

Asia C-391/20

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

29.7.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Satversmes tiesa (perustuslakituomioistuin, Latvia)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

14.7.2020

Kantajat:

Boriss Cilevičs ym.

Riidanalaisen säädöksen hyväksynyt toimielin:

Saeima (parlamentti, Latvia)

LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA
(PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIN, LATVIA)

VÄLIPÄÄTÖS

**KYSYMYSTEN ESITTÄMISESTÄ EUROOPAN UNIONIN
TUOMIOISTUIMELLE**

ENNAKKORATKAISUN ANTAMISTA VARTEN

ASIA NRO 2020-33-01

Riiassa 14.7.2020

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (perustuslakituomioistuin, Latvia) [– –]
[ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kokoonpano],

pyynnöstä, jonka on esittänyt Saeiman (parlamentti, Latvia) kolmannentoista vaalikauden kaksikymmentä kansanedustajaa – 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 – [– –] [menettelyllisiä viitteitä] menettelyn kirjallisessa vaiheessa, kun asiaa, joka koskee korkeakouluista annetun lain (Augstskolu likums) 5 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen ja 56 §:n 3 momentin sekä kyseisen lain siirtymäsäännösten 49 kohdan yhteensopivuutta Latvian perustuslain (Latvijas Republikas Satversme, jäljempänä perustuslaki) 1 ja 105 §:n kanssa, on käsitelty 14.7.2020 pidetyssä istunnossa,

toteaa seuraavaa:

I. Latvian oikeussäännöt

1. Perustuslain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Latvia on itsenäinen demokraattinen tasavalta.”

Perustuslain 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Latvian tasavallan virallinen kieli on latvia. Latvian lippu on punainen, ja sen keskellä kulkee valkoinen raita.”

Perustuslain 68 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kaikki kansainväliset sopimukset, joissa määrätään asioista, joista on säädettävä lainsäädäntömenettelyssä, edellyttävät parlamentin hyväksyntää.

Kansainvälisiä sopimuksia tekemällä Latvia voi demokratian vahvistamiseksi siirtää kansainvälisille toimielimille osan valtion toimielimille kuuluvasta toimivallasta. Parlamentti voi hyväksyä kansainvälisiä sopimuksia, joilla siirretään kansainvälisille toimielimille osa valtion toimielimille kuuluvasta toimivallasta, kun istuntoon osallistuu vähintään kaksi kolmannesta parlamentin jäsenistä; hyväksyminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä läsnä olevien kansanedustajien äänistä.

Latvian kuulumisesta Euroopan unioniin päätetään parlamentin esityksestä järjestettävällä kansanäänestyksellä.

Latvian kuulumista Euroopan unioniin koskevissa ehdoissa tapahtuvista merkittävistä muutoksista järjestetään kansanäänestys, jos tätä vaatii vähintään puolet parlamentin jäsenistä.”

Perustuslain 105 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus omaisuuteen. Omistusoikeuden kohteena olevaa omaisuutta ei saa käyttää yleisen edun vastaisella tavalla. Omistusoikeutta voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Omaisuus voidaan pakkolunastaa ainoastaan poikkeustapauksessa yleisen edun vuoksi erityislain perusteella ja oikeudenmukaista korvausta vastaan.”

Perustuslain 112 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus koulutukseen. Valtio takaa pääsyn maksuttomaan perusopetukseen ja sen jatkona olevaan toisen asteen koulutukseen. Perusopetukseen osallistuminen on pakollista.”

Perustuslain 113 §:ssä säädetään puolestaan seuraavaa:

”Valtio tunnustaa tieteen, taiteen ja muun luomisen vapauden ja takaa tekijänoikeuden ja patenttioikeuden suojan.”

2. Parlamentti hyväksyi 2.11.1995 korkeakouluista annetun lain, joka tuli voimaan 1.12.1995.

2.1. Korkeakouluista annetun lain 5 §:ssä säädettiin alun perin, että korkeakoulujen tehtävänä oli tieteiden ja taiteiden vaaliminen ja harjoittaminen. Korkeakouluista annetun lain muuttamisesta 21.6.2018 annetulla lailla (likums ”Grozījumi Augstskolu likumā”) muutettiin edellä mainitun lain 5 §:n kolmatta virkettä, jonka sanamuodosta on tullut seuraavanlainen: ”Toiminnassaan ne vaalivat ja harjoittavat tiedettä, taidetta ja virallista kieltä”.

