

**Kohtuasi C-391/20**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

29. juuli 2020

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus, Läti)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

14. juuli 2020

**Kaebajad:**

Boriss Cilevičs jt

**Vaidlustatud akti vastu võtnud institutsioon:**

Saeima (Läti parlament)

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (LÄTI VABARIIGI  
KONSTITUTSIOONIKOHUS, LÄTI)**

**KOHTUMÄÄRUS**

**EUROOPA LIIDU KOHTULE KÜSIMUSTE ESITAMISE KOHTA,**

**ET EUROOPA KOHUS TEEKS EELOTSUSE**

**KOHTUASJAS NR 2020-33-01**

*Riia, 14. juuli 2020*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Läti Vabariigi konstitutsioonikohus) [...] [eelotsusetaotluse esitanud kohtu koosseis],

Saeima (Läti parlament) XIII ametiaja koosseisu 20 liikme – Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova ja Ivars Zariņš – taotluse alusel [...] [menetluslikud viited], mis

esitati menetluse kirjalikus osas pärast kohtuasja „Kõrgharidusasutuste seaduse (Augstskolu likums) artikli 5 lõike 1 kolmanda lause ja artikli 56 lõike 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkti 49 kooskõla Läti Vabariigi põhiseaduse (Latvijas Republikas Satversme, edaspidi „põhiseadus“) artiklitega 1 ja 105“ läbivaatamist 14. juuli 2020. aasta kohtuistungil,

**leidis:**

## **I. Läti õigusnormid**

**1. Põhiseaduse artiklis 1 on sätestatud: [lk 2]**

„Läti on iseseisev demokraatlik vabariik.“

Põhiseaduse artiklis 4 on ette nähtud:

„Läti Vabariigi riigikeel on läti keel. Läti lipp on punane valge ribaga.“

Põhiseaduse artiklis 68 on sätestatud:

„Kõik rahvusvahelised lepingud, mis reguleerivad seadusandlikul teel käsitletavaid küsimusi, nõuavad parlamendi heakskiitu.“

Läti võib rahvusvaheliste lepingute sõlmimisega demokraatia tugevdamiseks delegeerida osa riigi institutsioonide pädevusest rahvusvahelistele institutsioonidele. Parlament võib rahvusvahelisi lepinguid, millega delegeeritakse osa riigi institutsioonide pädevusest rahvusvahelistele institutsioonidele, heakskiita istungitel, kus osaleb vähemalt kaks kolmandikku parlamendiliikmetest; heakskiitmiseks on nõutav osalevate parlamendiliikmete kahekolmandikuline häälteenamus.

Läti kuulumine Euroopa Liitu otsustatakse parlamendi ettepaneku põhjal korraldatud referendumiga.

Olulised muudatused Läti Euroopa Liitu kuulumise tingimustes otsustatakse referendumil, kui seda taotleb vähemalt pool parlamendiliikmetest.“

Põhiseaduse artiklis 105 on sätestatud:

„Igaühel on õigus omandile. Omandiõiguse alla kuuluvat vara ei tohi kasutada viisil, mis on vastuolus avaliku huviga. Omandiõigust võib piirata ainult seadusega. Üldistes huvides sundsundvõõrandamine on lubatud vaid erandjuhtudel, eriseaduse alusel ja õiglase hüvitise eest.“

Põhiseaduse artiklis 112 on sätestatud:

„Igaühel on õigus haridusele. Riik tagab tasuta põhihariduse ja muudel keskhariduse tasemetel hariduse saamise võimalused. Põhiharidus on kohustuslik.“

Põhiseaduse artiklis 113 on omakorda sätestatud:

„Riik tunnustab teadusliku, kunstilise või muu loomingu vabadust ning tagab autoriõiguse ja patendiõiguse kaitse.“

2. Parlament võttis 2. novembril 1995 vastu kõrgharidusasutuste seaduse, mis jõustus sama aasta 1. detsembril.

2.1. Kõrgharidusasutuste seaduse artikkel 5 nägi algul ette, et nende asutuste ülesanne on viljeleda ja arendada teadusi ja kunste. 21. juuni 2018. aasta seadusega kõrgharidusasutuste seaduse muutmise kohta (likums „Grožījumi Augstskolu likumā“) muudeti selle seaduse artikli 5 kolmandat lauset järgmiselt: „Oma tegevuse raames viljelevad ja arendavad nad teadust, kunste ja riigikeelt“. [lk 3]

