

Sag C-391/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

29. juli 2020

Forelæggende ret:

Satversmes tiesa (Letland)

Afgørelse af:

14. juli 2020

Sagsøger:

Boriss Cilevičs m.fl.

Den institution, der har vedtaget den anfægtede retsakt:

Saeima (Parlamentet, Letland)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (REPUBLIKKEN
LETLANDS FORFATNINGSDOMSTOL, LETLAND)****AFGØRELSE****OM FORELÆGGELSE FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL****MED HENBLIK PÅ EN PRÆJUDICIEL AFGØRELSE****I SAG NR. 2020-33-01***Riga, den 14. juli 2020*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Republikken Letlands forfatningsdomstol) [udelades] [den forelæggende rets sammensætning] **udtaler,**

efter anmodning fra 20 parlamentsmedlemmer i den 13. Saeima (Parlamentet, Letland, herefter »Parlamentet«) – 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 og Ivars

Zariņš – [udelades] [processuelle henvisninger], der blev indgivet under den skriftlige forhandling, efter i retsmødet den 14. juli 2020 at have behandlet sagen »Om overensstemmelsen af artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i Augstskolu likums (lov om videregående uddannelsesinstitutioner, herefter »loven om videregående uddannelsesinstitutioner«) og af artikel 49 i overgangsbestemmelserne til den nævnte lov, med artikel 1 og 105 i Letlandias Republikas Satversme (Republikken Letlands forfatning, herefter »forfatningen«)«,

følgende:

I. Den lettiske lovgivning

1. Forfatningens artikel 1 har følgende ordlyd:

»Letland er en uafhængig demokratisk republik.«

Forfatningens artikel 4 har følgende ordlyd:

»Lettisk er Republikken Letlands officielle sprog. Letlands flag er rødt med en hvid stribe.«

Forfatningens artikel 68 har følgende ordlyd:

»Enhver international aftale, der regulerer anliggender, der skal behandles ved lov, kræver Parlamentets godkendelse.

Ved indgåelse af internationale aftaler kan Letland med henblik på at styrke demokratiet delegerer en del af de statslige institutioners kompetencer til internationale institutioner. Parlamentet kan godkende internationale aftaler, hvorigennem en del af de statslige institutioners kompetencer delegeres til internationale institutioner, på møder, hvor mindst to tredjedele af Parlamentets medlemmer, er til stede, idet godkendelsen kræver et flertal på to tredjedele af de tilstedeværende parlamentsmedlemmers stemmer.

Letlands medlemskab af Den Europæiske Union besluttet ved folkeafstemning, der afholdes på forslag af Parlamentet.

Væsentlige ændringer i betingelserne for Letlands medlemskab af Den Europæiske Union vil blive sendt til folkeafstemning, hvis mindst halvdelen af Parlamentets medlemmer anmoder herom.«

Forfatningens artikel 105 har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til at besidde ejendom. De ejendomme, der er genstand for ejendomsretten, må ikke anvendes på en måde, der er i strid med offentlighedens interesse. Ejendomsretten kan kun begrænses ved lov. Tvangsekspropriation af hensyn til almenvellet er kun tilladt under særlige omstændigheder i henhold til en særlig lov og mod betaling af en rimelig erstatning.«

Forfatningens artikel 112 har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til uddannelse. Staten sikrer gratis adgang til grunduddannelse og øvrige gymnasiale niveauer. Grunduddannelsen er obligatorisk.«

Forfatningens artikel 113 har følgende ordlyd:

»Staten anerkender friheden til videnskabelig, kunstnerisk eller anden frembringelse og beskytter ophavsretten og patentretten.«

2. Den 2. november 1995 vedtog Parlamentet loven om videregående uddannelsesinstitutioner, som trådte i kraft den 1. december samme år.