2.2. Korkeakouluista annetun lain muuttamisesta 21.6.2018 annetulla lailla muutettiin myös edellä mainitun lain 56 §:ää. Kyseisen pykälän 3 momentin alussa oleva ilmaus ”valtiollisissa korkeakouluissa” korvattiin ilmaisulla ”korkeakouluissa sekä alemman korkea-asteen oppilaitoksissa ja teknillisissä oppilaitoksissa”. Kyseisten muutosten tultua voimaan 1.1.2019 korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momentin sanamuoto on siis ollut seuraava:

”Korkeakouluissa sekä alemman korkea-asteen oppilaitoksissa ja teknillisissä oppilaitoksissa koulutusohjelmien opetuskielenä on virallinen kieli. Koulutusohjelmien opetuskielenä voi olla vieras kieli vain seuraavissa tapauksissa:

1) Latviassa tarjottavissa koulutusohjelmissä, joihin osallistuu ulkomaisia opiskelijoita, sekä koulutusohjelmissä, joita tarjotaan Euroopan unionin ohjelmiin ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan yhteistyön puitteissa, opetuskielenä voi olla Euroopan unionin virallinen kieli. Jos Latviassa suoritettavien opintojen arvioitu kesto on yli kuusi kuukautta tai niiden laajuus on yli 20 opintopistettä, tulee pakolliseen opetukseen sisältyä ulkomaisille opiskelijoille tarkoitettua virallisen kielen opetusta.

2) Euroopan unionin virallista kieltä voidaan käyttää opetuskielenä enintään osuudella, joka vastaa viidesosaa koulutusohjelman opintopisteistä, ottaen kuitenkin huomioon, ettei tähän lasketa loppukokeita eikä valtakunnallisia kokeita eikä loppu työn laatimista keskiasteen tai ylimmän asteen opintojen päätteeksi.

3) Koulutusohjelmissä, joissa opetuskielenä on oltava vieras kieli Latvian tasavallan koulutusluokituksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi; näihin

kuuluvat kielen ja kulttuurin opinnot sekä kieliopintoihin liittyvät koulutusohjelmat. Opetuksen järjestämistä koskevan luvan myöntävä toimikunta päättää koulutusohjelman kuulumisesta kyseiseen koulutusohjelmien ryhmään.

4) Yhteisissä koulutusohjelmissä voivat opetuskielinä olla Euroopan unionin viralliset kielet.”

Korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momentissa säädetään näin ollen, että kaikissa Latviassa sijaitsevilla korkeakouluissa, myös yksityisissä, koulutusohjelmien opetuskielenä on oltava valtion virallinen kieli. Vieraiden kielten käyttö opetuskielenä on mahdollista vain kyseisessä säännöksessä luetelluissa tapauksissa.

2.3. Korkeakouluista annetun lain muuttamisesta 21.6.2018 annetulla lailla lisättiin kyseisen lain siirtymäsäännöksiin 49 kohta, jonka sanamuoto on seuraava:

”Tämän lain 56 §:n 3 momenttiin tehdyt muutokset, jotka koskevat koulutusohjelmien opetuskieltä, tulevat voimaan 1.1.2019. Ne korkeakoulut sekä alemman korkea-asteen oppilaitokset ja teknilliset oppilaitokset, joissa koulutusohjelmien opetuskieli ei ole tämän lain 56 §:n 3 momentissa säädetyn mukainen, voivat jatkaa tällaisten ohjelmien tarjoamista niissä käytetyllä opetuskielellä 31.12.2022 asti. Niihin koulutusohjelmiin, joissa opetuskieli ei ole tämän lain 56 §:n 3 momentissa säädetyn mukainen, ei voida ottaa enää uusia opiskelijoita 1.1.2019 alkaen.