2.2. 21. juuni 2018. aasta seadusega kõrgharidusasutuste seaduse muutmise kohta muudeti ka selle seaduse artiklit 56. Selle artikli lõike 3 alguses asendati väljend „riigi kõrgharidusasutustes“ väljendiga „kõrgharidusasutustes ning keskastme ja tehnilise hariduse asutustes“. Seega on alates 1. jaanuarist 2019, mil need muudatused jõustusid, kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõige 3 sõnastatud järgmiselt:

„Kõrgharidusasutustes ning keskastme ja tehnilise hariduse asutustes toimub õppekavades õpe riigikeeles. Õppekava on võimalik läbida võõrkeeles ainult järgmistel juhtudel:

- 1) Õppekavades, mida läbivad Lätis välisüliõpilased, ning Euroopa Liidu programmides ja rahvusvahelistes lepingutes ette nähtud koostöö raames korraldatavates õppekavades võib õpe toimuda Euroopa Liidu ametlikes keeltes. Kui Lätis ette nähtud õpingud kestavad kauem kui kuus kuud või nende maht on rohkem kui 20 ainepunkti, peab kohustuslike õppetundide hulgas, mille peavad välisüliõpilased läbima, olema riigikeele õpe.
- 2) Euroopa Liidu ametlikes keeltes ei tohi õpetada rohkem kui ühe viiendiku ainepunktide arvust moodustavaid aineid, kuid selles arvestuses ei võeta arvesse lõpu- ja riigieksameid ega kvalifikatsiooni-, bakalaureuse- või magistrititõid.
- 3) Õppekavad, mis tuleb õppekava eesmärkide saavutamiseks vastavalt Läti Vabariigi hariduse klassifikatsioonile läbida võõrkeeles järgmiste õppekavade kategooriate puhul: lingvistika- ja kultuuriõpingud või keeleõppega seotud kavad. Loakomisjon otsustab, kas asjaomane õppekava kuulub sellesse haridusprogrammide kategooriasse.
- 4) Ühistes õppekavades võib õpe toimuda Euroopa Liidu ametlikes keeltes.“

Kõrghariduse seaduse artikli 56 lõikes 3 on seega sätestatud, et kõikides Lätis asuvates kõrgharidusasutustes, sealhulgas eraõiguslikes õppeasutustes, toimub

õppekavades õpe riigikeeles. Võõrkeelte kasutamine on sellistes kavades hariduse andmiseks võimalik ainult nimetatud sättes ette nähtud juhtudel.

**2.3.** 21. juuni 2018. aasta seadusega, millega muudetakse kõrgharidusasutuste seadust, lisati selle üleminekusätetele punkt 49, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva seaduse artikli 56 lõikesse 3 tehtud muudatused seoses keelega, milles peab õppekavades õpe toimuma, jõustuvad 1. jaanuaril 2019. Kõrgharidusasutused ning keskastme ja tehnilise hariduse asutused, kus õppekavades toimub õpe keeles, mis ei ole kooskõlas käesoleva seaduse artikli 56 lõikega 3, võivad jätkata nendes kavades hariduse andmist asjaomases keeles kuni 31. detsembrini 2022. Alates 1. jaanuarist 2019 ei ole üliõpilaste [lk 4] vastuvõtmine õppekavadesse, milles õpe toimub keeles, mis ei ole kooskõlas käesoleva seaduse artikli 56 lõikega 3, lubatud.

**3.** Lätis on kaks eraõiguslikku kõrgharidusasutust: Rīgas Ekonomikas augstskola (Riia majandusteaduste kõrgkool) ja Rīgas Juridiskā augstskola (Riia õigusteaduste kõrgkool), mille tegevust reguleerivad eriseadused. Need sisaldavad muu hulgas sätteid keele kohta, milles toimub õpe nimetatud õppeasutustes.

Riia majandusteaduste kõrgkooli seaduse (Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“) artikli 19 lõikes 1 on sätestatud:

„Selles õppeasutuses toimub õpe inglise keeles. Bakalaureuse-, magistri- ja doktorikraadi saamiseks vajalikud tööd koostatakse ja kaitstakse ning kutsekvalifikatsiooni eksamid toimuvad inglise keeles.“

Riia õigusteaduste kõrgkooli seaduse (Rīgas Juridiskās augstskolas likums) artikkel 21 on omakorda ette nähtud:

„Selles õppeasutuses pakutakse õppekavasid, mis on saanud vastava loa ja on akrediteeritud vastavalt õigusnormidele. Õpe toimub inglise keeles või mõnes muus Euroopa Liidu ametlikus keeles.“

## **II. Euroopa Liidu õigusnormid**

**4.** Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 49 tunnustab asutamisõigust ja selle artikkel 56 teenuste osutamise vabadust. Asutamisvabadus on seotud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkelis 16 tunnustatud ettevõtlusvabadusega.

