Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
19 päivänä toukokuuta 2022 [1]

Asia C-635/20 P

Euroopan komissio
vastaan
Italian tasavalta ja

Espanjan kuningaskunta

Muutoksenhaku – Kieliä koskevat järjestelyt – Avoimet kilpailut tutkijoiden ja ryhmänjohtajien palvelukseen ottamista varten – Kielitaito – Kilpailun toisen kielen valintamahdollisuuden rajaaminen saksan, englannin ja ranskan kieliin – Asetus N:o 1 – Henkilöstösäännöt – Kieleen perustuva syrjintä – Oikeuttaminen – Yksikön etu – Uusien työntekijöiden välittömän toimintakyvyn tarve

I Johdanto

1. Kieli on tärkeä osa unionin kansalaisten kulttuurista ja poliittista identiteettiä, ja sekä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen että perusoikeuskirjaan on kirjattu unionin kielellisen monimuotoisuuden kunnioittaminen. [2] Tätä kunnioitusta tukee se, että kaikki Euroopan unionin 24 virallista kieltä on nimetty sen toimielinten työkieliksi. [3]

2. Kielet helpottavat yksilöiden välistä viestintää ja mahdollistavat siten yhdessä työskentelyn. Koska kaikkien 24 virallisen kielen samanaikainen käyttö hankaloittaisi asioiden nykytilassa merkittävästi tällaista viestintää ja yhteistyötä, on ymmärrettävää, että unionin toimielimet pyrkivät ottamaan palvelukseen virkamiehiä, joilla on äidinkielensä lisäksi hyvä kielitaito ainakin yhdessä käyttökielen asemassa olevassa vieraassa kielessä (ts. vehikulaarisesa kielessä). Niiden kielten luettelo, joilla voitaisiin Euroopan historian eri vaiheissa kuvata olleen tällaisen käyttökielen asema joko koko mantereella tai suuressa osassa siitä, on pitkä. Kielellä voi olla etenkin poliittisessa ja taloudellisessa asiayhteydessä käyttökielen asema, joka ei kestä ikuisesti kehityksen mennessä eteenpäin: on kuitenkin kiistatonta, että kielen mieltäminen käyttökieleksi parantaa sen asemaa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] SEU 3 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 22 artikla. Huomioon on myös otettava noin 60 alueellista kieltä ja vähemmistökieltä, joita puhutaan Euroopan unionin alueella.

[3] Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä 15.4.1958 annetun neuvoston asetuksen N:o 1 (EYVL 1958, 17, s. 385), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 517/2013 (EUVL 2013, L 158, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 1/58), 1 artikla.

3. Koska Euroopan unionissa kaikki sen viralliset kielet ovat tasavertaisessa asemassa ja kielen nimeäminen käyttökieleksi tiettyyn tarkoitukseen on kiistaton etu kyseisen kielen hallitseville hakijoille, tällaisen valinnan on oltava oikeutettu objektiivisista ja järkevistä syistä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan, että yksikön tarpeet muodostavat tällaisen perustelun, kunhan kaksi edellytystä täyttyy. Esitetyn perustelun on siten liityttävä tehtäviin, joita palvelukseen otettujen henkilöiden edellytetään hoitavan. Todisteiden, joihin vedotaan ehdotetun rajoituksen oikeuttamiseksi, on oltava paikkansapitäviä, luotettavia ja johdonmukaisia. [4]

4. Käsiteltävässä asiassa Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan 9.9.2020 annetun tuomion Espanja ja Italia v. komissio (T-401/16, ei julkaistu, EU:T:2020:409; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi ilmoituksen avoimesta kilpailusta hallintovirkamiesten palvelukseen ottamiseksi. Ilmoituksen EPSO/AD/323/16 tarkoituksena oli ottaa palvelukseen tutkijoita (AD 7) seuraaviin työntekijäprofiileihin: ”1 – Tutkijat: EU:n menot ja lahjonnan torjunta – 2 – Tutkijat: Tulli ja kauppa, tupakka ja väärennetyt tuotteet”. Ilmoitus EPSO/AD/324/16 koski seuraavia: ”Tutkijat (AD 9): Ryhmänjohtajat”. [5] Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa Euroopan unionin henkilöstövalintatoimiston (EPSO) ilmoituksessa [6] täsmennetään, että ehdokkaiden on täytettävä seuraavat erityiset kieliä koskevat edellytykset:

– Kieli 1: vähimmäistaso C1 jossakin EU:n 24 virallisesta kielestä;

– Kieli 2: vähimmäistaso B2 englannin, ranskan tai saksan kielessä (oltava muu kuin kieli 1). [7]

5. Riidanalaisen EPSOn ilmoituksen mukaan hakijalla on oltava hyvä englannin kielen taito voidakseen hoitaa asianomaisia tehtäviä:

”Näiden kilpailujen perusteella palvelukseen otettavilla henkilöillä on oltava hyvä englannin kielen (kirjallinen ja suullinen) taito. Englanti on lahjonnan torjunnan ja/tai talousrikollisuuden aloilla toimivien tutkijoiden tärkein työkieli kansainvälisissä yhteyksissä. Sen vuoksi hyvä englannin kielen taito on välttämätön, olipa kyse esitysten pitämisestä, neuvottelujen käymisestä vai raporttien laatimisesta, jotta voidaan varmistaa tehokas yhteistyö ja tietojenvaihto jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kansallisten viranomaisten kanssa.”

[4] Ks. esim. tuomio 27.11.2012, Italia v. komissio (C-566/10 P, EU:C:2012:752); tuomio 26.3.2019, komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251); tuomio 26.3.2019, Espanja v. parlamentti (C-377/16, EU:C:2019:249); tuomio 15.9.2016, Italia v. komissio (T-353/14 ja T-17/15, EU:T:2016:495); tuomio 14.12.2017, PB v. komissio (T-609/16, EU:T:2017:910); tuomio 3.3.2021, Barata v. parlamentti (T-723/18, EU:T:2021:113) ja tuomio 9.6.2021, Calhau Correia de Paiva v. komissio (T-202/17, EU:T:2021:323).

[5] EPSO/AD/323/16 ja EPSO/AD/324/16 (EUVL 2016, C 187 A, s. 1; jäljempänä riidanalainen EPSOn ilmoitus).

[6] Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimiston perustamisesta 25.7.2002 tehdyn Euroopan parlamentin, neuvoston, komission, tuomioistuimen, tilintarkastustuomioistuimen, talous- ja sosiaalikomitean, alueiden komitean ja Euroopan oikeusasiamiehen päätöksen (EYVL 2002, L 197, s. 53) 2 artiklalla Euroopan henkilöstövalintatoimistolle (jäljempänä EPSO) siirrettiin valtuudet toteuttaa henkilöstösääntöjen 30 artiklan ensimmäisen alakohdan ja liitteen III mukaisia avoimia kilpailuja. Kyseisen päätöksen 4 artiklan mukaan EPSOlle kuuluvien valtuuksien käyttöön liittyvät kanteet nostetaan komissiota vastaan.

[7] Euroopan neuvoston vahvistamassa kieliä koskevassa yhteisessä eurooppalaisessa viitekehyksessä (17.3.1998 hyväksytty Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus nro R (98) 6, jäljempänä kieliä koskeva viitekehys) määritellään kielitaidon kuusi tasoa eli taitotasot A1–C2. Yhdessä sen taulukoista esitetään kattavasti yhtenäiset taitotasot. Taitotasoa C1, joka vastaa ”taitavan kielenkäyttäjän” kielitaitoa, kuvataan seuraavasti: ”Ymmärtää erityyppisiä vaativia, pitkähköjä tekstejä ja tunnistaa piilomerkityksiä. Pystyy esittämään ajatuksiaan sujuvasti ja spontaanisti ilman havaittavia vaikeuksia ilmausten löytämisessä. Käyttää kieltä joustavasti ja tehokkaasti sekä sosiaalisiin että myös opintoihin ja ammattiin liittyviin tarkoituksiin. Pystyy tuottamaan monimutkaisia aiheita käsittelevää selkeää, hyvin rakentunutta ja yksityiskohtia sisältävää tekstiä. Osaa jäsentää tekstiä ja edistää sen sidosteisuutta esimerkiksi käyttämällä sidesanoja.” Taitotasoa B2, joka vastaa ”itsenäisen kielenkäyttäjän” kielitaitoa, kuvataan seuraavasti: ”Ymmärtää pääajatukset konkreetteja ja abstrakteja aiheita käsittelevistä monitahoisista teksteistä, myös oman erityisalansa käsittelystä. Viestiminen on niin sujuvaa ja spontaania, että hän pystyy säännölliseen vuorovaikutukseen syntyperäisten kanssa ilman että se vaatii kummaltakaan osapuolelta ponnisteluja. Pystyy tuottamaan selkeää, yksityiskohtaista tekstiä hyvinkin erilaisista aiheista, esittämään mielipiteensä jostakin ajankohtaisesta asiasta ja selittämään eri vaihtoehtojen edut ja haitat.”

