

Predmet C-391/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

29. srpnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Satversmes tiesa (Latvija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. srpnja 2020.

Tužitelji:

Boriss Cilevičs i dr.

Institucija koja je donijela pobijani akt:

Saeima (Latvija)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (USTAVNI SUD,
LATVIJA)**

ODLUKA

O UPUĆIVANJU PRETHODNIH PITANJA SUDU EUROPSKE UNIJE

KAKO BI DONIO ODLUKU U PRETHODNOM POSTUPKU

U PREDMETU BR. 2020-33-01

U Rigi 14. srpnja 2020.

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud) [*omissis*] [sastav suda koji je uputio zahtjev],

na zahtjev dvadesetero zastupnika trinaestog saziva Saeime (Parlament, Latvija) – Borissa Cilevičsa, Valērijsa Agešinsa, Vjačeslavsa Dombrovskisa, Vladimirsas Nikonovsa, Artūrsa Rubiksa, Ivansa Ribakovsa, Nikolajsas Kabanovsa, Iğorsas Pimenovsa, Vitālijsas Orlovsa, Edgarsas Kucinsa, Ivansa Klementjevsa, Inge Goldberge, Evije Papule, Jānisa Krišānsa, Jānisa Urbanovičsa, Ļubove Švecove, Sergejsas Dolgopolovsa, Andrejsas Klementjevsa, Regīne Ločmele-Luņove i Ivarsas

Zariņa – [omissis] [upućivanje na postupak] koji je podnesen u pisanom dijelu postupka, nakon što je na raspravi od 14. srpnja 2020. ispitala predmet „Usklađenost članka 5. stavka 1. treće rečenice i članka 56. stavka 3. Augstskolu likumsa (Zakon o visokoškolskim ustanovama) te točke 49. prijelaznih odredbi navedenog zakona s člancima 1. i 105. Latvijas Republikas Satversme (Ustav Republike Latvije, u daljnjem tekstu: Ustav)”

navodi sljedeće:

I. Latvijski propisi

1. Člankom 1. Ustava utvrđuje se:

„Latvija je neovisna demokratska republika.”

U skladu s člankom 4. Ustava:

„Latvijski je službeni jezik Republike Latvije. Zastava Latvije crvene je boje s bijelom prugom.”

Člankom 68. Ustava određuje se:

„Parlament potvrđuje sve međunarodne sporazume o pitanjima koja se uređuju zakonom.

Sklapanjem međunarodnih sporazuma Latvija može, s ciljem jačanja demokracije, prenijeti na međunarodne institucije dio nadležnosti državnih institucija. Parlament može potvrđivati međunarodne sporazume kojima se na međunarodne institucije prenosi dio nadležnosti državnih institucija na zasjedanjima na kojima je prisutno najmanje dvije trećine članova Parlamenta; za izglasavanje je potrebna dvotrećinska većina glasova prisutnih zastupnika.

O članstvu Latvije u Europskoj uniji odlučuje se na referendumu koji se organizira na prijedlog Parlamenta.

O značajnim promjenama uvjeta članstva Latvije u Europskoj Uniji odlučuje se na referendumu ako to zatraži najmanje polovina članova Parlamenta.”

Člankom 105. Ustava određuje se:

„Svatko ima pravo vlasništva. Imovina koja je predmet prava vlasništva ne može se koristiti protivno javnom interesu. Pravo vlasništva može se ograničiti samo zakonom. Prisilno izvlaštenje dopušteno je samo zbog razloga u javnom interesu, u iznimnim slučajevima, na temelju posebnog zakona i uz pravičnu naknadu.”

Člankom 112. Ustava utvrđuje se:

„Svatko ima pravo na obrazovanje. Država jamči besplatan pristup osnovnom obrazovanju i ostalim razinama srednjoškolskog obrazovanja. Osnovno je obrazovanje obvezno.”

Člankom 113. Ustava određuje se pak sljedeće:

„Država priznaje slobodu znanstvenog, umjetničkoj ili drugog stvaralaštva i jamči zaštitu autorskog prava i prava patenta.”

2. Parlament je 2. studenoga 1995. donio Zakon o visokoškolskim ustanovama koji je stupio na snagu 1. prosinca te godine.