3. Latviassa on kaksi yksityistä korkeakoulua, Stockholm School of Economics in Riga (SSE Riga) ja Riga Graduate School of Law, joiden toimintaa säännellään erityislakeilla. Näihin erityislakeihin sisältyy muun muassa säännöksiä, jotka koskevat kyseisissä oppilaitoksissa tarjottavassa opetuksessa käytettävää kieltä.

SSE Rigasta annetun lain (Likums ”Par Rīgas Ekonomikas augstskolu”) 19 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä oppilaitoksessa opetusta annetaan englanniksi. Alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon sekä jatkotutkinnon suorittamiseksi laadittavissa lopputöissä, väitöstilaisuuksissa ja ammattipätevyyttä koskeissa kokeissa kielenä on englanti.”

Riga Graduate School of Law’sta annetun lain (Rīgas Juridiskās augstskolas likums) 21 §:ssä säädetään puolestaan seuraavaa:

”Tässä oppilaitoksessa tarjottavien koulutusohjelmien järjestämiseen on myönnetty lupa, ja ne on hyväksytty laissa säädetyn mukaisesti. Opetusta annetaan englanniksi tai muulla Euroopan unionin virallisella kielellä.”

II. Unionin oikeussäännöt

4. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa vahvistetaan sijoittautumisoikeus ja 56 artiklassa vapaus tarjota palveluja. Sijoittautumisoikeus liittyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettuun elinkeinovapauteen.

III Asian taustalla olevat tosiseikat ja Satversmes tiesassa käyty menettely

5. Satversmes tiesan käsiteltäväksi on saatettu asia nro 2019-12-01, joka koskee korkeakouluista annetun lain 5 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen ja 56 §:n 3 momentin sekä sen siirtymäsäännösten 49 kohdan yhteensopivuutta Latvian perustuslain 1, 105 ja 112 §:n kanssa.

Kyseisen asian on pannut vireille 20 kansanedustajaa Latvian parlamentista (jäljempänä kantaja). Tällainen kanne johtaa oikeussäännösten abstraktiin valvontaan. Tällaisen kanteen voivat nostaa Satversmes tiesassa ne, joilla on valtuudet vaatia oikeussäännösten abstraktia valvontaa, kuten Latvian parlamentin jäsenet, ja näiden kanteiden tarkoituksena on yleisen edun puolustaminen. Nämä kanteet ovat olennainen keino tärkeiden valtiollisten ja yhteiskunnallisten etujen suojelemiseksi. Oikeussäännösten abstrakti valvonta on oikeusjärjestelmän järjestämisessä käytetty keino. Satversmes tiesan tehtävänä on siis arvioida, ovatko riidanalaiset säännökset yhteensopivia ylemmän tason oikeussäännösten kanssa suhteessa kaikkiin niihin henkilöihin, joihin lainsäätäjällä on asianomaisen säännösten soveltamisen ulottanut (ks. Satversmes tiesan 15.11.2016 asiassa 2015-25-01 antama tuomio, 9 kohta).

6. **Kantaja** väittää Satversmes tiesassa nostamassaan kanteessa, etteivät korkeakouluista annetun lain 5 §:n 1 momentin kolmas virke ja 56 §:n 3 momentti eikä kyseisen lain siirtymäsäännösten 49 kohta (jäljempänä riidanalaiset säännökset) ole yhteensopivia perustuslain 1, 105 ja 112 §:n kanssa.

Kantaja perustelee väitettään siten, että riidanalaiset säännökset rajoittavat yksityisten korkeakoulujen autonomiaa sekä opetushenkilöstön ja opiskelijoiden akateemista vapautta, sillä niillä asetetaan näille oppilaitoksille velvollisuus virallisen kielen vaalimiseen ja harjoittamiseen ja rajoitetaan näiden oppilaitosten mahdollisuutta tarjota koulutusohjelmia vierailta kielillä. Kantajan mielestä näin rajoitetaan perustuslain 112 §:ssä vahvistettua oikeutta koulutukseen.