6. Valituksenalaisen tuomion mukaan komissio ei ole osoittanut, että se, että hakijoiden mahdollisuus kilpailun toisen kielen valitsemiseen rajataan englannin, ranskan ja saksan kieliin, on objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun ensisijaiseen tavoitteeseen eli välittömästi toimintakykyisten hallintovirkamiesten palvelukseen ottamiseen. Komissio ei myöskään ole osoittanut, että budjettiin liittyvät ja toiminnalliset rajoitteet ja/tai valintamenettelyn luonne oikeuttavat kyseisen kieliä koskevan rajoituksen.[8] Unionin tuomioistuimeen tekemässään valituksessa komissio väittää, että todistustaakka, jonka unionin yleinen tuomioistuin asetti sille kieliä koskevan rajoituksen perustelemisen osalta, on kohtuuttoman suuri. Se myös riitauttaa komission tämän rajoituksen tueksi esittämää näyttöä koskevan unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus N:o 1/58

7. Asetuksella N:o 1/58 neuvosto käytti sille nykyisin SEUT 342 artiklassa annettua toimivaltaa vahvistaa muun muassa Euroopan unionin toimielimissä käytettäviä kieliä koskevan sääntelyn. Sen nykyisin voimassa olevassa versiossa säädetään merkityksellisin osin seuraavaa:

”1 artikla

Unionin toimielinten viralliset ja työkielet ovat bulgarian, englannin, espanjan, hollannin, iirin, italian, kreikan, kroaatin, latvian, liettuan, maltan, portugalin, puolan, ranskan, romanian, ruotsin, saksan, slovakin, sloveenin, suomen, tanskan, tšekin, unkarin ja viron kieli.

– –

6 artikla

[Euroopan unionin] toimielimet voivat antaa työjärjestyksissään yksityiskohtaiset säännöt näiden kielten käyttämistä koskevien järjestelyjen soveltamisesta.”

B Henkilöstösäännöt

8. Henkilöstösääntöjen[9] 1 d artiklassa säädetään soveltuvin osin seuraavaa:

”1. Näitä henkilöstösääntöjä sovellettaessa kaikenlainen syrjintä ja esimerkiksi sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautuneisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä.

– –

[8] Tuomio 9.9.2020, Espanja ja Italia v. komissio (T-401/16, ei julkaistu, EU:T:2020:409, 205 kohta).

[9] Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta sekä yhteisöjen virkamiehiin tilapäisesti sovellettavien erityisten toimenpiteiden laatimisesta 29.2.1968 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 (EYVL 1968, L 56, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä henkilöstösäännöt).

6. Kaikkien syrjimättömyysperiaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen kohdistuvien rajoitusten on oltava objektiivisesti ja tarkoituksenmukaisesti perusteltuja, ja niiden on vastattava henkilöstöpolitiikan yleisen edun mukaisia oikeutettuja tavoitteita. – –”

9. Henkilöstösääntöjen III osaston 1 luvun otsikko on ”Palvelukseen ottaminen”, ja kyseinen luku käsittää 27–34 artiklan. Henkilöstösääntöjen 27 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Palvelukseen ottamisessa on pyrittävä varmistamaan, että toimielin saa palvelukseensa mahdollisimman päteviä, tehokkaita ja ehdottoman luotettavia virkamiehiä, jotka otetaan palvelukseen unionin jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudesta maantieteellisesti mahdollisimman laajalta alueelta. Virkaa ei saa varata tietyn jäsenvaltion kansalaisille. – –”

10. Henkilöstösääntöjen 28 artiklan f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Virkamieheksi voidaan nimittää ainoastaan henkilö,

– – jolla on perusteellinen kielitaito yhdessä unionin kielessä ja tehtäviensä hoitamiseen riittävä kielitaito toisessa unionin kielessä”.

11. Henkilöstösääntöjen liitteen III otsikko on ”Kilpailumenettely”. Siinä olevassa 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kilpailua koskevan ilmoituksen vahvistaa nimittävä viranomainen sekakomiteaa kuultuaan.

Kilpailuilmoituksessa on täsmennettävä:

– –

f) täytettävien virkojen erityisluonteesta johtuvat mahdolliset kielitaitovaatimukset,

– –”

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

12. Valituksenalaisen tuomion 1–15 kohdassa esitetään tiivistetysti asian tosiseikat ja riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa käytetyt ilmaisut.

13. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– katsoessaan asian olevan ratkaisukelpoinen hylkää ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen perusteettomana

– velvoittaa Espanjan kuningaskunnan ja Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut muutoksenhakuasteessa ja ensimmäisessä oikeusasteessa.

14. Näiden vaatimusten tueksi komissio vetoaa kolmeen valitusperusteeseen.

15. Ensimmäinen valitusperuste jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa väitetään, että valituksenalaisen tuomion 157 ja 181–183 kohtaa rasittaa oikeudellinen virhe ja perusteluvelvollisuuden laiminlyönti.

16. Toisessa osassa riitautetaan valituksenalaisen tuomion 133 kohdan viimeinen virke, 158 ja 164 kohta, 167 kohdan viimeinen virke sekä 180–183, 201 ja 205 kohta. Komissio väittää, että kyseisissä kohdissa asetetaan sille suhteeton todistustaakka, kun kyse on sekä velvollisuudesta esittää perustelut riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvälle kieliä koskevalle rajoitukselle että arvioinnista, joka koskee komission niiden perusteiden tueksi esittämää näyttöä, joihin EPSO vetoaa ilmoituksessaan.

17. Kolmannessa osassa komissio väittää, että valituksenalaisen tuomion 152–155 kohtaa rasittaa oikeudellinen virhe, koska oikeuskäytännössä ei edellytetä komission määrittävän sisäisiin sääntöihinsä sisältyvää oikeudellisesti sitovaa toimea perusteena kieliä koskevalle rajoitukselle.

18. Toisessa valitusperusteessa yksilöidään kuusi tapausta, joissa unionin yleinen tuomioistuin otti esitetyn selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla. Kolmannessa valitusperusteessa väitetään, että unionin yleisen tuomioistuimen analyysi viestinnässä hakijoiden kanssa käytettävistä kielistä on lainvastainen.

19. Espanjan kuningaskunta ja Italian tasavalta kiistävät komission perustelut. Ne vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Käsiteltävä asia yhdistettiin asian C-623/20 kanssa 2.3.2022 pidettyä istuntoa varten, jossa osapuolet esittivät suullisia lausumia ja vastasivat unionin tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin.

21. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tutkin tässä ratkaisuehdotuksessa pelkästään ensimmäisen valitusperusteen.