2.1. Člankom 5. Zakona o visokoškolskim ustanovama prvotno je bilo utvrđeno da je zadaća takvih ustanova njegovanje i razvoj znanosti i umjetnosti. Likumsom „Grozījumi Augstskolu likumā” (Zakon o izmjeni Zakona o visokoškolskim ustanovama) od 21. lipnja 2018. izmijenjena je treća rečenica članka 5. navedenog zakona kako slijedi: „U okviru svojih aktivnosti njeguju i razvijaju znanost, umjetnost i službeni jezik”.

2.2. Zakonom od 21. lipnja 2018. o izmjeni zakona o visokoškolskim ustanovama izmijenjen je također članak 56. navedenog zakona. Izraz „državne visokoškolske ustanove” s početka stavka 3. navedenog članka zamijenjen je izrazom „visokoškolske ustanove, koledži i veleučilišta”. Stoga članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama od 1. siječnja 2019., datuma kada su te izmjene stupile na snagu, glasi kako slijedi:

„U visokoškolskim ustanovama, na koledžima i veleučilištima studijski programi izvode se na službenom jeziku. Studijske programe na stranom jeziku moguće je pohađati samo u sljedećim slučajevima:

1) Studijski programi koje strani studenti pohađaju u Latviji i studijski programi organizirani u okviru suradnje iz programa Europske Unije i međunarodnih sporazuma mogu se izvoditi na službenim jezicima Europske unije. Ako je studij koji je predviđeno izvoditi u Latviji dulji od šest mjeseci ili nosi više od 20 ECTS bodova, učenje službenog jezika mora se uključiti u obvezan broj nastavnih sati koje strani student mora pohađati.

2) Na službenim jezicima Europske unije ne može se izvoditi više od jedne petine broja ECTS bodova studijskog programa, iako treba uzeti u obzir da se u to ne ubrajaju završni i državni ispiti ni pisanje kvalifikacijskih, završnih ili diplomskih radova.

3) Studijski programi koje treba pohađati na stranom jeziku kako bi se dosegli ciljevi u skladu s klasifikacijom obrazovanja Republike Latvije za sljedeće kategorije obrazovnih programa: lingvistički i kulturalni studiji ili programi koji se odnose na studij jezika. Komisija za izdavanje dopusnica odlučuje pripada li studijski program o kojem je riječ toj kategoriji obrazovnih programa.

4) Na službenim jezicima Europske unije mogu se izvoditi zajednički studijski programi.”

Stoga se člankom 56. stavkom 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama određuje da se u svim visokoškolskim ustanovama, uključujući privatne, koje se nalaze u Latviji studijski programi izvode na službenom jeziku. Upotreba stranih jezika za izvođenje takvih programa moguća je samo u slučajevima predviđenim u navedenoj odredbi.

2.3. Zakonom od 21. lipnja 2018. o izmjeni Zakona o visokoškolskim ustanovama u njegove je prijelazne odredbe dodana točka 49. koja glasi kako slijedi:

„Izmjene članka 56. stavka 3. ovog zakona koje se odnose na jezik na kojem se moraju izvoditi studijski programi stupaju na snagu 1. siječnja 2019. Visokoškolske ustanove, koledži i veleučilišta u kojima se studijski programi izvode na jeziku koji nije u skladu s odredbama članka 56. stavka 3. ovog zakona mogu nastaviti izvoditi takve programe na predmetnom jeziku do 31. prosinca 2022. Od 1. siječnja 2019. nije dozvoljen upis studenata u studijske programe koji se izvode na jeziku koji nije u skladu s odredbama članka 56. stavka 3. ovog zakona.

3. U Latviji postoje dvije privatne visokoškolske ustanove, Rīgas Ekonomikas augstskola (Visoka škola za ekonomske znanosti u Rigi, Latvija) i Rīgas Juridiskā augstskola (Visoka pravna škola u Rigi, Latvija), čije je funkcioniranje uređeno posebnim zakonima. Ti zakoni sadržavaju, među ostalim, odredbe koje se odnose na jezik na kojem se izvode programi u navedenim ustanovama.

Člankom 19. stavkom 1. Likumsa „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (Zakon o Visokoj školi za ekonomske znanosti u Rigi) određuje se:

„U ovoj se ustanovi programi izvode na engleskom jeziku. Pisanje i obrana radova nužnih za stjecanje diplome prvostupnika, magistra ili doktora znanosti i stručni ispiti provode se na engleskom jeziku.”