## **III. Vaidluse aluseks olevad asjaolud ja menetlus Satversmes tiesas (konstitutsioonikohus)**

**5.** Satversmes tiesas (konstitutsioonikohus) algatati kohtuasi nr 2019-12-01 „Kõrgharidusasutuste seaduse artikli 5 lõike 1 kolmanda lause ja artikli 56 lõike 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkti 49 kooskõla Läti Vabariigi põhiseaduse artiklitega 1, 105 ja 112“.

See kohtuasi algatati Läti parlamendi 20 liikme (edaspidi „kaebaja“) taotlusel. Seda liiki nõude puhul kontrollitakse õigusnorme abstraktselt. Nende kaebuste puhul, mille esitavad Satversmes tiesale isikud, kellel on [õigus nõuda] õigusnormide abstraktset kontrollimist, sh Läti parlamendi liikmed, on eesmärk kaitsta avalikke huve. Need kaebused on peamine oluliste riiklike ja ühiskondlike huvide kaitse vahend. Õigusnormide abstraktne kontrollimine on õigussüsteemi korraldamise vahend. Seega on Satversmes tiesa ülesanne hinnata vaidlusaluste [lk 5] sätete kooskõla kõrgema taseme õigusnormidega kõigi isikute suhtes, kellele on seadusandja asjaomased õigusnormid kohaldatavaks teinud (vt Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) 15. novembri 2016. aasta otsus kohtuasjas 2015-25-01, punkt 9).

**6. Kaebaja** väitis Satversmes tiesale (konstitutsioonikohus) esitatud kaebuses, et kõrgharidusasutuste seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause ja artikli 56 lõige 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkt 49 (edaspidi „vaidlusalused sätted“) ei ole kooskõlas põhiseaduse artiklitega 1, 105 ja 112.

Kaebaja väitis, et vaidlusalused sätted piiravad eraõiguslike kõrgharidusasutuste sõltumatust ning nende õppejõudude ja üliõpilaste akadeemilist vabadust, kuna need kohustavad neid asutusi viljelema ja arendama riigikeelt ning piiravad nende asutuste võimalust pakkuda õppekavasid võõrkeeltes. Nende arvates piiratakse selliselt põhiseaduse artiklis 112 sätestatud õigust haridusele.

Kaebaja väitis samuti, et vaidlusalused sätted piiravad kõrgharidusasutuste õigust tegeleda äritegevusega ja osutada tasu eest kõrgharidusteenust vastavalt neile väljastatud tegevusloale, kuigi see õigus on kaitstud põhiseaduse artiklis 105 sätestatud omandiõigusega. Eraõiguslikud kõrgharidusasutused ei saa pakkuda täielikult õppekavasid, milles õpe toimub inglise keeles või muudes keeltes, mis ei ole Euroopa Liidu ametlikud keeled ja mis on juba saanud vastava akrediteeringu.

Kaebaja sõnul rikuvad vaidlusalused sätted ka põhiseaduse artiklis 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtet, mille alusel võis eraõiguslike kõrgharidusasutuste asutajatel olla õiguspärane ootus, et nad saavad oma omandit kasutada. Kuna need asutused said vastavad tegevusload ja nende õppekavad akrediteeriti, olid nad kindlad, et nad võivad jätkata asjaomase äritegevusega tegelemist. Ei ole ette nähtud sätteid, mis võimaldaksid seda, et üleminek uutele õigusaktidele ei oleks järsk, ega ka kompensatsioonimehhanismi.

Kaebaja väitis samuti, et kuna vaidlusaluste sätetega seatakse takistused kõrgharidusturule sisenemisele ning takistatakse Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanikel ja ettevõtjatel osutada kõrgharidusteenuseid võõrkeeltes, siis rikuvad need sätted Euroopa Liidu õigusega tagatud õigust asutamisevabadusele ja teenuste vabale liikumisele, mida on tunnustatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 49 ja 56, ning samuti Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 16 sätestatud ettevõtlusvabadust. [lk 6]

**7. Vaidlustatud akti vastu võtnud institutsioon, st parlament** väidab, et vaidlusalused sätted on põhiseaduse artiklitega 5, 105 ja 112 kooskõlas.