IV Ensimmäisen valitusperusteen arviointi

A Ensimmäinen osa

22. Komission mukaan valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa on oikeudellinen virhe, koska siinä katsotaan, että ilman lisäselityksiä ei voida olettaa, että palvelukseen otettu uusi virkamies, joka ei hallitse englantia, ranskaa tai saksaa, ei kykenisi välittömästi tekemään hyödyllistä työtä unionin toimielimessä. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen sijaan pitänyt arvioida, onko kieliä koskeva rajoitus objektiivisesti perusteltu siihen yksikön tarpeeseen nähden, joka koskee välittömästi toimintakykyisten työntekijöiden palvelukseen ottamista. Komissio erottaa ehdokkaan, joka kykenee ”välittömästi tekemään hyödyllistä työtä”, ja ehdokkaan, joka on ”välittömästi toimintakykyinen”. Koska unionin yleisen tuomioistuimen virhe on komission mukaan perustana sille, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi näytön, joka koskee komission yksiköiden työn yhteyttä näiden kolmen kielen käyttämiseen komission jäsenten kollegiossa, valituksenalainen tuomio on kumottava.

23. Valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Tarkemmin sanottuna näistä asiakirjoista tai varsinkaan käsiteltävien asioiden muista asiakirja-aineistoon sisältyvistä seikoista ei ilmene, että komission ja erityisesti sen jäsenten kollegion päätöksentekomenettelyjen ja niiden tehtävien, joita riidanalaisen kilpailun läpäisseet hakijat voivat hoitaa, eli edellä 113 kohdassa mainittujen tutkijan ja tutkijaryhmän johtajan tehtävien välillä olisi välttämätön yhteys. Vaikka nimittäin oletettaisiin, että tietyn toimielimen jäsenet käyttävät neuvotteluissaan yksinomaan tiettyä kieltä tai tiettyjä kieliä, ilman lisäselityksiä ei voida olettaa, että palvelukseen otettu uusi virkamies, joka ei hallitse mitään näistä kielistä, ei kykenisi välittömästi tekemään hyödyllistä työtä kyseisessä toimielimessä (tuomio 15.9.2016, Italia v. komissio, T-353/14 ja T-17/15, EU:T:2016:495, 121 ja 122 kohta (ei julkaistu)). Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska nyt käsiteltävissä asioissa on kyse hyvin erityisistä tehtävistä, joilla ei lähtökohtaisesti ole mitään läheistä yhteyttä komission jäsenten kollegion työskentelyyn.”

24. Huomautan ensinnäkin, että henkilöstösääntöjen 1 d artiklan 6 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että kaikkien syrjimättömyysperiaatteeseen kohdistuvien rajoitusten on oltava objektiivisesti ja tarkoituksenmukaisesti perusteltuja ja niiden on vastattava henkilöstöpolitiikan yleisen edun mukaisia oikeutettuja tavoitteita. Toiseksi unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kieliä koskevasta rajoituksesta seuraavan kaltainen kieleen perustuva erilainen kohtelu voidaan hyväksyä vain, jos se on objektiivisesti perusteltua ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin.[10] Valituksenalaisen tuomion 71 ja 72 tuodaan esille tämä näkökohta ja viitataan tuomion komissio v. Italia[11] 89 ja 90 kohtaan, joissa puolestaan viitataan tuomion Italia v. komissio[12] 88 kohtaan.

25. Sen arvioimiseksi, onko erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltua ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin, on ensin määritettävä nämä tarpeet. Käsiteltävässä asiassa avoimia kilpailuja koskevien yleisten sääntöjen, jotka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 27.2.2015,[13] 1.3 kohdassa todetaan merkityksellisin osin seuraavaa:

”Hakijaa pyydetään kunkin kilpailun tarpeiden mukaisesti ilmoittamaan, mitä Euroopan unionin virallisia kieliä hän osaa. Perusvaatimuksena on Euroopan unionin yhden virallisen kielen perusteellinen taito (kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen taso C1) sekä toisen virallisen kielen tyydyttävä taito (viitekehyksen taso B2). Kilpailuilmoituksessa voidaan kuitenkin asettaa myös tiukempia vaatimuksia (erityisesti, kun haetaan kieliammattilaisia). Ellei kilpailuilmoituksessa erikseen toisin mainita, toiseksi kieleksi on yleensä valittava englanti, ranska tai saksa.

– –

EU:n toimielinten pitkäaikaisen käytännön mukaan sisäisessä viestinnässä käytettävät kielet ovat englanti, ranska ja saksa. Ne ovat myös EU:n ulkoisessa viestinnässä ja asiakirjojen käsittelyssä tavallisimpia kieliä.

[10] Ks. myös valituksenalaisen tuomion 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[11] Tuomio 26.3.2019 (C-621/16 P, EU:C:2019:251).

[12] Tuomio 27.11.2012 (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

[13] EUVL 2015, C 70 A, s. 1.

Kielet, jotka on kilpailuissa mahdollista valita toiseksi kieleksi, on määritetty toimiyksikön edun mukaisesti. Toimiyksikön edun mukaista on, että uudet työntekijät ovat heti toimintakykyisiä ja pystyvät kommunikoimaan sujuvasti päivittäisessä työssään. Muussa tapauksessa toimielinten toiminta vaikeutuisi huomattavasti.”

26. Lisäksi riidanalaisen EPSOn ilmoituksen jaksossa, jonka otsikko on ”Hakukelpoisuus”, todetaan seuraavaa: ”Hakijan on valittava kieleksi 2 englanti, ranska tai saksa. Nämä ovat komission tärkeimmät työkielet. Toimiyksikön etujen mukaista on, että uudet työntekijät ovat heti toimintakykyisiä ja pystyvät kommunikoimaan sujuvasti päivittäisessä työssään ainakin yhdellä näistä kielistä.” Riidanalaisen EPSOn ilmoituksen liitteessä II olevassa ensimmäisessä kohdassa, jonka otsikko on ”Näiden valintamenettelyjen kielijärjestelyn perustelut”, todetaan, että ”kilpailuilmoituksen kohdassa ’HAKUKELPOISUUS’ esitetyt vaatimukset ovat EU:n toimielinten keskeisten asiantuntemusta, kokemusta ja osaamista koskevien vaatimusten mukaisia, ja niillä vastataan tarpeeseen varmistaa, että uudet työntekijät kykenevät työskentelemään tehokkaasti erityisesti muiden henkilöstön jäsenten kanssa”. Kyseisessä liitteessä olevan kolmannen kohdan mukaan ”on olennaisen tärkeää, että hallintovirkamiehet ovat heti palvelukseen astuttuaan toimintakykyisiä ja kykenevät kommunikoimaan työtovereidensa ja esimiestensä kanssa”. Seuraavan jakson, jonka otsikko on ”Perustelut kielten valintaan kutakin valintamenettelyä varten”, toisessa kohdassa todetaan seuraavaa: ”Uusien työntekijöiden on oltava heti toimintakykyisiä ja kyettävä hoitamaan tehtäviä, joita varten heidät on otettu palvelukseen. Näin ollen EPSOn on varmistettava, että kilpailun läpäisseillä hakijoilla on riittävät taidot kieliyhdistelmässä, jonka avulla he pystyvät hoitamaan tehtävänsä tehokkaasti ja kykenevät erityisesti kommunikoimaan sujuvasti päivittäisessä työssään kollegojensa ja esimiestensä kanssa.”

27. Riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvässä kuvauksessa ”yksikön todellisista tarpeista” mainitaan siten tarve ottaa palvelukseen työntekijöitä, jotka kykenevät välittömästi työskentelemään tehokkaasti. Tästä seuraa, että kun valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa todetaan, että ilman lisäselityksiä ei voida olettaa, että palvelukseen otettu uusi virkamies, joka ei hallitse ranskaa, saksaa tai englantia, ei kykenisi välittömästi tekemään hyödyllistä työtä kyseisessä toimielimessä, siinä viitataan ”yksikön todellisiin tarpeisiin”, sellaisina kuin niitä kuvataan riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa.

28. Se, että unionin yleinen tuomioistuin pitää vaatimusta, jonka mukaan uusien työntekijöiden on oltava ”välittömästi toimintakykyisiä”, kieliä koskevan rajoituksen ensisijaisena perusteena [14] ja käyttää tätä ilmaisua toistuvasti valituksenalaisessa tuomiossa, [15] ei tarkoita, että riidanalaisen EPSOn ilmoituksen tekstiin perustuvat muut kuvaukset eivät olisi myös merkityksellisiä arvioitaessa, osoittaako käytettävissä oleva selvitysaineisto, että kieliä koskeva rajoitus on objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin.