Člankom 21. Rīgas Juridiskās augstskolas likumsa (Zakon o Visokoj pravnoj školi u Rigi) utvrđuje se pak sljedeće:

„Ova ustanova nudi studijske programe koji su dobili odgovarajuću dopusnicu i koji su akreditirani u skladu sa zakonskim odredbama. Programi se izvode na engleskome ili drugom službenom jeziku Europske unije.”

II. Propisi Europske unije

4. Člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije priznaje se pravo poslovnog nastana, a njegovim člankom 56. sloboda pružanja usluga. Sloboda poslovnog nastana također je povezana sa slobodom poduzetništva priznatom u članku 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

III. Činjenice iz kojih proizlazi spor i postupak pred Satversmes tiesom (Ustavni sud)

5. Pred Satversmes tiesom (Ustavni sud) otvoren je predmet br. 2019-12-01 „Usklađenost članka 5. stavka 1. treće rečenice i članka 56. stavka 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama te točke 49. prijelaznih odredbi navedenog zakona s člancima 1., 105. i 112. Ustava Republike Latvije”.

Navedeni predmet pokrenulo je dvadesetero zastupnika latvijskog Parlamenta (u daljnjem tekstu: tužitelj). Ta vrsta tužbe dovodi do apstraktnog nadzora nad propisima. Svrha je takvih tužbi – koje oni koji su [ovlašteni] [zatražiti] apstraktni nadzor nad pravnim pravilima, među kojima su zastupnici latvijskog Parlamenta, podnose pred Satversmes tiesom (Ustavni sud) – obrana javnih interesa. One su bitan instrument za zaštitu važnih državnih i socijalnih interesa. Apstraktni nadzor nad pravnim pravilima sredstvo je koje služi za uređenje pravnog sustava. Stoga je na Satversmes tiesi (Ustavni sud) da ocijeni usklađenost spornih odredbi s pravnim pravilima više razine u pogledu skupine osoba na koju je zakonodavac primijenio predmetni propis (vidjeti presudu Satversmes tiese (Ustavni sud) od 15. studenoga 2016. u predmetu 2015-25-01, t. 9.).

6. U tužbi podnesenoj pred Satversmes tiesom (Ustavni sud), **tužitelj** je tvrdio da članak 5. stavak 1. treća rečenica i članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama, kao i točka 49. prijelaznih odredbi navedenog zakona (u daljnjem tekstu: sporne odredbe) nisu u skladu s člancima 1., 105. i 112. Ustava.

Tužitelj navodi da se spornim odredbama ograničavaju autonomija privatnih visokoškolskih ustanova i akademska sloboda profesorâ i njihovih studenata, s obzirom na to da se navedene ustanove obvezuje da njeguju i razvijaju službeni jezik te im se ograničava mogućnost nuđenja studijskih programa na stranim jezicima. Prema njegovu mišljenju, time se ograničava pravo na obrazovanje zajamčeno člankom 112. Ustava.

Tužitelj je usto istaknuo da se spornim odredbama ograničava pravo visokoškolskih ustanova da obavljaju gospodarsku djelatnost i uz naknadu pružaju uslugu visokog obrazovanja u skladu s dopusnicom koju posjeduju, iako je navedeno pravo zaštićeno pravom vlasništva priznatim člankom 105. Ustava. Privatne visokoškolske ustanove ne mogu u potpunosti nuditi programe koji se izvode na engleskome ili drugom jeziku koji nije službeni jezik Europske unije i koji su već dobili odgovarajuću dopusnicu.

Prema tužiteljevu mišljenju, spornim odredbama također se povređuju načelo zakonitosti zajamčeno člankom 1. Ustava, na temelju kojeg osnivači privatnih visokoškolskih ustanova mogu imati legitimna očekivanja da bi od korištenja svojeg vlasništva mogli ostvariti korist. Budući da su navedene ustanove dobile odgovarajuće dopusnice i da su njihovi studijski programi akreditirani, pouzdale su se u to da će i dalje moći obavljati gospodarsku djelatnost o kojoj je riječ. Nisu

predviđene odredbe koje bi poslužile ublažavanju prelaska na novi propis, niti je propisan mehanizam naknade.