2.1. Artikel 5 i loven om videregående uddannelsesinstitutioner bestemte oprindeligt, at formålet med sådanne institutioner var at dyrke og udvikle videnskab og kunst. Ved likums »Grozījumi Augstskolu likumā« (lov om ændring af lov om videregående uddannelsesinstitutioner, herefter »loven om ændring af lov om videregående uddannelsesinstitutioner«) af 21. juni 2018 blev lovens artikel 5, tredje punktum, ændret og fik følgende ordlyd: »Inden for rammerne af deres virksomhed dyrker og udvikler de videnskaberne, kunst og det officielle sprog.«

2.2. Ved loven om ændring af lov om videregående uddannelsesinstitutioner af 21. juni 2018 blev den nævnte lovs artikel 56 ligeledes ændret. I begyndelsen af denne artikels stk. 3 blev udtrykket »videregående uddannelsesinstitutioner af statslig karakter« erstattet af udtrykket »videregående uddannelsesinstitutioner og erhvervsuddannelses- og professionsuddannelsesinstitutioner«. Siden den 1. januar 2019, hvor de nævnte ændringer trådte i kraft, har artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner således haft følgende ordlyd:

»Ved videregående uddannelsesinstitutioner og ved erhvervsuddannelses- og professionsuddannelsesinstitutioner udbydes studieprogrammerne på det officielle sprog. Det er kun muligt at følge studieprogrammer på et fremmedsprog i følgende tilfælde:

1) De studieprogrammer, der i Letland følges af udenlandske studerende, og de studieprogrammer, der er tilrettelagt inden for rammerne af et samarbejde, der er fastsat i EU-programmer og internationale aftaler, kan udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog. Hvis de studier, der planlægges gennemført i Letland, har en varighed på mere end seks måneder eller udgør mere end 20 ECTS-point, skal indlæring af det officielle sprog inkluderes i det antal obligatoriske undervisningstimer, som udenlandske studerende skal følge.

2) Der kan ikke udbydes mere end en femtedel af studieprogrammets antal af ECTS-point på Den Europæiske Unions officielle sprog, selv om det skal tages i betragtning, at der i denne forbindelse hverken medregnes de afsluttende og statslige eksamener eller skrivning af kvalifikationsopgaver ved afslutningen af en bachelor- eller mastergrad.

3) De studieprogrammer, der skal følges på et fremmedsprog for at nå målet i henhold til Republikken Letlands uddannelsesmæssige klassificering for følgende kategorier af uddannelsesprogrammer: sproglige og kulturelle studier eller programmer, der er relateret til sprogstudier. Godkendelsesudvalget træffer afgørelse om, hvorvidt det pågældende studieprogram henhører under den nævnte kategori af uddannelsesprogrammer.

4) De fælles studieprogrammer kan udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog.«

Således bestemmer artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner, at studieprogrammer ved alle videregående uddannelsesinstitutioner, herunder private uddannelsesinstitutioner, der er beliggende i Letland, skal udbydes på det officielle sprog. Anvendelsen af fremmedsprog til udbydelse af sådanne programmer er kun mulig i de tilfælde, der er fastsat i den nævnte bestemmelse.

2.3. Ved loven om ændring af lov om videregående uddannelsesinstitutioner af 21. juni 2018 blev der til dens overgangsbestemmelser tilføjet en artikel 49, der har følgende ordlyd:

»De ændringer, der er indført i denne lovs artikel 56, stk. 3, vedrørende det sprog, hvorpå studieprogrammer skal udbydes, træder i kraft den 1. januar 2019. De videregående uddannelsesinstitutioner og erhvervsuddannelses- og professionsuddannelsesinstitutioner, hvor studieprogrammer udbydes på et sprog, der ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovs artikel 56, stk. 3, kan fortsætte med at udbyde sådanne programmer på det pågældende sprog indtil den 31. december 2022. Fra den 1. januar 2019 er det ikke tilladt at optage studerende på de studieprogrammer, der udbydes på et sprog, der ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovs artikel 56, stk. 3.«

3. I Letland er der to private videregående uddannelsesinstitutioner – Rīgas Ekonomikas augstskola (videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga) og Rīgas Juridiskā augstskola (videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga) – hvis drift er reguleret i speciallove. De nævnte bestemmelser indeholder bl.a. bestemmelser om det sprog, hvorpå kurserne på de nævnte institutioner udbydes.

Artikel 19, stk. 1, i Likums »Par Rīgas Ekonomikas augstskolu« (lov om videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga, herefter »loven om den videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga«) har følgende ordlyd:

»Ved denne institution udbydes kurserne på engelsk. Skrivning og forsvar af de opgaver, der er nødvendige for at opnå en bachelor-, master- eller doktorgrad, og de faglige kvalifikationseksamener udføres på engelsk.

