws/files/1494459/108149_The_EU_Policy_on_Institutional_Multilingualism_Between_Principles_and_Practicality_Language_Law.pdf (dostęp: 10.05.2017).
- Bandov G., *Language Policy of the European Union – Realization of the Multilingual Policy of the EU*, „Mednunarodne studije” 2013.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Buchmüller-Codoni C., *Democracy and linguistic justice in the European Union*, „Living Reviews in Democracy” 2012.
- Ennuschat J., Artikel 22, [w:] K. Stern, M. Sachs (Hrsg.), *Europäische Grundrechte-Charta. GrCh Kommentar*, München 2016.
- Hölscheidt S., Artikel 22, [w:] J. Meyer (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.
- Kaczorowska A., *European Union Law*, London, New York 2011.
- Kraus P. A., Kazlauskaite-Gürbüz R., *Addressing linguistic diversity in the European Union: Strategies and dilemmas*, „Ethnicities” 2014, vol. 14 (4).
- Kröll T., Artikel 22, M. Holoubek, G. Lienbacher, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union. GRC-Kommentar*, Wien 2014.
- Kuźelewska E., *Unity in Diversity. The Language Policy of the European Union*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2014, vol. 38 (51).
- Paluszek K., *Institutional Multilingualism in the European Union*, „Comparative Linguistics” 2015, vol. 24.
- Szczekalla P., Artikel 22, [w:] H. W. Rengeling, P. Szczekalla (Hrsg.), *Grundrechte in der Europäischen Union: Charta der Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze*, Köln et al. 2004.

⁷⁸ P. A. Kraus, R. Kazlauskaite-Gürbüz, *Addressing linguistic diversity in the European Union: Strategies and dilemmas*, „Ethnicities” 2014, vol. 14 (4), s. 516.

- Volman Y., *The Lisbon Treaty and Linguistic Diversity: Policy and Practice in the European Institutions*, „European Studies” 2012, vol. 29.
- Wise M., *Celebrating linguistic diversity or accepting an „English-only” Europe?*, [w:] K. Donert et al., *Celebrating Geographical Diversity, Proceedings of the HERODOT Conference*, Ayvalik, Turkey, 28-31 May 2009.
- Wróbel A., Artykuł 22, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

Principle of the Respect for Linguistic Diversity in the European Union

Summary

Realisation of the principle of respect for linguistic diversity (Article 22 of the Charter of Fundamental Rights of the EU) to the fullest extent possible is indispensable to guaranteeing the equality of all member states. It is also necessary to ensuring the EU citizens' effective participation in democratic processes and exercising their rights. However, the said principle does not have an absolute character. It is rather subject to multiple restrictions resulting from provisions regulating the regime of official languages of the EU (the status of the official EU language may be conferred only upon a language recognised as the official language at least in one member state) and from practice of EU institutions (the reduced number of working languages within the institutions and organs of the EU connected with an increasing tendency to use only English). Undoubtedly, these restrictions are necessary for the proper functioning of the EU institutions. Their imposition, however, should not adversely affect the sphere of communication between institutions and citizens, nor should it infringe the principle of democratic representation. Striking a right balance between the said values is a challenge to EU law-makers and politicians. One of the envisaged solutions could be introducing a common EU lingua franca. This option, however, seems irreconcilable with the principles of linguistic diversity and democracy.

Keywords: principle of respect for linguistic diversity, official languages of the EU, working languages of the EU institutions, language policy, lingua franca