Tužitelj je također istaknuo da se, postavljanjem prepreke za ulazak na tržište visokog obrazovanja i sprečavanjem državljana i poduzeća iz drugih država članica Europske unije da pružaju usluge visokog obrazovanja na stranom jeziku, spornim odredbama povređuju prava na slobodu poslovnog nastana i na slobodno kretanje usluga zajamčena pravom Europske Unije i priznata člancima 49. i 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kao i sloboda poduzetništva, zajamčena člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

7. Institucija koja je donijela pobijani akt, Parlament, tvrdi da su sporne odredbe u skladu s člancima 5., 105. i 112. Ustava.

7.1. Prema mišljenju Parlamenta, spornim odredbama ne ograničavaju se prava privatnih visokoškolskih ustanova jer pravo na obrazovanje obuhvaća samo zaštitu pravâ studenata. Država nije obvezna osigurati visoko obrazovanje na jeziku različitom od službenoga. Načelo jedinstvenosti obrazovnog sustava zahtijeva da se primjenjuju ujednačeni osnovni jezični uvjeti na različite vrste i razine obrazovanja. Stoga ne treba smatrati da postoji ograničenje prava zajamčenih člankom 112. Ustava. Osim toga, čak i da se zaključi da se ta prava ograničavaju, takvo ograničenje bilo bi propisano zakonom, nastojalo bi ostvariti legitiman cilj i bilo bi proporcionalno tom cilju.

7.2. U svojem je odgovoru na tužbu Parlament tvrdio da se spornim odredbama ne povređuju prava priznata člankom 105. Ustava, s obzirom na to da se tim pravima ne dodjeljuje pravna zaštita pravu osoba na stjecanje dobiti. Osim toga, treba uzeti u obzir da privatne visokoškolske ustanove djeluju u sektoru djelatnosti koji je uređen na poseban način, koji je podređen ostvarivanju ciljeva koje je utvrdio zakonodavac i u kojem se može nastojati ostvariti dobit samo u okviru postizanja takvih ciljeva. Čak i da se zaključi da spornim odredbama ograničavaju prava priznata člankom 105. Ustava, takvo bi ograničenje bilo proporcionalno jer privatne visokoškolske ustanove i dalje mogu izvoditi studentske programe u skladu s uvjetima iz Zakona o visokoškolskim ustanovama, nuditi neformalne programe i obavljati istraživačke aktivnosti. Osim toga, točkom 49. prijelaznih odredbi Zakona o visokoškolskim ustanovama predviđa se prijelazno razdoblje koje je dovoljno dugo.

Sandis Bērtaitis, predstavnik Parlamenta, na raspravi je tvrdio da pravo Unije ne ograničava mogućnost koju imaju države članice da u području obrazovanja donesu pravila koja su nužna za zaštitu ustavnih vrijednosti. Usto je istaknuo da se člankom 56. stavkom 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama utvrđuju posebne odredbe za izvođenje studentskih programa na jezicima Europske Unije, zbog čega ne odstupaju od obrazovnog područja Europske unije.

8. Satversmes tiesa (Ustavni sud) 11. lipnja 2020. donijela je presudu u predmetu br. 2019-12-01 (u daljnjem tekstu: presuda).

8.1. Satversmes tiesa (Ustavni sud) u presudi je zaključila da pravo vlasništva zajamčeno člankom 105. Ustava treba tumačiti s obzirom na slobodu poslovnog nastana priznatu člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Stoga je, prilikom razmatranja mogućnosti da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku, smatrala da je potrebno pojasniti sadržaj slobode poslovnog nastana. Satversmes tiesa (Ustavni sud) također je napomenula da nije poželjna situacija u kojoj, nakon eventualnog upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu, pitanje usklađenosti spornih odredbi s Ustavom ostane barem djelomično neriješeno tijekom duljeg razdoblja. Stoga je Satversmes tiesa (Ustavni sud) odlučila podijeliti predmet koji se ispituje na dva dijela: na predmet koji se odnosi na usklađenost spornih odredbi s člankom 112. Ustava i predmet koji se odnosi na usklađenost spornih odredbi s člancima 1. i 105. Ustava. U prvom je predmetu bilo moguće donijeti presudu, s obzirom na to da se u tom kontekstu spornim odredbama uređuje područje koje je, u skladu s člankom 165. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u nadležnosti država članica Europske unije. Suprotno tomu, što se tiče drugog predmeta, valjalo je nastaviti s njegovim ispitivanjem u pogledu merituma.