Kantaja väittää lisäksi, että riidanalaisilla säännöksillä rajoitetaan korkeakoulujen oikeutta harjoittaa kaupallista toimintaa ja tarjota vastikkeellisesti korkea-asteen koulutuspalvelua niille myönnetyn luvan mukaisesti, vaikka kyseinen oikeus kuuluu perustuslain 105 artiklassa vahvistetun omistusoikeuden soveltamisalaan. Yksityiset korkeakoulut eivät voi tarjota täysimittaisesti asiaankuuluvalla tavalla jo hyväksytyjä koulutusohjelmia, joiden opetuskielenä on englanti tai muu kieli, joka ei ole Euroopan unionin virallinen kieli.

Kantajan mukaan riidanalaiset säännökset loukkaavat myös perustuslain 1 §:ssä vahvistettua laillisuusperiaatetta, jonka nojalla yksityisten korkeakoulujen perustajien on ollut perusteltua luottaa siihen, että ne voisivat hyötyä

omaisuutensa käyttämisestä. Koska kyseiset oppilaitokset ovat saaneet opetuksen järjestämistä koskevat luvat ja niiden koulutusohjelmat on hyväksytty, ne ovat luottaneet siihen, että voisivat jatkaa tämän kaupallisen toiminnan harjoittamista. Uuteen säännöstöön siirtymistä lieventäviä säännöksiä tai korvausmekanismeja koskevia säännöksiä ei ole annettu.

Kantaja toteaa lisäksi, että riidanalaiset säännökset, joilla haitataan pääsyä korkea-asteen koulutuksen markkinoille ja estetään muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisia ja yrityksiä tarjoamasta korkea-asteen koulutuspalveluja vierailta kielillä, heikentävät näin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia, jotka on taattu Euroopan unionin oikeudessa ja vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 56 artiklassa, sekä elinkeinovapautta, joka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa.

7. Riidanalaisen säädöksen hyväksynyt toimielin eli parlamentti väittää, että riidanalaiset säännökset ovat perustuslain 5, 105 ja 112 §:n mukaisia.

7.1. Parlamentin mukaan riidanalaisilla säännöksillä ei rajoiteta yksityisten korkeakoulujen oikeuksia, sillä oikeus koulutukseen käsittää vain opiskelijoiden oikeuksien suojelemisen. Valtiolla ei ole velvollisuutta taata korkea-asteen koulutusta muulla kuin virallisella kielellä. Koulutusjärjestelmän yhtenäisyyden periaate edellyttää, että yhdenmukaisia kieltä koskevia perusvaatimuksia sovelletaan erilaisiin ja eri asteilla tarjottaviin koulutuksiin. Ei siis pidä katsoa, että perustuslain 112 §:ssä vahvistettuja oikeuksia olisi rajoitettu. Sitä paitsi vaikka näitä oikeuksia katsottaisiin rajoitetun, tämä rajoitus on asetettu lailla, sillä on hyväksyttävä päämäärä ja se on oikeasuhteinen kyseiseen päämäärään nähden.

7.2. Parlamentti väittää vastineessaan, etteivät riidanalaiset säännökset loukkaa perustuslain 105 §:ssä vahvistettuja oikeuksia, sillä kyseiset oikeudet eivät anna oikeudellista suojaa henkilöiden oikeudelle hyötyä omaisuudestaan. Lisäksi on otettava huomioon, että yksityiset korkeakoulut toimivat alalla, jota säännellään erityislaeilla, jolla edellytetään lainsäätäjän asettamien tavoitteiden saavuttamista ja jolla voidaan tavoitella voittoa ainoastaan kyseisten tavoitteiden toteuttamisen yhteydessä. Vaikka riidanalaisien säännösten katsottaisiin rajoittavan perustuslain 105 §:ssä vahvistettuja oikeuksia, olisi tuo rajoitus oikeasuhteinen, sillä yksityiset korkeakoulut pystyvät tarjoamaan jatkossakin epävirallisten kurssien lisäksi koulutusohjelmia, jotka ovat korkeakouluista annetussa laissa asetettujen vaatimusten mukaisia, sekä harjoittamaan tutkimusta. Lisäksi korkeakouluista annetun lain siirtymäsäännösten 49 kohdassa säädetään riittävän pitkistä siirtymäajasta.