29. Ei nimittäin ole helppoa ymmärtää, miten komissio voi väittää, että valituksenalaiseen tuomioon sisältyvä sivumennen esitetty viittaus riidanalaisen EPSOn ilmoituksen tekstiin, johon kieliä koskevan rajoituksen oikeuttamiseksi on vedottu, voisi tehdä kyseisestä tuomiosta pätemättömän. Lisäksi on vaikea havaita mitään eroa siinä, että uusi palvelukseen otettu virkamies on ”välittömästi toimintakykyinen” tai ”kykenee välittömästi tekemään hyödyllistä työtä”. Vaikka komissio tukeutuu tähän jaotteluun, kun se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, se ei selitä kirjelmissään, mitä tämä jaottelu merkitsee.

[14] Valituksenalaisen tuomion 106 kohta.

[15] Ilmaisu ”välittömästi toimintakykyinen” tai ”heti toimintakykyinen” esiintyy ainakin 30 kertaa valituksenalaisessa tuomiossa, myös kohdissa, jotka liittyvät näytön tarkasteluun (117 ja 118 kohta), ja kohdissa, joissa esitetään näytön arvioinnin alustavat päätelmät (114, 169, 196 ja 205 kohta).

Istunnossa komissio selvensi, että sen näkemyksen mukaan kyvyllä tehdä hyödyllistä työtä tarkoitetaan kykyä hoitaa vähäpätöisiä tehtäviä, jotka eivät liity ehdokkaiden varsinaiseen toimenkuvaan. Tämä tulkinta on kuitenkin ristiriidassa sekä näiden ilmaisujen tavanomaisen merkityksen että sen asiayhteyden kanssa, jossa niitä käytetään valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa.

30. Unionin yleistä tuomioistuinta ei voida myöskään moittia siitä, että se viittaa valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa aiempaan tuomioon, jossa se käytti samaa sanamuotoa ja esitti samankaltaisen päätelmän, koska unionin tuomioistuin hylkäsi komission kyseisestä tuomiosta tekemän valituksen.[16]

31. Komission toinen pääasiallinen perustelu on se, ettei unionin yleinen tuomioistuin selittänyt riittävästi, miksi ilman lisäselityksiä ei voida olettaa, että palvelukseen otettu uusi virkamies, joka ei hallitse englantia, ranskaa tai saksaa, ei kykenisi välittömästi tekemään hyödyllistä työtä unionin toimielimessä. Tällä perustelulla yritetään nähdäkseni kääntää todistustaakka. Komission tehtävä on selittää, miksi kyseessä olevan kaltaisesta kieliä koskevasta rajoituksesta seuraava kieleen perustuva erilainen kohtelu on objektiivisesti perusteltua ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin nähden, olipa kyse sitten sitä koskevasta tarpeesta, että uudet palvelukseen otetut virkamiehet ovat ”välittömästi toimintakykyisiä”, tai tarpeesta, että he ”kykenevät välittömästi tekemään hyödyllistä työtä”.[17]

32. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan.

B Toinen osa

33. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin asettaa sille suhteettoman todistustaakan, kun kyse on sekä riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvien kieliä koskevan rajoituksen perusteiden oikeellisuudesta että sen näytön arvioinnista, jota komissio esitti niiden perusteiden tueksi, joihin EPSO vetosi.

1. Riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvien kieliä koskevan rajoituksen perusteiden oikeellisuus

34. Komissio selvensi istunnossa, että vaikka se pitää riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvien kieliä koskevan rajoituksen perusteiden oikeellisuutta koskevaa unionin yleisen tuomioistuimen arviointia monessa suhteessa ongelmallisena,[18] se ei riitauta tätä arviointia, koska valituksenalaisessa tuomiossa kumotaan riidanalainen EPSOn ilmoitus muista syistä.

35. Tästä huolimatta komissio väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa katsotaan, että koska kilpailuilmoitus on yleisesti sovellettava toimi, siihen sisältyvät perustelut voivat rajoittua toimen antamiseen johtaneen yleisen tilanteen ja toimen yleisten tavoitteiden kuvaamiseen. Unionin yleinen tuomioistuin päättelee komission mukaan perusteettomasti, että riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvät perustelut ovat epämääräisiä ja yleisesti muotoiltuja.[19] Kyseinen ilmoitus

16 Tuomio 15.9.2016, Italia v. komissio (T-353/14 ja T-17/15, EU:T:2016:495, 121 ja 122 kohta). Komission mainitusta tuomiosta tekemä valitus hylättiin 26.3.2019 annetulla tuomiolla komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251).

17 Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2019, komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251, 93 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Valituksenalaisen tuomion 54–117 kohta.

19 Valituksenalaisen tuomion 116 kohta.

on sen oikeuskäytäntöön sisältyvän vaatimuksen mukainen, jonka mukaan toisen kielen valintaa rajoittavissa säännöissä on vahvistettava selkeät, objektiiviset ja ennakoitavissa olevat kriteerit, jotta hakijat saavat riittävän ajoissa tietoonsa kielitaitoa koskevat vaatimukset voidakseen valmistautua kilpailuun mahdollisimman hyvin edellytyksin.

36. Valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa päätellään, että kun otetaan huomioon palvelukseen otettujen uusien työntekijöiden välittömän toimintakyvyn vaatimusta koskevan perustelun epämääräinen ja yleinen muotoilu ja se, ettei riidanalaisessa ilmoituksessa ole sellaisia konkreettisia tietoja, jotka voisivat tukea sitä, kyseinen peruste ei voi oikeuttaa kieliä koskevaa rajoitusta. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tutkii, voidaanko niillä eri seikoilla, jotka komissio on esittänyt työntekijöiden välittömän toimintakyvyn vaatimusta koskevan perusteen osalta, osoittaa, että kieliä koskeva rajoitus oli perusteltu. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan näin ei ollut.[20] Tästä seuraa, että riidanalaisen EPSOn ilmoituksen kumoaminen perustuu unionin yleisen tuomioistuimen tekemän tarkastelun molempiin haaroihin. Täydellisyyden vuoksi käsittelen siten komission valituksenalaisen tuomion ensimmäiseen osaan kohdistamaa arvostelua.

37. Komissio väittää, että riidanalainen EPSOn ilmoitus on sen vaatimuksen mukainen, jonka mukaan toisen kielen valintaa rajoittavissa säännöissä on vahvistettava selkeät, objektiiviset ja ennakoitavissa olevat kriteerit, jotta hakijat saavat riittävän ajoissa tietoonsa kielitaitoa koskevat vaatimukset voidakseen valmistautua kilpailuun mahdollisimman hyvin edellytyksin.

38. Selkeyttä, objektiivisuutta ja ennakoitavuutta koskevat kriteerit perustuvat tuomion Italia v. komissio[21] 90 kohtaan. Kyseisen tuomion 87–94 kohdassa selitetään, että toimielimet, joita mainitussa asiassa kyseessä olevat kilpailut koskevat, eivät olleet koskaan antaneet sisäisiä sääntöjä asetuksen N:o 1/58 6 artiklan, jossa säädetään virallisten kielten käyttämistä koskevien järjestelyjen soveltamisesta, perusteella.