8.2. Budući da su visoko obrazovanje i sloboda znanstvenog, umjetničkog ili drugog stvaralaštva usko povezani, u predmetu koji se odnosi na usklađenost spornih odredbi s člankom 112. Ustava, osim pitanja o usklađenosti navedenih pravila s pravom na obrazovanje, Satversmes tiesa (Ustavni sud) ocijenila je njihovu usklađenost s člankom 113. Ustava kojim se jamči sloboda znanstvenog stvaralaštva.

U presudi navodi da je zakonodavac, uz obvezu njegovanja i razvoja službenog jezika koja je utvrđena člankom 5. Zakona o visokoškolskim ustanovama, točno odredio pozitivnu obvezu države da uspostavi pravni okvir za visoko obrazovanje koji osigurava da se djelatnost navedenih ustanova obavlja u općem interesu. Osim toga, treba uzeti u obzir da se spornom odredbom visokoškolskim ustanovama dodjeljuje široka diskrecijska ovlast u pogledu ispunjavanja te zadaće. Slijedom toga, članak 5. stavak 1. treća rečenica Zakona o visokoškolskim ustanovama u skladu je s člankom 112. Ustava, u vezi s njegovim člankom 113.

Satversmes tiesa (Ustavni sud) istaknula je da članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama treba tumačiti s obzirom na točku 49. prijelaznih odredbi navedenog zakona jer takva pravila čine jedinstven pravni okvir. Tim se propisom ograničavaju akademska sloboda profesorâ i studenata visokoškolskih ustanova te autonomija navedenih ustanova jer se njime uvode ograničenja korištenja stranih jezika u provedbi studijskih programa u takvim ustanovama. To je ograničenje propisano zakonom, nastoji ostvariti legitiman cilj i prikladno je ostvarenju tog cilja. Međutim, Satversmes tiesa (Ustavni sud) zaključila je da zakonodavac nije ispitao može li se taj legitimni cilj ostvariti manje ograničavajućim sredstvima. Jedno od tih sredstava mogla bi biti opća ocjena kvalitete svih privatnih visokoškolskih ustanova na temelju koje bi se mogle izdavati dopusnice za izvođenje studijskih programa na stranom jeziku. Isto tako, propisom kojim se utvrđuju odstupanja od članka 56. stavka 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama u odnosu na određena znanstvena područja ili za

određenu razinu obrazovanja manje bi se ograničavale akademska sloboda profesorâ i studenata privatnih visokoškolskih ustanova te autonomija takvih ustanova. Slijedom toga, članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama i točka 49. prijelaznih odredbi tog zakona nisu u skladu s člankom 112. Ustava, u vezi s njegovim člankom 113., u dijelu u kojem se te sporne odredbe primjenjuju na privatne visokoškolske ustanove.

IV. Razlozi zbog kojih je Satversmes tiesa (Ustavni sud) uputila Sudu Europske unije zahtjev za prethodnu odluku

9. Na temelju članka 8. stavka 1. Zakona o visokoškolskim ustanovama, u Latviji takve ustanove može osnovati država ili druge pravne ili fizičke osobe, uključujući strane pravne ili fizičke osobe. Stoga je visoko obrazovanje usluga koju mogu pružati poduzeća koja su osnovali pojedinci.

Člankom 4. Ugovora [o Europskoj uniji] određuje se da Europska unija poštuje nacionalni identitet država članica. Međutim, na temelju članka 165. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska unija poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava te njihovu kulturnu i jezičnu raznolikost. Stoga valja zaključiti da su sadržaj i ustroj visokog obrazovanja područja u nadležnosti država članica Europske unije. Slijedom toga, sporne odredbe, kojima se uređuje funkcioniranje školskih ustanova s ciljem poticanja njegovanja i razvoja službenog jezika, ulaze u područje u nadležnosti država članica Europske unije. Međutim, Sud je prihvatio mogućnost primjene slobode poslovnog nastana i na ona područja koja se stavljaju u nadležnost država članica Europske unije (vidjeti primjerice presudu Suda od 11. lipnja 2020., KOB, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, t. 20.).