Parlamentin asiamies Sandis Bērtaitis on väittänyt istunnossa, ettei unionin oikeus rajoita jäsenvaltioiden valtuuksia antaa perustuslaillisten arvojen suojelemiseksi tarvittavia oikeussäännöksiä koulutuksen alalla. Hän on todennut lisäksi, että korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momentissa säädetään erityissäännöksistä,

jotka koskevat koulutusohjelmien toteutusta Euroopan unionin kielillä, joten yhteys Euroopan unionin yhteiseen koulutusalueeseen säilyy.

8. Satversmes tiesa on antanut 11.6.2020 tuomion asiassa nro 2019-12-01 (jäljempänä tuomio).

8.1. Satversmes tiesa on todennut tuomiossaan, että perustuslain 105 §:ssä vahvistettua omistusoikeutta on tulkittava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa vahvistetun sijoittautumisoikeuden valossa. Se on katsonut näin ollen, että sijoittautumisoikeuden sisältöä on tarpeen selventää, ja ottanut samalla esille mahdollisuuden pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Satversmes tiesa on huomauttanut lisäksi, ettei ole toivottavaa, että esitettäessä mahdollinen ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle riidanalaisten säännösten perustuslainmukaisuutta koskeva kysymys jäisi pitkäksi ajaksi ainakin osittain ratkaisematta. Satversmes tiesa on päättänyt näin ollen jakaa tarkastelemansa asian kahtia siten, että toinen asioista koskee riidanalaisten säännösten yhdenmukaisuutta perustuslain 112 §:n kanssa ja toinen riidanalaisten säännösten yhdenmukaisuutta perustuslain 1 ja 105 §:n kanssa. Ensimmäisessä asiassa voitiin antaa tuomio, sillä tuossa asiayhteydessä riidanalaisilla säännöksillä säännellään alaa, joka kuuluu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 165 artiklan mukaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Sen sijaan toisen kysymyksen osalta asiasisällön tarkastelua olisi jatkettava.

8.2. Korkea-asteen koulutuksen sekä tieteen, taiteen ja muun luomisen vapauden välillä on tiivis suhde, joten Satversmes tiesa on arvioinut riidanalaisten säännösten yhdenmukaisuutta perustuslain 112 §:n kanssa koskevassa asiassa sekä näiden säännösten yhdenmukaisuutta koulutusta koskevan oikeuden kanssa että niiden yhdenmukaisuutta myös perustuslain 113 §:n, jossa vahvistetaan tieteen vapaus, kanssa.

Se on todennut tuomiossaan, että korkeakouluista annetun lain 5 §:ssä säädetyn virallisen kielen vaalimista ja harjoittamista koskevan velvoitteen asettaessaan lainsäätäjät on täyttänyt valtiolle kuuluvan positiivisen velvoitteen luoda korkeasteen koulutukselle sääntelykehys, jolla taataan, että kyseisten oppilaitosten toimintaa harjoitetaan yleisen edun mukaisella tavalla. Lisäksi on otettava huomioon, että tässä riidanalaisessa säännöksessä annetaan korkeakouluille laaja harkintavalta tämän tehtävän täyttämisen suhteen. Korkeakouluista annetun lain 5 §:n 1 momentin kolmas virke on näin ollen perustuslain 112 §:n mukainen, luettuna yhdessä perustuslain 113 §:n kanssa.

Satversmes tiesa on tuonut esille, että korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momenttia on tulkittava suhteessa kyseisen lain siirtymäsäännösten 49 kohtaan, sillä nämä oikeussäännökset muodostavat yhden yhtenäisen säännösten. Tällä säännöstöllä rajoitetaan korkeakoulujen opetushenkilöstön ja opiskelijoiden akateemista vapautta ja näiden oppilaitosten autonomiaa, koska sillä asetetaan rajoituksia vieraiden kielten käytölle niiden koulutusohjelmien toteutuksessa. Kyseinen rajoitus on asetettu lailla, sillä on hyväksyttävä päämäärä ja se on