Artikel 21 i Rīgas Juridiskās augstskolas likums (lov om videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga, herefter »loven om den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga) har følgende ordlyd:

»Denne institution tilbyder studieprogrammer, der har opnået den dertil hørende tilladelse, og som er blevet akkrediteret i henhold til bestemmelserne i lovgivningen. Kurserne udbydes på engelsk eller et andet af Den Europæiske Unions officielle sprog.«

II. EU-retlige forskrifter

4. Artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde anerkender etableringsfriheden og dens artikel 56 den frie udveksling af tjenesteydelser. Etableringsfriheden er ligeledes relateret til friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er anerkendt i artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

III. Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne ved Satversmes tiesa (forfatningsdomstol)

5. Ved Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) blev sag nr. 2019-12-01 »Om overensstemmelsen af artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner og af artikel 49 i overgangsbestemmelserne til den nævnte lov, med artikel 1, 105 og 112 i Republikken Letlands forfatning, anlagt«.

Den nævnte sag blev anlagt efter anmodning fra 20 medlemmer af det lettiske parlament (herefter »sagsøgeren«). Den nævnte form for anmodning giver anledning til en abstrakt prøvelse af reglerne. Formålet med sådanne søgsmål, der er anlagt ved Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) af indehavere [af en beføjelse] til at [anmode om] en abstrakt prøvelse af retsreglerne, herunder medlemmerne af det lettiske parlament, er at beskytte offentlighedens interesser. Et sådant søgsmål udgør et væsentligt instrument til beskyttelse af vigtige statslige og sociale interesser. En abstrakt prøvelse af retsreglerne er et middel, der har til formål at organisere det retlige system. Følgelig tilkommer det Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) at tage stilling til overensstemmelsen af de omtvistede bestemmelser med trindhøjere retsregler i forhold til alle de personer, over for hvilke lovgiveren har gjort gældende, at den omhandlede lovgivning finder anvendelse (jf. Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) dom af 15.11.2016 i sag 2015-25-01, præmis 9).

6. I sit søgsmål for Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har **sagsøgeren** anført, at artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner samt artikel 49 i overgangsbestemmelserne til den nævnte lov (herefter »de omtvistede bestemmelser«) ikke var i overensstemmelse med forfatningens artikel 1, 105 og 112.

Sagsøgeren har anført, at de omtvistede bestemmelser begrænser de private videregående uddannelsesinstitutioners uafhængighed og den akademiske frihed for deres lærere og studerende, for så vidt som de pålægger de nævnte institutioner en forpligtelse til at dyrke og udvikle det officielle sprog og begrænser sådanne institutioners mulighed for at tilbyde studieprogrammer på fremmedsprog. Efter sagsøgerens opfattelse begrænses retten til uddannelse, der er sikret ved forfatningens artikel 112, således.

Sagsøgeren har ligeledes anført, at de omtvistede bestemmelser begrænser de videregående uddannelsesinstitutioners ret til at udøve en erhvervmæssig virksomhed og til mod vederlag at levere en videregående uddannelsesydelse i overensstemmelse med den tilladelse, som de er indehavere af, selv om den nævnte ret er beskyttet af ejendomsretten, der er anerkendt i forfatningens artikel 105. Private videregående uddannelsesinstitutioner må ikke fuldt ud tilbyde programmer, der udbydes på engelsk eller på andre sprog, som ikke er Den Europæiske Unions officielle sprog, og som allerede har fået den hertil svarende akkreditering.

Efter sagsøgerens opfattelse tilsidesætter de omtvistede bestemmelser ligeledes legalitetsprincippet, der er sikret ved forfatningens artikel 1, hvorefter stiftere af private videregående uddannelsesinstitutioner kunne have en berettiget forventning om, at de ville kunne drage fordel af anvendelsen af deres ejendom. Eftersom de nævnte institutioner havde opnået de hertil svarende tilladelser, og deres studieprogrammer var blevet akkrediteret, havde de en forventning om, at de kunne fortsætte med at udøve den pågældende erhvervmæssige virksomhed. Der er hverken fastsat nogen bestemmelse, der giver mulighed for, at overgangen til den nye lovgivning ikke foregår pludseligt, eller en kompensationsordning.