**7.1.** Parlamendi sõnul ei piira vaidlusalused sätted eraõiguslike kõrgharidusasutuste õigusi, kuna õigus haridusele hõlmab ainult üliõpilaste õiguste kaitset. Riik ei ole kohustatud tagama kõrgharidust muus keeles kui riigikeel. Haridussüsteemi ühtsuse põhimõte nõuab, et erinevate haridusliikide ja -tasemete suhtes kohaldataks ühtseid põhilisi keelenõudeid. Seega ei saa asuda seisukohale, et põhiseaduse artikliga 112 antud õigusi on piiratud. Lisaks, isegi kui leitakse, et neid õigusi on piiratud, oleks selline piirang kehtestatud seadusega, sellel oleks õiguspärane eesmärk ja see oleks nimetatud eesmärgiga proportsionaalne.

**7.2.** Parlament väitis vastustaja vastuses, et vaidlusalused sätted ei kahjusta põhiseaduse artiklis 105 tunnustatud õigusi, kuna need õigused ei anna seaduslikku kaitset isikute õigusele teenida kasumit. Lisaks tuleb arvesse võtta asjaolu, et eraõiguslikud kõrgharidusasutused tegutsevad eriliselt reguleeritud tegevusalal, mille suhtes kehtib seadusandja seatud eesmärkide täitmise nõue ning mis võib olla tulunduslik ainult nende eesmärkide täitmise raames. Isegi kui tuleks asuda seisukohale, et vaidlusalused sätted piiravad põhiseaduse artiklis 105 tunnustatud õigusi, oleks selline piirang proportsionaalne, kuna eraõiguslikud kõrgharidusasutused võivad jätkuvalt pakkuda õppekavasid, mis vastavad kõrgharidusasutuste seaduse nõuetele, pakkuda mitteametlikke kursusi ja tegeleda teadustööga. Lisaks näeb kõrgharidusasutuste seaduse üleminekusätete punkt 49 ette piisavalt pika üleminekuaja.

Kohtuistungil väitis parlamendi esindaja Sandis Bērtaitis, et liidu õigus ei piira liikmesriikide õigust võtta haridusvaldkonnas vastu norme, mis on vajalikud põhiseaduslike väärtuste kaitseks. Ta väitis ühtlasi, et kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõige 3 näeb ette erinormid õppekavade koostamiseks Euroopa Liidu keeltes ega ole seega Euroopa Liidu haridusalast lahutatud.

**8. Satversmes tiesa** (konstitutsioonikohus) tegi 11. juunil 2020 otsuse kohtuasjas nr 2019-12-01 (edaspidi „kohtuotsus“).

**8.1.** Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) järeldas oma kohtuotsuses, et põhiseaduse artiklis 105 sätestatud omandiõigust tuleb tõlgendada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 49 sätestatud asutamisvabadust arvestades. Ta leidis seega, et on vaja selgitada asutamisvabaduse sisu, ning kaalus samas võimalust esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus. Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) märkis ka, et ei ole soovitatav olukord, kus [lk 7] Euroopa Kohtule võimaliku eelotsusetaotluse esitamisel jääb vaidlusaluste sätete põhiseadusega kooskõla küsimus vähemalt osaliselt pika aja vältel lahendamata. Seepärast otsustas Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) menetluses oleva kohtuasja kaheks jagada: kohtuasi vaidlusaluste sätete põhiseaduse artikliga 112 kooskõla küsimuses ja kohtuasi vaidlusaluste sätete põhiseaduse artiklitega 1 ja 105 kooskõla küsimuses. Esimeses kohtuasjas tuli teha kohtuotsus, kuna selles

kontekstis reguleerivad vaidlusalused sätted valdkonda, mis kuulub Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 165 kohaselt Euroopa Liidu liikmesriikide pädevusse. Seevastu teises kohtuasjas tuleb asja sisulist läbivaatamist jätkata.

**8.2.** Võttes arvesse kõrghariduse ning teadus-, kunsti- või muu loomevabaduse vahelist tihedat seost, hindas Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) kohtuasjas, mis käsitleb vaidlusaluste sätete kooskõla põhiseaduse artikliga 112, lisaks küsimusele, kas need õigusnormid on kooskõlas õigusega haridusele, nende kooskõla põhiseaduse artikliga 113, mis tagab teadusliku loominguvabaduse.