Sloboda poslovnog nastana u smislu članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije podrazumijeva pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane. Stoga tu slobodu imaju fizičke i pravne osobe. Kao što je Sud presudio, slobodu poslovnog nastana treba shvaćati u širem smislu. Ona obuhvaća pravo državljana i poduzeća iz drugih država članica Europske unije da trajno i kontinuirano sudjeluju u gospodarskom životu druge države članice u cilju stjecanja dobiti (vidjeti presudu Suda od 21. lipnja 1974., *Reyners* 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, t. 25.). Stoga je nastava visokog obrazovanja koja se provodi uz naknadu također obuhvaćena područjem primjene slobode poslovnog nastana ako je stabilno i trajno obavljaju državljani jedne države članice u drugoj državi članici u glavnom ili pomoćnom poslovnom nastanu koji se nalazi u potonjoj. Ograničenja te slobode, u smislu članka 49. prvog stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, čine sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnim ostvarivanje navedene slobode (vidjeti presudu Suda od 13. studenoga 2003., *Neri*, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, t. 39 i 41.).

9.1. Na raspravi održanoj u predmetu br. 2019-12-01 više je osoba koje su pozvane da svjedoče potvrdilo pred Satversmes tiesom (Ustavni sud) da sporne odredbe mogu predstavljati ograničenje slobode poslovnog nastana priznate člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, s obzirom na to da se člankom 56. Zakona o visokoškolskim ustanovama postavlja prepreka za ulazak na latvijsko tržište visokog obrazovanja koja je stranim poduzećima teško premostiva.

Prema sudskoj praksi Suda, pojam „ograničenje”, u smislu članaka 49. i 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odnosi se na sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga. Članku 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije protivi se primjena bilo kojeg nacionalnog propisa kojim se pružanje usluga između država članica otežava u odnosu na pružanje usluga isključivo unutar jedne države članice (vidjeti presudu Suda od 5. srpnja 2007., Komisija/Belgija, C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, t. 37.). Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama) sadržava opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga. Člankom 14. stavkom 1. Direktive o uslugama određuje se da države članice ne mogu uvjetovati pružanje usluga diskriminirajućim zahtjevima.

Isto tako, pojam ograničenja obuhvaća i nediskriminirajuće mjere države članice koje utječu na pristup poduzeća iz drugih država članica tržištu i tako ometaju trgovinu unutar Europske unije (vidjeti primjerice presudu Suda od 28. travnja 2009., Komisija/Italija, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, t. 62. i 64.). Neizravnom diskriminacijom smatra se bilo koja nacionalna mjera kojom se, iako se primjenjuje neovisno o državljanstvu, ostvarivanje sloboda zajamčenih Ugovorom čini manje privlačnim (vidjeti primjerice presudu Suda od 3. ožujka 2020., Vodafone Magyarqus, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, t. 42. i 43.).

Iz sudske prakse Suda proizlazi da se nacionalne mjere koje mogu ometati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom ipak mogu prihvatiti ako se njima nastoji ostvariti legitiman cilj usklađen s Ugovorom, ako su opravdane važnim razlozima u općem interesu, prikladne za ostvarenje cilja koji se njima nastoji postići i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarivanje (vidjeti presudu Suda od 5. srpnja 2007., Komisija/Belgija, C-522/04, [omissis] EU:C:2020:139, t. 47.). Sud je ispitao ograničenja slobode poslovnog nastana u području visokog obrazovanja, ali je to dosad [samo] učinio u pogledu uvjeta za pristup profesiji u državama članicama i priznavanja diploma visokog obrazovanja (vidjeti primjerice presude Suda od 10. srpnja 2008., Komisija/Portugal, C-307/07, [omissis] EU:C:2008:402 i od 29. siječnja 2009. Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). Prema mišljenju Satversmes tiese (Ustavni sud), glavni postupak odnosi se na pristup tržištu usluga visokog obrazovanja. Sud još nije odlučivao o pitanju obavljanja gospodarske djelatnosti u području visokog obrazovanja.