Sagsøgeren har ligeledes anført, at de omtvistede bestemmelser, idet de skaber en hindring for adgangen til markedet for videregående uddannelse, og idet de forhindrer statsborgere og virksomheder fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union i at levere videregående uddannelsesydelser på fremmedsprog, tilsidesætter etableringsfrihedsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved EU-retten, som er anerkendt i artikel 49 og 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er sikret ved artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

7. Den institution, der har vedtaget den anfægtede retsakt, dvs. Parlamentet, har fastholdt, at de omtvistede bestemmelser er i overensstemmelse med forfatningens artikel 5, 105 og 112.

7.1. Efter Parlamentets opfattelse begrænser de omtvistede bestemmelser ikke de private videregående uddannelsesinstitutioners rettigheder, eftersom retten til uddannelse kun omfatter beskyttelsen af de studerendes rettigheder. Staten er ikke forpligtet til at sikre videregående uddannelse på et andet sprog end det officielle sprog. Princippet om uddannelsessystemets enhed kræver, at der anvendes

ensartede grundlæggende sprogkrav for de forskellige typer og niveauer af uddannelse. Følgelig kan det ikke antages, at der er sket en begrænsning af rettighederne i henhold til forfatningens artikel 112. Selv om det blev antaget, at der var sket en begrænsning af disse rettigheder, ville en sådan begrænsning desuden være pålagt ved lov, den ville forfølge et lovligt formål, og den ville være forholdsmæssig i forhold til det nævnte formål.

7.2. Parlamentet har i sit svarskrift anført, at de omtvistede bestemmelser ikke tilsidesætter de rettigheder, der er anerkendt i forfatningens artikel 105, eftersom disse ikke tildeler en retlig beskyttelse til personers ret til at opnå fortjeneste. Der skal desuden tages hensyn til, at de private videregående uddannelsesinstitutioner opererer inden for en specifikt reguleret erhvervssektor, der er underlagt opfyldelsen af de af lovgiveren fastsatte mål, og at den kun kan forfølge et mål om gevinst for øje inden for rammerne af forfølgelsen af sådanne mål. Selv om det antages, at de omtvistede bestemmelser begrænser de rettigheder, der er anerkendt i forfatningens artikel 105, ville en sådan begrænsning være forholdsmæssig, eftersom private videregående uddannelsesinstitutioner fortsat kan udbyde studieprogrammer, der er i overensstemmelse med kravene i loven om videregående uddannelsesinstitutioner, og tilbyde uformelle kurser og udøve forskningsvirksomhed. Desuden fastsættes der i artikel 49 i overgangsbestemmelserne til loven om videregående uddannelsesinstitutioner en tilstrækkelig lang overgangsperiode.

Sandis Bērtaitis, der er repræsentant for Parlamentet, anførte i retsmødet, at EU-retten ikke begrænser medlemsstaternes beføjelser til på uddannelsesområdet at vedtage de regler, der er nødvendige for at beskytte de forfatningsmæssige værdier. Desuden anførte han, at artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner fastsætter specifikke bestemmelser for gennemførelsen af studieprogrammer på Den Europæiske Unions sprog og er således ikke adskilt fra Den Europæiske Unions uddannelsesområde.

8. Den 11. juni 2020 afsagde **Satversmes tiesa** (forfatningsdomstol) dom i sag nr. 2019-12-01 (herefter »dommen«).

8.1. I dommen fastslog **Satversmes tiesa** (forfatningsdomstol), at ejendomsretten, der er sikret ved forfatningens artikel 105 skulle fortolkes i lyset af etableringsfriheden, der er anerkendt i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Følgelig fandt den, at det var nødvendigt at præcisere indholdet af etableringsfriheden, samtidig med at den overvejede muligheden for at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. **Satversmes tiesa** (forfatningsdomstol) bemærkede endvidere, at det ikke var ønskeligt med en situation, hvor spørgsmålet om overensstemmelsen af de omtvistede bestemmelser med forfatningen, i tilfælde af en eventuel præjudiciel forelæggelse, forblev ubesvaret, i det mindste delvist, i en lang periode. Følgelig besluttede **Satversmes tiesa** (forfatningsdomstol) at opdele sagen i to: en sag vedrørende overensstemmelsen af de omtvistede bestemmelser med forfatningens artikel 112 og en sag vedrørende overensstemmelsen af de omtvistede bestemmelser med

forfatningens artikel 1 og 105. Hvad angår den første sag, skulle der afsiges dom, eftersom de omtvistede bestemmelser i denne sammenhæng regulerer et område, der i henhold til artikel 165 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, henhører under Den Europæiske Unions medlemsstaters kompetence. Hvad angår den anden sag, skal der derimod foretages en fornyet realitetsbehandling af sagen.