Selles kohtuotsuses kinnitab ta, et kõrgharidusasutuste seaduse artiklis 5 ette nähtud riigikeele viljelemise ja arendamise kohustusega on seadusandja täpsustanud riigi positiivset kohustust kehtestada kõrghariduse jaoks õiguslik raamistik, mis tagab, et nende asutuste tegevus toimub üldistes huvides. Lisaks tuleb arvesse võtta asjaolu, et vaidlusalune säte annab kõrgharidusasutustele selle ülesande täitmisel ulatusliku kaalutusõiguse. Järelikult on kõrgharidusasutuste seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause kooskõlas põhiseaduse artikliga 112 koostoimes selle seaduse artikliga 113.

Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) märkis, et kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõiget 3 tuleb tõlgendada koostoimes selle seaduse üleminekusätete punktiga 49, kuna need õigusnormid moodustavad ühtse õigusliku raamistiku. Need õigusnormid piiravad kõrgharidusasutuste õppejõudude ja üliõpilaste akadeemilist vabadust ning nende asutuste iseseisvust, kuna need näevad ette piirangud võõrkeelte kasutamisele õppekavade täitmisel nendes asutustes. Piirang on kehtestatud seadusega, sellel on õiguspärane eesmärk ja see on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv. Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) järeldas siiski, et seadusandja ei ole analüüsinud, kas seda õiguspärast eesmärki on võimalik saavutada vähem piiravate vahenditega. Üks nendest vahenditest võiks olla kõigi eraõiguslike kõrgharidusasutuste kvaliteedi üldine hindamine, mille alusel võidakse väljastada luba pakkuda õppekavasid võõrkeeles. Samuti piiraksid õigusnormid, millega tehakse kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõikest 3 erandeid teatud teadusharude või teatud haridustaseme osas, eraõiguslike haridusasutuste õppejõudude ja üliõpilaste akadeemilist vabadust ning nende asutuste iseseisvust vähem. Järelikult ei ole kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõige 3 ja selle seaduse üleminekusätete punkt 49 [lk 8] kooskõlas põhiseaduse artikliga 112 koostoimes selle seaduse artikliga 113, kuna vaidlusalused sätted on kohaldatavad eraõiguslikele kõrgharidusasutustele.

#### **IV. Põhjused, miks Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) esitas Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotluse**

**9.** Kõrgharidusasutuste seaduse artikli 8 lõike 1 kohaselt võivad Lätis selliseid asutusi asutada riik või teised juriidilised või füüsilised isikud, sealhulgas välisriikide juriidilised või füüsilised isikud. Kõrgharidus on seega teenus, mida võivad osutada eraõiguslike isikute asutatud ettevõtjad.

[Euroopa Liidu] lepingu artiklis 4 on sätestatud, et Euroopa Liit austab liikmesriikide rahvuslikku identiteeti. Lisaks sellele austab Euroopa Liit Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 165 kohaselt liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemi korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Seega võib järeldada, et kõrghariduse sisu ja korraldus kuuluvad Euroopa Liidu liikmesriikide pädevusse. Järelikult kuuluvad vaidlusalused sätted, mis reguleerivad haridusasutuste toimimist eesmärgiga edendada riigikeele kultuuri ja arengut, valdkonda, mis kuulub Euroopa Liidu liikmesriikide pädevusse. Euroopa Kohus on siiski tunnistanud, et asutamisevabadust kohaldatakse ka valdkondades, milles on pädevus jäetud Euroopa Liidu liikmesriikidele (vt näiteks Euroopa Kohtu 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus KOB, C-206/19, [...] EU:C:2020:463, punkt 20).