39. Saman tuomion 95 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Komissio totesi istunnossa, että hakijoilla oli mahdollisuus valmistautua kilpailuun kilpailuilmoituksen julkaisemisen jälkeen. On kuitenkin todettava, että hakija ei välttämättä kykene hankkimaan ammatillisen pätevyytensä osoittamiseksi riittävää kielitaitoa kunkin riidanalaisen kilpailuilmoituksen julkaisemisen ja kirjallisten kokeiden välisenä aikana. Mahdollisuus oppia yksi näistä kolmesta kielestä tulevia kilpailuja varten edellyttää, että EPSOn vahvistamat kielet ovat selvitettävissä pitkän aikaa etukäteen. Se, että [asetuksen N:o 1/58 6 artiklan mukaisesti annettuja sisäisiä] sääntöjä ei ole, ei millään tavoin takaa sitä, että kilpailussa käytettävien kielten valinta olisi pysyvä, eikä se mahdollista lainkaan ennakoitavuutta alalla.”[22]

40. Selkeyden, objektiivisuuden ja ennakoitavuuden kriteerit kuvastavat siten vaatimusta, jonka mukaan saadakseen viran toimielimestä mahdollisten ehdokkaiden on tiedettävä riittävän hyvissä ajoin vaatimuksesta, jotta he voivat hankkia yhden (tai useamman) tällaisen kielen vaadittavan taitotason, jota voidaan arvioida objektiivisesti. Riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa edellytetään englannin, ranskan tai saksan tason B2 kielitaitoa. Kyseinen vaatimus on eittämättä selkeä ja objektiivinen. B2-taitotason kokeeseen valmistautumiseen tarvittavaksi tuntimääräksi arvioidaan

[20] Ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 205 kohta.

[21] Tuomio 27.11.2012 (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

[22] Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2018:611, 175 kohta) ja tuomio 27.11.2012, Italia v. komissio (C-566/10 P, EU:C:2012:752, 67 kohta).

kuitenkin yleisesti 500–650 tuntia.[23] Ellei mahdollisten ehdokkaiden ole mahdollista saavuttaa tätä taitotasoa yhdessä riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa mainituista kolmesta kielestä ilmoituksen julkaisemisajankohdan ja kielikokeen järjestämisajankohdan välisenä aikana, riidanalainen EPSOn ilmoitus ei todennäköisesti täytä ennakoitavuuden kriteeriä, sellaisena kuin sitä kuvataan tuomion Italia v. komissio 95 kohdassa.[24] Lisäksi tämän vaatimuksen on täytyttävä sen edellytyksen lisäksi, että kieliä koskeva rajoitus on hyväksyttävä vain, jos se on objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin nähden.[25] Näin ollen on väärin antaa ymmärtää, kuten komissio vaikuttaa tekevän, että kun se osoittaa, että toisen kielen valintaa rajoittavat säännöt ovat selkeitä, objektiivisia ja ennakoitavissa, unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvitse arvioida riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvien kieliä koskevan rajoituksen perusteiden oikeellisuutta.

2. Näytön arviointi

41. Komissio esittää useita erillisiä väitteitä, joilla se pyrkii osoittamaan, että unionin yleinen tuomioistuin ylitti oikeuskäytännössä vahvistetut tuomioistuinvalvonnan rajat.

42. Alustavana huomautuksena totean, että oikeuskäytännön mukaan henkilöstösääntöjen 2 artiklassa annetaan unionin toimielimille laaja harkintavalta ja itsenäisyys, mitä tulee viran tai toimen perustamiseen virkamiehelle tai toimihenkilölle, virkamiehen tai toimihenkilön valintaan luodun viran tai toimen hoitamista varten sekä toimielinten ja toimihenkilön välisen palvelussuhteen luonteeseen.[26]

43. Jos päätös riitautetaan nostamalla SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanne, unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on harjoittaa tällaisessa menettelyssä kyseessä olevia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevaa täysimääräistä tuomioistuinvalvontaa. Etenkin, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohdassa huomautetaan, unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin tuomioistuimilla on oikeus tarkastaa, onko toisen kielen valinnan rajoittaminen objektiivisesti perusteltua ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin.

44. Kuten julkisasiamies Bobek huomautti ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Italia,[27] joka esitettiin sellaisten tosiseikkojen ja näytön yhteydessä, jotka olivat hyvin samankaltaisia kuin tässä valituksessa tarkasteltavat, useimmat riidanalaiseen EPSOn ilmoitukseen sisältyvät toisen kielen valintamahdollisuuden rajoittamiseen liittyvät syyt ja komission niiden tueksi esittämä näyttö ovat tosiseikkoja koskevia väittämiä. Päätöksentekijällä kyseisessä asiassa ollut laaja harkintavalta käsitti sen, rajoitetaanko toisen kielen valintaa asianomaisessa kilpailussa ja jos, niin miten, ja tämän rajoituksen tueksi esitetyt perustelut. Kun EPSO esittää perusteet toisen kielen valinnalle viittaamalla useisiin tosiseikkoja koskeviin väittämiin, unionin tuomioistuimet voivat valvoa täysimääräisesti sekä näitä perusteita että niiden tueksi esitettyä näyttöä. Tämä valvontavalta

[23] Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Espanja v. parlamentti (C-377/16, EU:C:2018:610, 46 kohta).

[24] Tuomio 27.11.2012 (C-566/10 P, EU:C:2012:752). Ks. myös tuomio 15.9.2016, Italia v. komissio (T-353/14 ja T-17/15, EU:T:2016:495, 50 ja 51 kohta), joka vahvistettiin muutoksenhakumenettelyssä 26.3.2019 annetulla tuomiolla komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251).

[25] Tuomio 26.3.2019 komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251, 91 kohta).

[26] Ks. vastaavasti tuomio 8.9.2005, AB (C-288/04, EU:C:2005:526, 26 ja 28 kohta) ja tuomio 26.3.2019, komissio v. Italia (C-621/16 P, EU:C:2019:251, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[27] C-621/16 P, EU:C:2018:611, 105, 108 ja 112 kohta.

ulottuu muun muassa kysymykseen siitä, onko todistustaakkaa ja asian selvittämistä koskevia sääntöjä noudatettu, sekä kysymykseen siitä, onko unionin yleinen tuomioistuin soveltanut asianmukaisia oikeudellisia arviointiperusteita arvioidessaan tosiseikkoja ja todisteita. [28]

45. Näiden huomautusten valossa tarkastelen perusteluita, jotka komissio esittää sen näkemyksensä tueksi, että unionin yleisen tuomioistuimen tekemässä esitetyn näytön arvioinnissa asetettiin sille suhteeton todistustaakka.

46. Kun tarkastellaan ensin komission perustelua, jonka mukaan ”päätöksen perustelujen yksityiskohtaisuuden pitää olla oikeassa suhteessa niihin aineellisiin mahdollisuuksiin ja teknisiin tai määräaikoja koskeviin edellytyksiin, joiden rajoissa se on tehtävä”, totean, että tämä näkemys perustuu muun muassa sulautumien valvontaa koskevaan oikeuskäytäntöön. [29] On mahdollista, että aineelliset mahdollisuudet, jotka liittyvät keskittymän ennakoitua vaikutusta kilpailuun koskevan päätöksen laatimiseen unionin sulautuma-asetuksessa [30] asetetussa määräajassa, vaikuttavat päätökseen sisältyvien perustelujen yksityiskohtaisuuteen. Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisista olosuhteista: siinä ei ole kyse ex ante -arvioinnista, siinä ei ole tarpeen hankkia kolmansilta osapuolilta yksityiskohtaista markkinatietoa ja tukeutua siihen, siinä ei tehdä monitahoisia taloudellisia arviointeja eikä siinä sovelleta lakisääteisiä määräaikoja. Komissio ei myöskään antanut unionin yleiselle tuomioistuimelle mitään tietoja riidanalaisen EPSOn ilmoituksen antamiseen liittyneistä aineellisista mahdollisuuksista eikä selittänyt rajoitteita, joita EPSOlla oli teknisten tai määräaikoja koskevien edellytysten täyttämisessä, mikä kyseenalaistaa tämän perustelun tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen kyseiseen oikeuskäytäntöön ei voida vedota sen väitteen tueksi, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi oikeuskäytännössä sille asetetut rajat.

47. Seuraavaksi komissio riitauttaa valituksenalaisen tuomion 133, 158 ja 180 kohtaan sisältyvän toteamuksen, jonka mukaan komission toimittamista asiakirjoista ei ilmene, että englanti, ranska ja saksa olisivat ne kielet, joita ”kaikki komission yksiköt tosiasiallisesti käyttävät päivittäisessä työssään”. Komission mukaan ainoa merkityksellinen seikka on se, käytetäänkö näitä kieliä siinä yksikössä, johon kilpailun läpäisseet hakijat sijoitetaan.