8.2. Henset til den tætte forbindelse mellem videregående uddannelse og friheden til videnskabelig, kunstnerisk eller anden frembringelse har Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) i sagen vedrørende overensstemmelsen af de omtvistede bestemmelser med forfatningens artikel 112, ud over spørgsmålet om overensstemmelsen af de omtvistede bestemmelser med retten til uddannelse, taget stilling til deres overensstemmelse med forfatningens artikel 113, som sikrer friheden til videnskabelig frembringelse.

Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har i dommen anført, at lovgiveren med forpligtelsen til at dyrke og udvikle det officielle sprog, der er fastsat i artikel 5 i loven om videregående uddannelsesinstitutioner, konkretiserede statens positive forpligtelse til at skabe en lovgivningsmæssig ramme for videregående uddannelse, der sikrer, at de nævnte institutioners virksomhed udøves inden for offentlighedens interesse. Der skal endvidere tages hensyn til, at den omtvistede bestemmelse tillægger de videregående uddannelsesinstitutioner vide skønsbeføjelser med hensyn til opfyldelsen af det nævnte mål. Følgelig er artikel 5, stk. 1, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner i overensstemmelse med forfatningens artikel 112, sammenholdt med dennes artikel 113.

Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har anført, at artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner skal fortolkes i sammenhæng med artikel 49 i overgangsbestemmelserne til den nævnte lov, idet sådanne regler udgør én enkelt lovgivningsmæssig ramme. Den nævnte lovgivning begrænser den akademiske frihed for lærere og studerende ved videregående uddannelsesinstitutioner og disse institutioners uafhængighed, for så vidt som den fastsætter restriktioner for anvendelsen af fremmedsprog i forbindelse med gennemførelsen af studieprogrammer ved sådanne institutioner. Denne begrænsning er pålagt ved lov, forfølger et lovligt formål og er egnet til at nå det nævnte formål. Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) konkluderede imidlertid, at lovgiveren ikke havde undersøgt, om det nævnte lovlige formål kunne nås ved hjælp af mindre indgribende midler. Et af de nævnte midler kunne være en samlet kvalitetsvurdering af alle de private videregående uddannelsesinstitutioner, på grundlag af hvilken der kunne meddeles tilladelse til at tilbyde studieprogrammer på et fremmedsprog. Ligeledes ville en lovgivning, der fastsætter undtagelser fra artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner i forbindelse med visse videnskabelige områder eller visse studieniveauer, i mindre grad begrænse den akademiske frihed for lærere og studerende ved private videregående uddannelsesinstitutioner og sådanne institutioners uafhængighed. Følgelig er artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner og

artikel 49 i overgangsbestemmelserne hertil ikke i overensstemmelse med forfatningens artikel 112, sammenholdt med dennes artikel 113, for så vidt som sådanne omtvistede bestemmelser finder anvendelse på private videregående uddannelsesinstitutioner.

IV. Begrundelsen for Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) beslutning om at forelægge Den Europæiske Unions Domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse

9. I henhold til artikel 8, stk. 1, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner kan sådanne institutioner i Letland oprettes af staten eller af andre juridiske eller fysiske personer, herunder udenlandske juridiske eller fysiske personer. Videregående uddannelse er således en tjenesteydelse, der kan leveres af institutioner, der er etableret af private.

Artikel 4 i traktaten [om Den Europæiske Union] bestemmer, at Den Europæiske Union respekterer medlemsstaternes nationale identitet. I øvrigt respekterer Den Europæiske Union i henhold til artikel 165 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed. Det kan således konkluderes, at indholdet og tilrettelæggelsen af videregående uddannelse henhører under Den Europæiske Unions medlemsstats kompetence. Følgelig falder de omtvistede bestemmelser, som regulerer uddannelsesinstitutionernes drift med henblik på at fremme dyrkning og udvikling af det officielle sprog, inden for et område, der henhører under Den Europæiske Unions medlemsstats kompetence. Domstolen har imidlertid anerkendt, at etableringsfriheden ligeledes finder anvendelse på de områder, hvis kompetence er overladt til Den Europæiske Unions medlemsstater (jf. f.eks. Domstolens dom af 11.6.2020, KOB, C-206/19, [udelades] EU:C:2020:463, præmis 20).

Etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere. Følgelig nyder såvel fysiske som juridiske personer denne frihed. Som Domstolen har fastslået, skal etableringsfriheden forstås i bred forstand. Den nævnte frihed omfatter retten for statsborgere og virksomheder i Den Europæiske Unions medlemsstater til varigt og uden afbrydelse at deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat med gevinst for øje (jf. Domstolens dom af 21.6.1974, Reyners, 2/74, [udelades] EU:C:1974:68, præmis 25). Følgelig er tilrettelæggelse af kurser på en videregående uddannelse mod betaling ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for etableringsfriheden, såfremt den nævnte virksomhed foretages på stabil og vedvarende måde af en medlemsstats statsborger i en anden medlemsstat fra en principal eller sekundær etablering i den sidstnævnte medlemsstat. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af den nævnte ret mindre interessant, udgør restriktioner for den nævnte frihed som omhandlet i artikel 49, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions

funktionsmåde (jf. Domstolens dom af 13.11.2003, Neri, C-153/02, [udelades] EU:C:2003:614, præmis 39 og 41).

9.1. I retsmødet i sag nr. 2019-12-01 erklærede flere personer, der var indkaldt til at afgive forklaring, over for Satversmes tiesa (forfatningsdomstol), at de omtvistede bestemmelser kunne udgøre en restriktion for etableringsfriheden, der er anerkendt i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, eftersom artikel 56 i loven om videregående uddannelsesinstitutioner skaber en hindring, der er vanskelig at overvinde, for udenlandske virksomheders adgang til det lettiske marked for videregående uddannelse.

Ifølge Domstolens praksis omfatter begrebet »restriktion« som omhandlet i artikel 49 og 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser mindre interessant. Artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er til hinder for anvendelse af alle nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (jf. Domstolens dom af 5.7.2007, Kommissionen mod Belgien, C-522/04, [udelades] EU:C:2007:405, præmis 37). Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (herefter »tjenesteydelsesdirektivet«) indeholder almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 14, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne ikke må gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af diskriminerende krav.

Begrebet restriktion omfatter ligeledes ikke-diskriminerende foranstaltninger i en medlemsstat, som påvirker adgangen til markedet for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Den Europæiske Union (jf. f.eks. Domstolens dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien, C-518/06, [udelades] EU:C:2009:270, præmis 62 og 64). Ved indirekte diskrimination forstås enhver national foranstaltning, der, selv om den finder anvendelse uafhængigt af nationalitet, gør udøvelsen af de ved traktaten sikrede friheder mindre interessant (jf. f.eks. Domstolens dom af 3.3.2020, Vodafone Magyarqus, C-75/18, [udelades] EU:C:2020:139, præmis 42 og 43).

Det følger af Domstolens praksis, at nationale foranstaltninger, der kan medføre ulemper for eller gøre udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder mindre interessant, dog kan tillades, såfremt de forfølger et lovligt formål, der er foreneligt med traktaten, er begrundet i tvingende almene hensyn, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål (jf. Domstolens dom af 5.7.2007, Kommissionen mod Belgien, C-522/04, [udelades] EU:C:2020:139, præmis 47). Domstolen har undersøgt restriktionerne for etableringsfriheden på området for videregående uddannelse, men den har hidtil [kun] gjort det for så vidt angår

betingelserne for adgang til et erhverv i medlemsstaterne og anerkendelse af eksamensbeviser for videregående uddannelser (jf. f.eks. Domstolens dom af 10.7.2008, Kommissionen mod Portugal, C-307/07, [udelades] EU:C:2008:402, og af 29.1.2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [udelades] EU:C:2009:37). Efter Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) opfattelse vedrører tvisten i hovedsagen adgangen til markedet for videregående uddannelsesydelser. Domstolen har endnu ikke behandlet spørgsmålet om udviklingen af en erhvervsmæssig virksomhed på området for videregående uddannelse.