Asutamisevabadus ELTL artikli 49 tähenduses hõlmab õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid samadel tingimustel, mis on sätestatud selle liikmesriigi õiguses, kus niisugune asutamine toimub, oma kodanike jaoks. See vabadus on seega nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel. Nagu Euroopa Kohus on leidnud, tuleb asutamisevabadust tõlgendada laialt. See hõlmab Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike ja ettevõtjate õigust osaleda püsivalt ja katkematult teise liikmesriigi majanduseluse tulu saamise eesmärgil (vt Euroopa Kohtu 21. juuni 1974. aasta kohtuotsus Reyners, 2/74, [...] EU:C:1974:68, punkt 25). Seega kuulub kõrghariduse õppe korraldamine tasu eest samuti asutamisevabaduse kohaldamisalasse, kui liikmesriigi kodanik tegeleb sellega teises liikmesriigis püsivalt ja alaliselt viimati nimetatud liikmesriigis asuvas peamises või teiseses tegevuskohas. Selle vabaduse piirangud Euroopa Liidu toimimise lepingu [lk 9] artikli 49 esimese lõigu tähenduses on kõik meetmed, mis keelavad või takistavad selle vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (vt Euroopa Kohtu 13. novembri 2003. aasta kohtuotsus Neri, C-153/02, [...] EU:C:2003:614, punktid 39 ja 41).

**9.1.** Kohtuasjas nr 2019-12-01 toimunud kohtuistungil kinnitasid mitu isikut, kellel paluti Satversmes tiesas (konstitutsioonikohus) ütlusi anda, et vaidlusalused sätted võivad kujutada endast Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 49 ette nähtud asutamisevabaduse piirangut, kuna kõrgharidusasutuste seaduse artikkel 56 seab välisettevõtjatele Läti kõrghariduse turule sisenemiseks raskesti ületatava takistuse.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt hõlmab mõiste „piirang“ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 49 ja 56 tähenduses kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 49 on vastuolus kõigi selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamine, mille toime muutub liikmesriikidevaheline teenuste osutamine võrreldes liikmesriigisisese teenuste osutamisega raskemaks (vt Euroopa Kohtu 5. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-522/04, [...] EU:C:2007:405, punkt 37). Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiviga 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (edaspidi „teenuste direktiiv“) on kehtestatud üldsätted,



mis on vajalikud selleks, et lihtsustada teenuseosutajate asutamisvabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist. Teenuste direktiivi artikli 14 lõige 1 näeb ette, et liikmesriigid ei või kehtestada teenuste osutamise suhtes diskrimineerivaid nõudeid.

Samuti hõlmab mõiste „piirang“ ka liikmesriigi mittediskrimineerivaid meetmeid, mis mõjutavad teiste liikmesriikide ettevõtjate turulepääsu ja takistavad seega Euroopa Liidu sisest kaubandust (vt näiteks Euroopa Kohtu 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-518/06, [...] EU:C:2009:270, punktid 62 ja 64). Kaudne diskrimineerimine on mis tahes riigisisene meede, mis isegi siis, kui seda kohaldatakse sõltumata kodakondsusest, muudab aluslepinguga tagatud vabaduste kasutamise vähem atraktiivseks (vt näiteks Euroopa Kohtu 3. märtsi 2020. aasta kohtuotsus odafone Magyarqus, C-75/18, [...] EU:C:2020:139, punktid 42 ja 43).

Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et riigisiseseid meetmeid, mis võivad takistada aluslepinguga tagatud põhivabaduste teostamist või muuta selle vähem atraktiivseks, võivad siiski olla vastuvõetavad tingimusel, et neil on aluslepinguga kooskõlas olev õiguspärane eesmärk, neid [lk 10] õigustab ülekaalukas üldine huvi, need on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt Euroopa Kohtu 5. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-522/04, [...] EU:C:2020:139, punkt 47). Euroopa Kohus on analüüsinud asutamisvabaduse piiranguid kõrghariduse valdkonnas, kuid seni on ta seda teinud [ainult] liikmesriikides kutsealal tegutsema hakkamise ja kõrgharidusdiplomide tunnustamise tingimuste osas (vt näiteks Euroopa Kohtu 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal, C-307/07, [...] EU:C:2008:402, ja 29. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [...] EU:C:2009:37). Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) hinnangul puudutab põhikohtuasi juurdepääsu kõrgharidusteenuste turule. Euroopa Kohus ei ole veel käsitlenud majandustegevuse teostamise küsimust kõrghariduse valdkonnas.