48. En pidä tätä perustelua vakuuttavana. Riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa täsmennetään, että kilpailun läpäisseet hakijat sijoitetaan lähinnä Euroopan petostentorjuntavirastoon (OLAF): se jättää avoimeksi mahdollisuuden, että osa heistä työskentelee muualla. [31] Komission väite on myös ristiriidassa toisen sen esittämän perustelun kanssa, nimittäin sen, että toimielimen päivittäinen työ koostuu suuresta määrästä valmisteluasiakirjoja, muistioita, alustavia luonnoksia ja muita asiakirjoja, sähköinen viestintä mukaan luettuna, jotka ovat analyysi- ja viestintävälineitä, joita kyseisessä toimielimessä käytetään asianomaisen yksikön kantaa kuvastavien toimien toteuttamiseen. Jos kilpailun läpäisseet hakijat voidaan sijoittaa minne tahansa komission sisällä ja he voivat osallistua yleiseen valmistelutyöhön, on merkityksellistä, osoittaako näyttö, että englanti, ranska ja saksa ovat ne kielet, joita ”kaikki komission yksiköt

[28] Tuomio 2.3.2021, komissio v. Italia ym. (C-425/19 P, EU:C:2021:154, 52 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[29] Tuomio 10.7.2008, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[30] Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1).

[31] Riidanalaisen EPSOn ilmoituksen 1 kohdassa todetaan, että kilpailu järjestetään, jotta voidaan laatia varallaololuettelot, joista Euroopan komissio (lähinnä Euroopan petostentorjuntavirasto, OLAF) voi ottaa palvelukseen uusia virkamiehiä tehtäväryhmään ” hallintovirkamiehet ” (AD). Valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa huomautetaan, että kilpailun EPSO/AD/323/16 läpäisseistä 40 hakijasta 2 on otettu muiden työnantajien, nimittäin Euroopan tietosuojavaltuutetun ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen, palvelukseen. Kilpailun EPSO/AD/324/16 läpäisseistä 50 hakijasta yhtäkään ei otettu jonkin muun unionin toimielimen palvelukseen.

tosiasiallisesti käyttävät päivittäisessä työssään”. Lisäksi valituksenalaisen tuomion 133 ja 158 kohdassa tarkasteltu näyttö liittyy yleisesti komission kieliä koskevaan sisäiseen käytäntöön eikä tiettyjen yksiköiden, joihin kilpailun läpäisseet hakijat sijoitetaan, työhän tai menettelyihin. Sille esitetyn näytön perusteella unionin yleinen tuomioistuin ei voinut arvioida mitään muuta kuin sitä, ovatko englanti, ranska ja saksa komissiossa yleisesti käytetyt kielet.

49. Komissio myös torjuu valituksenalaisen tuomion 180 kohdassa esitetyn päätelmän, jonka mukaan nimenomaisesti OLAFissa toimivan henkilöstön kielitaitoa koskeva selvitysaineisto ei osoita, että kieliä koskeva rajoitus on oikeassa suhteessa sitä koskevaan tarpeeseen nähden, että palvelukseen otettu henkilöstö on välittömästi toimintakykyistä, koska näiden tietojen perusteella ei voida todeta, mitä kieliä eri yksiköissä käytetään tai mitkä kielet ovat välttämättömiä tutkijoiden tai heidän ryhmäjohtajiensa tehtävien hoitamiseksi.[32] Komissio viittaa kyseiseen kohtaan esimerkkinä unionin yleisen tuomioistuimen asettamasta suhteettomasta todistustaakasta.

50. Valituksenalaisen tuomion 182–184 kohdassa tarkastellaan tätä selvitysaineistoa sen olettaman perusteella, että OLAFin palveluksessa jo olevan henkilöstön kielitaito osoittaa, että ollakseen välittömästi toimintakykyinen palvelukseen otettujen uusien työntekijöiden on hallittava kyseisiä kieliä. Tämän olettaman perusteellakin niissä katsotaan, että kieliä koskeva rajoitus oli perusteeton. Vaikuttaa siten siltä, että unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli komission sille esittämää selvitysaineistoa kaikista mahdollisista näkökulmista varmistaakseen, voidaanko sillä oikeuttaa kieliä koskeva rajoitus. En näin ollen ymmärrä, miten voidaan väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen selvitysaineistoa koskeva lähestymistapa asettaa suhteettoman todistustaakan komissiolle.

51. Lisäksi komissio esittää erityisesti asiakirjan, johon valituksenalaisessa tuomiossa viitataan kääntämisestä komissiossa 20.12.2006 annettuna komission tiedonantona SEC(2006) 1489 final, osalta perustelun, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 164 kohdassa arvioitiin virheellisesti sitä, osoittiko kyseinen asiakirja kolmen menettelykielen yksinomaisen käytön niissä tarkoitetuissa menettelyissä.[33] Selvitysaineiston arviointi tämän kysymyksen valossa on virheellinen, koska komission ainoastaan edellytettiin esittävän todisteita siitä, että sisäisessä ja ulkoisessa viestinnässä ja asiakirjojen käsittelyssä tavallisimpia kieliä ovat englanti, ranska ja saksa, mikä on riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa käytetty sanamuoto.[34]

52. Valituksenalaisen tuomion 160–162 kohdassa arvioidaan kääntämisestä komissiossa 20.12.2006 annettua komission tiedonantoa SEC(2006) 1489 final. Sen 163 kohdassa päätellään, että kyseisellä tiedonannolla ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian ratkaisun kannalta. Kyseiseen asiakirjaan ei viitata myöhemmin valituksenalaisessa tuomiossa. Sen 164–168 kohdassa tarkastellaan asiakirjaa, jonka otsikko on ”Päätöksentekomenettelyistä johtuvat kielelliset vaatimukset”. Istunnossa komissiolle annettiin tilaisuus selittää kääntämisestä komissiossa 20.12.2006 annetun komission tiedonannon SEC(2006) 1489 final ja valituksenalaisen tuomion 164–168 kohtaan sisältyvän asiakirjojen tarkastelun välistä yhteyttä. Komissio vastasi, että valituksenalaisen tuomion 164 kohdan alussa oleva ilmaisu ”joka tapauksessa” osoittaa, että unionin yleinen tuomioistuin oli ottanut kyseisen asiakirjan huomioon valituksenalaisen tuomion 164–168 kohtaan sisältyvässä tarkastelussaan. Valituksenalaisen tuomion asianomaisten kohtien objektiivinen tarkastelu osoittaa, että komission tältä osin esittämä väite on kestämätön.

[32] Valituksenalaisen tuomion 175–180 kohta.

[33] Valituksenalaisen tuomion 164 kohta.

[34] Ks. valituksenalaisen tuomion 3 kohdan kolmas alakohta, jossa lainataan riidanalaisen EPSOn ilmoituksen sanamuotoa.

53. Komissio riitauttaa seuraavaksi valituksenalaisen tuomion 181–183 kohdan, joissa viitataan etuun, jonka tiettyjä kieliä hallitsevat ehdokkaat voivat saada sellaisiin ehdokkaisiin nähden, joilla ei ole samaa kielitaitoa.