Sud Europske unije dosad nije ispitao čini li propis države članice kojim se nalaže obveza njegovanja nacionalnog jezika i njegova korištenja u području visokog obrazovanja, čak i u privatnim visokoškolskim ustanovama, ograničenje slobode poslovnog nastana te, ako je to slučaj, je li takav propis opravdan, prikladan i ne prekoračuje li ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja. Sudska praksa Suda Europske unije koja se odnosi na predmete čiji su činjenični i pravni elementi različiti od onih u ovom slučaju također bi mogla biti relevantna u ovoj situaciji. Tako je, primjerice, Sud presudio da obveza koju država članica nalaže televizijskim kućama da određen udio prihoda namjene djelima čiji je izvorni jezik neki od službenih jezika dotične države članice čini ograničenje slobode pružanja usluga, slobode poslovnog nastana, slobodnom kretanju kapitala i slobodnom kretanju radnika. Smatralo se da je takvo ograničenje u skladu s pravom Unije (vidjeti primjerice presudu Suda od 5. ožujka 2009., UTECA, C-222/07, [omissis] EU:C:2009:124, t. 24.). Sud je također zaključio da propis kojim se nalaže sklapanje ugovora o radu na službenom jeziku države članice može imati odvratajući učinak za radnike i poduzetnike koji ne govore taj jezik i dolaze iz drugih država članica te stoga čini ograničenje slobode kretanja radnika. To je ograničenje proglašeno neusklađenim s člankom 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (vidjeti presudu Suda od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, t. 22.).

Valja također istaknuti da je nezavisna odvjetnica Suda Juliane Kokott u svojem mišljenju od 5. ožujka 2020. ispitala određene odredbe mađarskog prava kojima se utvrđuje da strane visokoškolske ustanove koje se žele poslovno nastaniti u Mađarskoj to mogu učiniti samo ako pružaju usluge visokog obrazovanja u državi svojeg sjedišta i ako je sklopljen međunarodni ugovor između Mađarske i dotične zemlje. Iako je mađarska vlada tvrdila da je takav propis nužan radi zaštite javnog poretka i osiguravanja kvalitete visokog obrazovanja, nezavisna odvjetnica zaključila je da on nije u skladu s odredbama članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u vezi s člankom 54. navedenog ugovora, ni člankom 16. Direktive o uslugama, kao ni slobodom poduzetništva zajamčenom u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu C-66/18, Komisija/Mađarska [omissis] EU:C:2020:172, t. 130. do 140., 153. do 161. i 175.).

9.2. Člankom 5. Zakona o visokoškolskim ustanovama svim ustanovama koje žele izdavati diplome visokog obrazovanja priznate u Republici Latviji nalaže se obveza razvoja i njegovanja službenog jezika, odnosno latvijskoga. Člankom 56. stavkom 3. tog zakona ograničavaju se pak mogućnosti privatnih visokoškolskih ustanova da nude i izvode programe na stranim jezicima jer je to moguće samo u slučajevima utvrđenim u navedenoj odredbi (vidjeti presudu Satversmes tiese (Ustavni sud) od 11. lipnja 2020. u predmetu br. 2019-12-01, t. 29.4.)

Obje odredbe jednako se primjenjuju na javne i privatne visokoškolske ustanove, kao i na poduzeća sa sjedištem u Latviji i ona sa sjedištem u inozemstvu. Međutim, na temelju članka 21. Zakona o Visokoj pravnoj školi u Rigi i članka 19. stavka 1. Zakona o Visokoj školi za ekonomske znanosti u Rigi,

članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama ne može se primijeniti na te dvije visokoškolske ustanove sa sjedištem u Latviji.

Stoga Satversmes tiesa (Ustavni sud) zaključuje sljedeće: prethodno navedena sudska praksa Suda pokazuje da bi se obveza korištenja službenog jezika države članice ili promicanja njegova razvoja u nekom području gospodarske djelatnosti mogla smatrati ograničenjem slobode poslovnog nastana. Međutim, uzimajući u obzir nadležnost država članica u području obrazovanja, dvojbeno je čini li i obveza naložena privatnim visokoškolskim institucijama da njeguju i razvijaju službeni jezik države članice i koriste ga u studijskim programima visokog obrazovanja ograničenje slobode poslovnog nastana.