Euroopa Liidu Kohus ei ole siiani analüüsinud küsimust, kas liikmesriigi õigusnormid, millega kehtestatakse kohustus viljeleda riigikeelt ja kasutada seda kõrghariduse valdkonnas, sealhulgas eraõiguslikes kõrgharidusasutustes, kujutavad endast asutamisvabaduse piirangut ja, kui jah, siis kas need on õigustatud ja sobivad ega lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohtuasjades, mille faktilised ja õiguslikud asjaolud erinevad käesoleva kohtuasja omadest, võib olla asjakohane ka käesolevas asjas. Näiteks on Euroopa Kohus otsustanud, et liikmesriigi poolt ringhäälinguorganisatsioonidele pandud kohustus suunata teatav osa tulust teostele, mille originaalkeel on üks selle liikmesriigi ametlikest keeltest, kujutab endast teenuste osutamise vabaduse, asutamisvabaduse, kapitali vaba liikumise ja töötajate vaba liikumise piirangut. Sellist piirangut on peetud liidu õigusega kooskõlas olevaks (vt näiteks Euroopa Kohtu 5. märtsi 2009. aasta kohtuotsus UTECA, C-222/07, [...] EU:C:2009:124, punkt 24). Euroopa Kohus on samuti järeldanud, et õigusnormid, mis näevad ette töölepingute sõlmimise liikmesriigi riigikeeles, võivad heidutada teistest liikmesriikidest pärit töötajaid ja tööandjaid,

kes ei räägi seda keelt, ning kujutavad seega endast töötajate vaba liikumise piirangut. See piirang tunnistati Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 45 vastuolus olevaks (vt Euroopa Kohtu 16. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Las, C-202/11, [...] EU:C:2013:239, punkt 22).

Samuti tuleb märkida, et Euroopa Kohtu kohtujurist Juliane Kokott analüüsis oma 5. märtsi 2020. aasta ettepanekus teatavaid Ungari õigusnorme, [lk 11] mis näevad ette, et välisriigi kõrgharidusasutused, mis soovivad tegevust alustada Ungaris, võivad seda teha üksnes siis, kui nad osutavad kõrgharidusteenuseid riigis, kus on nende registrijärgne asukoht, ning kui Ungari ja asjaomase riigi vahel on sõlmitud rahvusvaheline leping. Kuigi Ungari valitsus kinnitas, et sellised õigusnormid on vajalikud avaliku korra kaitsmiseks ja kõrghariduse kvaliteedi tagamiseks, jõudis kohtujurist järeldusele, et need ei ole kooskõlas ei Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 49 koostoimes nimetatud lepingu artikliga 54, teenuste direktiivi artikliga 16 ega Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud ettevõtlusvabadusega (vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas C-66/18, komisjon vs. Ungari [...] EU:C:2020:172, punktid 130–140, 153–161 ja 175).

**9.2.** Kõrgharidusasutuste seaduse artikkel 5 kohustab kõiki asutusi, kes soovivad väljastada Läti Vabariigi tunnustatud kõrgharidusdiplomit, arendama ja viljelema riigikeelt, see tähendab läti keelt. Nimetatud seaduse artikli 56 lõige 3 omakorda piirab eraõiguslike kõrgharidusasutuste võimalusi pakkuda ja õpetada kursusi võõrkeeles, kuna see on võimalik ainult selles sättes täpsustatud juhtudel (vt Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) 11. juuni 2020. aasta otsus kohtuasjas nr 2019-12-01, punkt 29.4).

Neid mõlemaid sätteid kohaldatakse ühtemoodi nii avalik- kui ka eraõiguslikele kõrgharidusasutustele ja nii Lätis kui ka välisriikides asutatud ettevõtjatele. Riia õigusteaduse kõrgkooli seaduse artikli 21 ja Riia majandusteaduste kõrgkooli seaduse artikli 19 lõike 1 kohaselt ei ole aga kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõige 3 nende kahe Lätis asutatud kõrgharidusasutuse suhtes kohaldatav.

Seega järeldab Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) järgmist: eespool viidatud Euroopa Kohtu praktikast ilmneb, et kohustust kasutada liikmesriigi riigikeelt või edendada selle arengut mõnes majandustegevuse valdkonnas võib pidada asutamisevabaduse piiranguks. Võttes siiski arvesse liikmesriikide pädevust hariduse valdkonnas, on kaheldav, kas eraõiguslikele kõrgharidusasutustele pandud kohustus viljeleda ja arendada liikmesriigi riigikeelt ning kasutada seda kõrghariduse õppekavades kujutab endast samuti asutamisevabaduse piirangut.