54. Valituksenalaisen tuomion 171–180 kohdassa arvioidaan tietoja, jotka koskevat OLAFin henkilöstön kielitaitoa. Sen 181–187 kohdassa tehdään tiettyjä päätelmiä tämän selvitysaineiston arvioinnin perusteella. Valituksenalaisen tuomion 181 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan perustellusti, että kieliä koskeva rajoitus voidaan hyväksyä vain, jos se on objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin nähden. Sen jälkeen 183 kohdassa todetaan, että esitettyjen tietojen tarkastelun perusteella ainoastaan englannin kielen taidosta voidaan katsoa olevan etua kilpailun mahdollisesti läpäiseville hakijoille ja että näiden tietojen perusteella ei voida selittää, miksi hakija, jolla on perusteellinen italian kielen taito ja tyydyttävä saksan kielen taito,[35] voisi olla välittömästi toimintakykyinen, kun taas hakija, jolla on perusteellinen italian kielen taito ja tyydyttävä hollannin tai espanjan kielen taito, ei voisi olla välittömästi toimintakykyinen.[36]

55. Valituksenalaisen tuomion 181–183 kohdassa siten verrataan ehdokasryhmiä sen mukaan, mitä kieliä ehdokkaat osaavat, pyrkimyksenä arvioida, missä määrin näihin eri ryhmiin kuuluvat ehdokkaat voivat olla välittömästi toimintakykyisiä. En ymmärrä, miten viittauksen siihen, että tiettyjen kielten hallinta antaa edun ehdokkaille, voidaan tulkita asettavan suhteettoman todistustaakan komissiolle.

56. Komissio moittii myös valituksenalaisen tuomion 181 kohtaa, jossa todetaan, että ei ole olemassa ”mitään pätevää syytä olla hyväksymättä myös kaikkia muita virallisia kieliä”.

57. Kokonaisessa virkkeessä, johon tämä ilmaisu sisältyy, selitetään, että unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetyn selvitysaineiston, nimittäin OLAFin henkilöstön kielitaitoa koskevien tietojen, perusteella ainoastaan englannin taito muodostaa selkeän edun kilpailun läpäisseiden hakijoiden kyvylle olla välittömästi toimintakykyisiä. Riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa todetaan, että kyseisistä kolmesta kielestä siinä määritettyjen tehtävien hoitaminen edellyttää ainoastaan hyvää englannin kielen taitoa. Ilmoituksen mukaan ehdokkaiden on tehtävä englannin kielen ymmärtämistä mittaava koe, jolla karsitaan ne ehdokkaat, jotka eivät saa vaadittavaa pistemäärää. Unionin yleinen tuomioistuin viittaa tähän lisäarviointiin valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa. Sen 111 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että englannin kielen koetta koskeva vaatimus osoittaa, että englantiin verrattuna ei ole perusteltua syytä sisällyttää sallittuihin kieliin saksa ja ranska. Siitä, että vaaditaan erityisesti tietyntasoista englannin kielen taitoa, seuraa, että ranskaa ja saksaa puhuva ehdokas ei mahdollisesti ole välittömästi toimintakykyinen, vaikka ranska ja saksa on riidanalaisen EPSOn ilmoituksen perusteella mahdollinen kieliyhdistelmä.

58. Toisin sanoen vaatimus englannin kielen taidosta toisena kielenä voi olla perusteltu, mutta joko englannin, ranskan tai saksan kielen taitoa koskeva vaatimus ei sitä ole. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin toteaa 181 kohdan lopussa, ettei ole olemassa mitään pätevää syytä olla hyväksymättä englannin tai minkä tahansa yhden tai useamman muun virallisen kielen kuin ranskan ja/tai saksan taitoa – tai muun kielen taitoa näiden lisäksi. En voi moittia tätä päätelmää.

[35] Tällä viitataan ymmärtääkseni taitotasoon B2.

[36] Valituksenalaisen tuomion 175–178 kohtaan sisältyvät kieliä 1 ja 2 koskevat tiedot osoittavat, että OLAFin henkilöstöstä noin 72 prosenttia osaa englantia, 42 prosenttia ranskaa, 15 prosenttia saksaa, 11 prosenttia italiaa, 10 prosenttia hollantia, 8 prosenttia espanjaa ja 7 prosenttia puolaa. Jos kieli 3 otetaan mukaan, vastaavat prosenttiosuudet ovat: 91 prosenttia englantia, 74 prosenttia ranskaa, 24 prosenttia saksaa, 18 prosenttia espanjaa, 15 prosenttia hollantia, 14 prosenttia italiaa ja 7 prosenttia puolaa. Tästä voidaan päätellä, että muulla kielellä kuin englanniksi tapahtuvassa viestinnässä merkittävä osuus kollegoista jää asianomaisten työprosessien ulkopuolelle. Jos kielenä käytetään ranskaa, noin 25–60 prosenttia kollegoista ei ymmärrä viestintää. Jos kielenä on saksa, 76 prosenttia ei ymmärrä viestintää.

Ei ole viitteitä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi sulkenut pois komission mahdollisuuden esittää lisää selvitysaineistoa, joka olisi saattanut tukea toisenlaista päätelmää. Tässäkään kohden en näe, miten unionin yleinen tuomioistuin asetti komissiolle suhteettoman todistustaakan tehdessään päätelmän sille esitetyn selvitysaineiston perusteella.

59. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin jätti virheellisesti tarkastelun ulkopuolelle selvitysaineiston, joka koski englannin, ranskan ja saksan käyttöä Euroopan unionissa, siitä syystä, ettei se kuvasta mahdollisten ehdokkaiden kielitaitoa oikein. [37] Komissio vetoaa 26.3.2019 annetun tuomion komissio v. Italia [38] 124 kohtaan ja väittää, että tilastotietojen perusteella unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt katsoa, että kieliä koskeva rajoitus on oikeasuhteinen; sitäkin suuremmalla syyllä, koska tiedot eivät ole muuttuneet vuosien saatossa.

60. Edellä mainitun 26.3.2019 annetun tuomion komissio v. Italia [39] 124 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Tältä osin on niin, että vaikkei ole poissuljettua, että yksikön edulla voitaisiin perustella kilpailun toisen kielen valinnan rajaamista rajalliseen määrään virallisia kieliä, joita unionissa osataan laajimmin (ks. analogisesti tuomio 9.9.2003, Kik v. SMHV, C-361/01 P, EU:C:2003:434, 94 kohta), myös luonteeltaan avoimissa kilpailuissa, kuten kilpailussa, josta oli kyse ’Avointa kilpailua koskevassa ilmoituksessa – EPSO/AD/276/14 – Hallintovirkamiehet (AD 5)’ tällaisen rajaamisen on kuitenkin, kun otetaan huomioon tämän tuomion 92 ja 93 kohdassa muistutetut vaatimukset, ehdottomasti perustuttava seikkoihin, jotka sekä kilpailuun osallistuvat hakijat että unionin tuomioistuimet voivat objektiivisesti tarkistaa ja joilla voidaan oikeuttaa kielitaitovaatimus, jonka on oltava oikeassa suhteessa yksikön tosiasiallisiin tarpeisiin nähden.”

61. Tämä oikeudellinen toteamus ei mielestäni edellytä, että unionin yleisen tuomioistuimen on oletettava kieliä koskeva rajoitus perustelluksi, jos se kattaa kielet, joita unionissa osataan laajimmin. Tulkitsen sen päinvastoin unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseksi, jonka mukaan komissio voi tukeutua selvitysaineistoon, joka koskee kieliä, joita unionissa osataan laajimmin, oikeuttaakseen kieliä koskevan rajoituksen. Tällaisen rajoituksen on kuitenkin perustuttava osatekijöihin, jotka ehdokkaat ja Euroopan unionin tuomioistuimet voivat objektiivisesti todentaa, jotta voidaan oikeuttaa vaadittu kielitaito, jonka on oltava oikeassa suhteessa yksikön todellisiin tarpeisiin.

62. Unionin yleinen tuomioistuin menetteli näin ollen aivan oikein arvioimalla ensin selvitysaineistoa, jota komissio oli esittänyt saksan, englannin ja ranskan yleisyydestä vieraina kielinä, joita puhutaan ja opiskellaan Euroopassa. [40] Valituksenalaisen tuomion 197–203 kohdassa todetaan, että selvitysaineisto osoittaa, että englanti on selvästi eniten opiskeltu vieras kieli kaikilla koulutustasoilla ja sitä seuraavat ranska, saksa, venäjä ja vähäisemmässä määrin espanja ja että englannin mielletään olevan selvästi parhaiten osattu vieras kieli (Euroopassa), ja sen jälkeen tulevat saksa, venäjä, ranska ja espanja. Lisäksi siitä ilmenee, että Euroopassa eniten puhuttu kieli on saksa ja että kolme vierasta kieltä, joita eniten opiskellaan toisena kielenä, ovat tässä järjestyksessä englanti, ranska ja saksa, joita on opiskellut 38, 12 ja 11 prosenttia unionin väestöstä.