Sporne odredbe jednako se primjenjuju na latvijska poduzeća, državljane i poduzeća iz drugih država članica Europske unije, što je okolnost koja bi mogla upućivati na to da navodno ograničenje nije diskriminirajuće. Međutim, prema mišljenju Satversmes tiese (Ustavni sud), iz sudske prakse Suda nije razvidno utječe li činjenica da se članak 56. stavak 3. Zakona o visokoškolskim ustanovama ne primjenjuje na dvije visokoškolske ustanove sa sjedištem u Latviji na prirodu tog ograničenja. Naime, ne može se nedvojbeno zaključiti je li propis koji se bez razlike primjenjuje na latvijska i strana poduzeća, ali kojim se istodobno predviđaju iznimke za dva poduzeća sa sjedištem u Latviji, diskriminirajuće prirode.

Načelo proporcionalnosti iscrpno je ispitano u sudskoj praksi Suda (vidjeti primjerice presude Suda od 22. siječnja 2013., *Sky Österreich*, C-283/11, [omissis] EU:C:2013:28, t. 50. i od 8. travnja 2014., *Digital Rights Ireland i Seitlinger i dr.*, C-293/12 i C-594/12, [omissis] EU:C:2014:238, t. 46.). Međutim, čak i pod pretpostavkom da se spornim odredbama u ovom predmetu ograničava sloboda poslovnog nastana, dvojbeno je može li se na temelju tumačenja članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zaključiti da je takvo ograničenje opravdano, prikladno i da ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje legitimnog cilja zaštite službenog jezika, koji se nastoji postići navedenim ograničenjem. Prema mišljenju Satversmes tiese (Ustavni sud), službeni jezik smatra se jednim od izraza nacionalnog identiteta.

10. Člankom 68. Ustava utvrđuje se, i Satversmes tiesa (Ustavni sud) je presudio, da je pravo Unije postalo sastavnim dijelom latvijskog pravnog poretka ratifikacijom Ugovora o pristupanju Latvije Europskoj uniji. Stoga, kako bi se pojasnilo sadržaj nacionalnog propisa i primijenilo ga, treba uzeti u obzir pravo Europske unije i tumačenje tog propisa u sudskoj praksi Suda (vidjeti presudu Satversmes tiese (Ustavni sud) od 6. ožujka 2019. u predmetu br. 2018-11-01, t. 16.2.).

Iz obveza koje je Latvija preuzela pristupanjem Europskoj uniji proizlazi da članak 105. Ustava treba tumačiti s obzirom na slobodu poslovnog nastana priznatu člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (vidjeti presudu

Satversmes tiese (Ustavni sud) od 11. lipnja 2020. u predmetu br. 2019-12-01, t. 23.1.). Zbog toga je u ovom predmetu potrebno pojasniti sadržaj članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije određuje se da je Sud Europske unije nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovorâ Europske unije te valjanosti i tumačenja akata Europske unije. Satversmes tiesa (Ustavni sud) sud je protiv čijih odluka nema pravnog lijeka u smislu članka 267. trećeg stavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Stoga on treba ispuniti svoju obvezu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu, osim ako utvrdi da pitanje nije bitno ili da je predmetna odredba već bila predmet tumačenja Suda ili da se pravilna primjena prava toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti primjerice presudu Suda od 6. listopada 1982., CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, [omissis] EU:C:1982:335, t. 21.). Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda koja je prethodno navedena u ovoj odluci, pravilno tumačenje i primjena članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ne nameće se toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. Iako je Sud više puta tumačio tu odredbu Ugovora, nije iznio tumačenje u pogledu ograničenja slobode poslovnog nastana u području visokog obrazovanja.

Slijedom toga, Satversmes tiesa (Ustavni sud) smatra da u predmetu br. 2020-33-01 postoje okolnosti zbog kojih je odluka o upućivanju prethodnih pitanja Sudu opravdana.

S obzirom na prethodna razmatranja i [omissis] u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Satversmes tiesa (Ustavni sud)

odlučila je:

1. Sudu Europske Unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

1.1. Čini li propis poput spornog propisa u glavnom postupku ograničenje slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ili, podredno, slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. [navedenog ugovora], kao i slobode poduzetništva priznate člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima?

1.2. Koja razmatranja treba uzeti u obzir prilikom ocjene opravdanosti, prikladnosti i proporcionalnosti takvog propisa u odnosu na njegov legitimni cilj zaštite nacionalnog jezika kao izraza nacionalnog identiteta?

2. Prekinuti postupak do odluke Suda Europske unije.

Protiv ove odluke nije dopušten pravni lijek.

[omissis] [potpisi i formalne napomene]