Den Europæiske Unions Domstol har hidtil ikke behandlet spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstats lovgivning, der pålægger en forpligtelse til at dyrke et nationalt sprog og anvende det på området for videregående uddannelse, herunder ved private videregående uddannelsesinstitutioner, udgør en restriktion for etableringsfriheden og i bekræftende fald, hvorvidt den er begrundet, er egnet og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål. Den Europæiske Unions Domstols praksis vedrørende sager, hvor de faktiske og retlige omstændigheder er forskellige fra dem, der foreligger i den foreliggende sag, kan ligeledes være relevant i den foreliggende situation. Domstolen har således f.eks. fastslået, at den forpligtelse, som en medlemsstat pålægger tv-spredningsforetagender, til at anvende en vis del af indtægterne til produktioner, hvis originalsprog er et af den pågældende medlemsstats officielle sprog, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for etableringsfriheden, for de frie kapitalbevægelser og for arbejdskraftens frie bevægelighed. En sådan begrænsning er blevet anset for at være i overensstemmelse med EU-retten (jf. f.eks. Domstolens dom af 5.3.2009, UTECA, C-222/07, [udelades] EU:C:2009:124, præmis 24). Domstolen har ligeledes fastslået, at en lovgivning, hvorefter der skal indgås ansættelseskontrakter på en medlemsstats officielle sprog, kan have en afskrækkende virkning på arbejdstagere og arbejdsgivere fra andre medlemsstater, der ikke taler dette sprog, og udgør derfor en restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed. Den nævnte restriktion er blev erklæret uforenelig med artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (jf. Domstolens dom af 16.4.2013, Las, C-202/11, [udelades] EU:C:2013:239, præmis 22).

Det skal ligeledes bemærkes, at Domstolens generaladvokat Juliane Kokott i sit forslag til afgørelse af 5. marts 2020 behandlede visse bestemmelser i ungarsk ret, hvorefter de nævnte udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der ønsker at etablere sig i Ungarn, kun kan gøre det, hvis de leverer videregående uddannelsesydelser i hjemstedsstaten, og hvis der er indgået en international aftale mellem Ungarn og det pågældende land. Selv om den ungarske regering anførte, at en sådan lovgivning var nødvendig for at beskytte den offentlige orden og for at sikre kvaliteten af videregående uddannelse, nåede generaladvokaten til den konklusion, at den hverken var forenelig med bestemmelserne i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, sammenholdt med den nævnte traktats artikel 54, eller med tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, ej heller med friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. generaladvokat

Kokotts forslag til afgørelse i sag C-66/18, Kommissionen mod Ungarn, [udelades] EU:C:2020:172, punkt 130-140, punkt 153-161 og punkt 175).

9.2. Artikel 5 i loven om videregående uddannelsesinstitutioner pålægger alle de institutioner, der ønsker at udstede et af Republikken Letland anerkendt eksamensbevis for en videregående uddannelse, en forpligtelse til at udvikle og dyrke det officielle sprog, dvs. lettisk. Derudover begrænser den nævnte lovs artikel 56, stk. 3, private videregående uddannelsesinstitutioners mulighed for at tilbyde og udbyde kurser i fremmedsprog, eftersom dette kun er muligt i de tilfælde, der er omhandlet i den nævnte bestemmelse (jf. Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) dom af 11.6.2020 i sag nr. 2019-12-01, præmis 29.4).

Begge de nævnte bestemmelser finder anvendelse på samme måde på offentlige og private videregående uddannelsesinstitutioner samt på såvel virksomheder, der er etableret i Letland, som på virksomheder, der er etableret i udlandet. I henhold til artikel 21 i loven om den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga og artikel 19, stk. 1, i loven om den videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga, finder artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner imidlertid ikke anvendelse på de nævnte to videregående uddannelsesinstitutioner i Letland.

Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har således konkluderet følgende: Domstolens ovennævnte praksis viser, at forpligtelsen til at anvende en medlemsstats officielle sprog eller at fremme dets udvikling på et hvilket som helst område af en erhvervsmæssig virksomhed kunne udgøre en restriktion for etableringsfriheden. Henset til medlemsstaternes kompetence på uddannelsesområdet er det imidlertid tvivlsomt, om den forpligtelse, der pålægges private videregående uddannelsesinstitutioner, til at dyrke og udvikle en medlemsstats officielle sprog og anvende det på de videregående studieprogrammer, ligeledes udgør en restriktion for etableringsfriheden.