37 Valituksenalaisen tuomion 201 kohta.

38 C-621/16 P, EU:C:2019:251.

39 C-621/16 P, EU:C:2019:251.

40 Valituksenalaisen tuomion 197–203 kohta.

63. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että kyseiset tilastotiedot koskevat kaikkia unionin kansalaisia eli myös niitä, jotka eivät ole vielä täysi-ikäisiä, joten niiden ei voida olettaa kuvaavan totuudenmukaisesti mahdollisten hakijoiden kielitaitoa. Se päätteli, että ainoa seikka, jonka nämä tilastotiedot osoittavat, on se, että niiden mahdollisten hakijoiden määrä, joiden asemaan käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva kieliä koskeva rajoitus vaikuttaa, on pienempi kuin se olisi siinä tapauksessa, että valinta olisi rajattu joihinkin muihin kieliin kuin englantiin, ranskaan ja saksaan, mutta tämä seikka ei riitä perusteeksi johtopäätökselle, jonka mukaan tämä rajoitus ei olisi syrjivä.

64. Unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistapaa ei voida moittia tässä suhteessa. Toisin kuin komissio väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei hylännyt näitä tilastotietoja, koska niihin sisältyivät unionin kansalaiset, jotka eivät ole vielä täysi-ikäisiä. Tosiasiassa unionin yleinen tuomioistuin päätteli selvitysaineiston osoittavan, että englantiin, ranskaan ja saksaan perustuva kieliä koskeva rajoitus on todennäköisesti vaikuttanut kielteisesti pienempään määrään mahdollisia hakijoita kuin johonkin muuhun kieliyhdistelmään perustuva rajoitus. Ei ole viitteitä siitä, että tämä päätelmä, jota komissio ei myöskään kiistä, olisi ollut toisenlainen, jos tilastotiedoista olisi jätetty pois unionin kansalaiset, jotka eivät ole vielä täysi-ikäisiä.

65. Komissio väittää lisäksi, että valituksenalaisen tuomion 159 kohdassa arvioidaan virheellisesti sen 158 ja 159 kohdassa mainittua komission päätöksentekomenettelyn yksinkertaistamisesta 29.11.2000 annettua komission puheenjohtajan tiedonantoa SEC(2000) 2071/6. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt sen selkeää merkitystä vaan sen sijaan korvasi sen omalla subjektiivisella näkemyksellään tavasta, jolla virkamiesten työskentely on järjestetty.

66. Vaikuttaa siltä, että tällä perustelulla komissio ei pyri niinkään siihen, että unionin tuomioistuin katsoisi unionin yleisen tuomioistuimen vääristäneen selvitysaineistoa, vaan komissio pikemminkin kehottaa unionin tuomioistuinta korvaamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikastoa ja selvitysaineistoa koskevan arvioinnin omallaan. Tämä ei ole sallittua muutoksenhakumenettelyssä. [41]

67. Näistä syistä komission perusteluihin ei voida tukeutua sen näkemyksen tueksi, että valituksenalaisessa tuomiossa ylitetään tässä oikeuskäytännössä asetetut rajat. Ehdotankin, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen toisen osan.

C Kolmas osa

68. Komissio väittää ensinnäkin, että valituksenalaisen tuomion 152–155 kohdassa rajataan selvitysaineiston laajuutta, koska niistä ei ilmene sellaisen oikeudellisesti sitovan toimen olemassaoloa, jossa määritellään toimielimen työkielet. Komission mukaan oikeuskäytännöstä tai henkilöstösääntöjen 1 d artiklan 6 kohdasta ei voida päätellä, että ainoastaan oikeudellisesti sitovilla toimilla voidaan lainmukaisesti rajoittaa toisen kielen valintaa. Lisäksi valituksenalaisen tuomion 11 kohdassa huomautetaan perustellusti, että riidanalaisessa EPSOn ilmoituksessa viitataan ”sisäisiin sääntöihin” eli sääntöihin, jotka ovat sitovia ainoastaan toimielinten sisällä. Tätä kuvausta näistä säännöistä tukee komission mukaan sen esittämä selvitysaineisto.

[41] Ks. esim. tuomio 21.9.2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio (C-105/04 P, EU:C:2006:592, 69 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 21.9.2006, Technische Unie v. komissio (C-113/04 P, EU:C:2006:593, 82 ja 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69. Valituksenalaisen tuomion 11 kohdan mukaan riidanalaisen EPSOn ilmoituksen liitteessä II olevassa 2 kohdassa todetaan, että kutakin valintamenettelyä varten EPSOn hallintoneuvoston on määriteltävä tapauskohtaisesti kussakin avoimessa kilpailussa käytettävät kielet ottaen huomioon ”kaikki erityiset sisäiset säännöt, jotka koskevat kielten käyttöä asianomaisissa toimielimissä tai elimissä”.

70. Valituksenalaisen tuomion 152 ja 153 kohdassa todetaan, että sen 123–125 ja 127 kohdassa mainittuja selvitysaineistoon sisältyviä asiakirjoja ei voida pitää asetuksen N:o 1/58 6 artiklassa tarkoitettuina komission sääntöinä. Komissio myöntää, että kyseinen selvitysaineisto pelkästään kuvastaa pitkäaikaista hallinnollista käytäntöä, jonka mukaan englantia, ranskaa ja saksaa käytetään kielinä, joilla asiakirjojen on oltava saatavilla niiden esittämiseksi jäsenten kollegion hyväksyttäviksi. Valituksenalaisen tuomion 154 kohdassa todetaan, että minkään asiakirja-aineistoon sisältyvän seikan perusteella ei voida katsoa, että komission puheenjohtaja saati sen jäsenten kollegio olisi virallisesti hyväksynyt ”toiminnallisten menettelyjen käsikirjan”. Sen 155 kohdan mukaan käsiteltävässä asiassa komissio on myöntänyt, ettei ole ollut olemassa sisäistä päätöstä, jolla olisi vahvistettu työkielet komissiossa.

71. Valituksenalaisen tuomion 157–159 kohdassa arvioidaan, osoittavatko selvitysaineistoon sisältyvät asiakirjat, että komission ja erityisesti sen jäsenten kollegion päätöksentekomenettelyjen ja niiden tehtävien, joita läpäisseet hakijat voivat hoitaa, välillä olisi yhteys. Sen 160–169 kohdassa arvioidaan lisäksi tätä selvitysaineistoa muun komission esittämän asiakirja-aineiston valossa.

72. Toisin kuin komissio väittää, valituksenalaisessa tuomiossa ei hylätä selvitysaineistoa tai ”rajata sen laajuutta”, koska sen esittämästä selvitysaineistosta ei käynyt ilmi ”oikeudellisesti sitovan toimen” olemassaolo. Sen sijaan unionin yleinen tuomioistuin arvioi perustellusti sitä, oliko komissio antanut asetuksen N:o 1/58 6 artiklan mukaisia sisäisiä sääntöjä, joissa määritellään yhden tai useamman sen 1 artiklassa luetellun virallisen kielen ja työkielen käyttämistä koskevien järjestelyjen soveltamisesta tietyissä tapauksissa. Valituksenalaisen tuomion 155 kohdasta ilmenee, ettei komissio kiistänyt sitä, ettei tällaisia sääntöjä ollut annettu.

73. Esitettyään tämän välipäätelmän, jota ei ole kiistetty, unionin yleinen tuomioistuin jatkaa komission sisäisistä menettelyistään esittämän selvitysaineiston yksityiskohtaista arviointia.

74. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen kolmannen osan, koska se vaikuttaa perustuvan valituksenalaisen tuomion virheelliseen ja valikoivaan tulkintaan.

V Ratkaisuehdotus

75. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.