Vaidlusaluseid sätteid kohaldatakse ühtemoodi Läti ettevõtjatele ning Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanikele ja ettevõtjatele; see asjaolu võib viidata sellele, et väidetav piirang ei ole diskrimineeriv. Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) leiab siiski, et Euroopa Kohtu praktikast [lk 12] ei nähtu selgelt, kas asjaolu, et kõrgharidusasutuste seaduse artikli 56 lõiget 3 ei kohaldata kahe Lätis asuva kõrgharidusasutuse suhtes, mõjutab selle piirangu olemust. Nimelt ei ole võimalik üheselt järeldada, kas õigusnormid, mida kohaldatakse

vahet tegemata Läti ja välismaiste ettevõtjate suhtes, kuid mis samal ajal näevad ette erandid kahele Lätis asuvale ettevõtjale, on diskrimineerivad või mitte.

Proportsionaalsuse põhimõtet on Euroopa Kohtu praktikas ammendavalt analüüsitud (vt näiteks Euroopa Kohtu 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus *Sky Österreich*, C-283/11, [...] EU:C:2013:28, punkt 50, ning 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus *Digital Rights Ireland ja Seitlinger jt*, C-293/12 ja C-594/12, [...] EU:C:2014:238, punkt 46). Kui eeldada, et käesolevas asjas vaidlusalused sätted piiravad asutamisvabadust, on siiski kaheldav, kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 49 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 16 tõlgendamine võimaldab järeldada, et selline piirang on õigustatud ja sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on selle piiranguga taotletava riigikeele kaitsmise õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalik. Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) hinnangul peetakse riigikeelt üheks rahvusliku identiteedi väljenduseks.

**10.** Põhiseaduse artiklis 68 on ette nähtud ja Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) on otsustanud, et Läti Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemise lepingu ratifitseerimisega sai liidu õigus Läti õiguskorra lahutamatuks osaks. Seega tuleb riigisisese õigusnormi selgitamiseks ja kohaldamiseks arvesse võtta Euroopa Liidu õigust ja selle tõlgendamist Euroopa Kohtu praktikas (vt Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) 6. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas nr 2018-11-01, punkt 16.2).

Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevalt Läti võetud kohustustest tuleneb, et põhiseaduse artikli 105 tõlgendamisel tuleb lähtuda Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 49 sätestatud asutamisvabadusest (vt Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) 11. juuni 2020. aasta otsus kohtuasjas 2019-12-01, punkt 23.1). Käesolevas kohtuasjas on seega vaja selgitada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 49 sisu.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 267 on sätestatud, et Euroopa Liidu Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad Euroopa Liidu aluslepingute tõlgendamist ning liidu õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist. Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) on kohus, mille otsuste peale ei saa Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 kolmanda lõigu tähenduses edasi kaevata. Ta peab seega [lk 13] täitma oma kohustust esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus, välja arvatud juhul, kui Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) on tuvastanud, et küsimus ei ole asjakohane või et Euroopa Kohus on kõnealust sätet juba tõlgendanud, või kui õiguse õige kohaldamine on nii ilmselge, et ei jää ruumi põhjendatud kahtlusele (vt näiteks Euroopa Kohtu 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus *CILFIT vs. Ministero della Sanità*, C-283/81, [...] EU:C:1982:335, punkt 21). Nagu nähtub käesolevas kohtumääruses eespool nimetatud Euroopa Kohtu praktikast, ei ole Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 49 õige tõlgendamine ja kohaldamine niivõrd ilmselge, et see ei jäta mingit põhjendatud kahtlust. Kuigi Euroopa Kohus on seda asutamislepingu sätet korduvalt tõlgendanud, ei ole ta tõlgendanud asutamisvabaduse piirangut kõrghariduse valdkonnas.

Seetõttu leiab Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus), et kohtuasjas nr 2020-33-01 esinevad asjaolud, mis õigustavad otsust esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

Esitatud põhjendusi arvestades ja [...] kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 267 on Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus)

**otsustanud:**

**1. esitada Euroopa Liidu Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:**

**1.1.** Kas sellised õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, kujutavad endast Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 49 sätestatud asutamisvabaduse või teise võimalusena [nimetatud lepingu] artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabaduse ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 16 tunnustatud ettevõtlusvabaduse piirangut?

**1.2.** Milliseid kaalutlusi tuleb arvesse võtta selle hindamisel, kas sellised õigusnormid on põhjendatud, sobivad ja proportsionaalsed nende õiguspärase eesmärgiga kaitsta riigikeelt rahvusliku identiteedi väljendusena?

**2. Peatada kohtumenetlus, kuni Euroopa Liidu Kohus teeb otsuse.**

Käesolev kohtumäärus ei kuulu edasikaebamisele.

[...] [allkirjad ja formaalsed küsimused]