De omtvistede bestemmelser finder anvendelse på samme måde på lettiske virksomheder og på statsborgere og virksomheder fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union, hvilket er en omstændighed, der kunne indikere, at den påståede restriktion ikke er diskriminerende. Efter Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) opfattelse fremgår det imidlertid ikke klart af Domstolens praksis, om den omstændighed, at artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner ikke finder anvendelse på to videregående uddannelsesinstitutioner med hjemsted i Letland, påvirker karakteren af den nævnte restriktion. Det er nemlig ikke muligt utvetydigt at konkludere, om en lovgivning, der finder anvendelse uden forskel på lettiske og udenlandske virksomheder, men som samtidig fastsætter undtagelser for to virksomheder med hjemsted i Letland, er diskriminerende eller ej.

Proportionalitetsprincippet er blevet udtømmende behandlet i Domstolens praksis (jf. f.eks. Domstolens dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, [udelades] EU:C:2013:28, præmis 50, og af 8.4.2014, Digital Rights Ireland og Seitlinger

m.fl., C-293/12 og C-594/12, [udelades] EU:C:2014:238, præmis 46). Selv om det antages, at de i den foreliggende sag omtvistede bestemmelser udgør en restriktion for etableringsfriheden, er det imidlertid tvivlsomt, om fortolkningen af artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder gør det muligt at konkludere, at en sådan restriktion er begrundet, er egnet og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå et lovligt formål om beskyttelse af det officielle sprog, der forfølges med den nævnte restriktion. Efter Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) opfattelse betragtes det officielle sprog som et af udtrykkene for den nationale identitet.

10. Forfatningens artikel 68 bestemmer, og Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har fastslået, at EU-retten er blevet en integrerende del af den lettiske retsorden med ratifikationen af traktaten om Letlands tiltrædelse af Den Europæiske Union. Med henblik på at præcisere og anvende indholdet af den nationale lovgivning skal der således tages hensyn til EU-retten og den fortolkning, som Domstolen i sin praksis foretager heraf (jf. Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) dom af 6.3.2019 i sag nr. 2018-11-01, præmis 16.2).

Det følger af de forpligtelser, som Letland har påtaget sig som følge af dets tiltrædelse af Den Europæiske Union, at forfatningens artikel 105 skal fortolkes i lyset af etableringsfriheden, der er anerkendt i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (jf. Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) dom af 11.6.2020 i sag 2019-12-01, præmis 23.1). I den foreliggende sag er det derfor nødvendigt at præcisere indholdet af artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bestemmer, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Den Europæiske Unions traktater og om gyldigheden og fortolkningen af Den Europæiske Unions retsakter. Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) er en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres som omhandlet i artikel 267, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Følgelig skal den opfylde sin forpligtelse til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, medmindre Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har fastslået, at spørgsmålet ikke er relevant, eller at den pågældende bestemmelse allerede har været genstand for Domstolens fortolkning, eller at den korrekte anvendelse af loven fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl (jf. f.eks. Domstolens dom af 6.10.1982, CILFIT mod Ministero della Sanità, C-283/81, [udelades] EU:C:1982:335, præmis 21). Således som det fremgår af Domstolens praksis, der er nævnt ovenfor i den foreliggende afgørelse, fremgår den korrekte fortolkning og anvendelse af artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ikke med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl. Selv om Domstolen gentagne gange har fortolket den nævnte traktatbestemmelse, har den ikke fortolket restriktionen for etableringsfriheden på området for videregående uddannelse.

Følgelig er Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) af den opfattelse, at der i sag nr. 2020-33-01 foreligger omstændigheder, der kan begrunde en beslutning om at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.

Henset til ovenstående betragtninger og [udelades] i overensstemmelse med artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde **har** Satversmes tiesa (forfatningsdomstol)

besluttet:

1. Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

1.1. Udgør en lovgivning som den i hovedsagen omtvistede en restriktion for etableringsfriheden, der er sikret ved artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, eller subsidiært for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved [den nævnte traktats] artikel 56, og for friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er anerkendt i artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder?

1.2. Hvilke betragtninger skal der tages hensyn til ved bedømmelsen af om en sådan lovgivning er begrundet, egnet og forholdsmæssig i forhold til dens lovlige formål om beskyttelse af det officielle sprog som et udtryk for national identitet?

2. Sagen udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse.

Denne afgørelse kan ikke appelleres.

[Udelades] [underskrifter og formelle spørgsmål]