oikeasuhteinen kyseisen päämäärän saavuttamisen kannalta. Satversmes tiesa on todennut kuitenkin, ettei lainsäätäjällä ole tutkinut, voitaisiinko tämä hyväksyttävä päämäärä saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin. Yksi tällainen keino voisi olla kaikkien yksityisten korkeakoulujen laadun kokonaisarviointi, jonka perusteella voitaisiin myöntää lupia tarjota koulutusohjelmia vieraalla kielellä. Myös säännöstö, jossa säädettäisiin korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momenttia koskevista poikkeuksista tiettyjen tieteen lajien tai tietyn asteen opintojen osalta, rajoittaisi vähemmän yksityisten korkeakoulujen opetushenkilöstön ja opiskelijoiden akateemista vapautta ja näiden oppilaitosten autonomiaa. Korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momentti ja sen siirtymäsäännösten 49 kohta eivät siis ole perustuslain 112 §:n mukaisia, luettuna yhdessä perustuslain 113 §:n kanssa, siltä osin kuin kyseisiä riidanalaisia säännöksiä sovelletaan yksityisiin korkeakouluihin.

IV. Perusteet, joiden nojalla Satversmes tiesa pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua

9. Valtio tai muut oikeushenkilöt tai luonnolliset henkilöt, myös ulkomaalaiset oikeushenkilöt tai luonnolliset henkilöt, voivat perustaa korkeakouluista annetun lain 8 §:n 1 momentin nojalla tällaisia oppilaitoksia Latviaan. Korkea-asteen koulutus on siis palvelu, jota voivat tarjota yksityisten perustamat yritykset.

[Euroopan unionista tehdyn] sopimuksen 4 artiklassa määrätään, että Euroopan unionin on kunnioitettava jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä. Toisaalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 165 artiklan mukaan Euroopan unionin on kunnioitettava jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta. On siis todettava, että korkea-asteen koulutuksen sisältö ja järjestäminen kuuluvat Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Riidanalaiset säännökset, joilla säännellään oppilaitosten toimintaa virallisen kielen vaalimisen ja harjoittamisen edistämiseksi, kuuluvat siten Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin tuomioistuin on kuitenkin myöntänyt, että sijoittautumisvapautta sovelletaan myös niillä aloilla, joissa toimivalta on Euroopan unionin jäsenvaltioilla (ks. esim. tuomio 11.6.2020, KOB, C-206/19, [– –] EU:C:2020:463, 20 kohta).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa tarkoitettu sijoittautumisoikeus merkitsee oikeutta ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeutta perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia. Kyseisestä vapaudesta nauttivat siis niin luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilöt. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, sijoittautumisoikeus on ymmärrettävä laajassa merkityksessään. Se käsittää Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten ja yritysten oikeuden osallistua pysyvästi ja jatkuvasti toisen jäsenvaltion taloudelliseen elämään voittoa tavoitellen (ks. tuomio 21.6.1974, Reyners, 2/74, [– –] EU:C:1974:68, 25 kohta). Korkea-asteen koulutuksen järjestäminen korvausta vastaan kuuluu siis niin ikään

sijoittautumisoikeuden soveltamisalaan, kun jäsenvaltion kansalainen järjestää sitä pysyvästi ja jatkuvasti toisessa jäsenvaltiossa tässä viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa olevasta pääasiallisesta toimipaikastaan tai sivutoimipaikastaan käsin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja kyseisen oikeuden rajoituksia ovat kaikki toimet, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. tuomio 13.11.2003, Neri, C-153/02, [– –] EU:C:2003:614, 39 ja 41 kohta).

9.1. Asiassa nro 2019-12-01 pidetyssä istunnossa useat henkilöt, joita oli kehoitettu antamaan lausumansa, ovat esittäneet Satversmes tiesalle, että riidanalaiset säännökset saattavat muodostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa vahvistettua sijoittautumisoikeutta koskevan rajoituksen, sillä korkeakouluista annetun lain 56 § vaikeuttaa huomattavasti ulkomaisten yritysten pääsyä Latvian korkea-asteen koulutuksen markkinoille.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 56 artiklassa tarkoitettu rajoituksen käsite tarkoittaa kaikkia toimia, joilla kielletään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa kielletään kaikkien sellaisten kansallisten säännösten soveltaminen, joiden vuoksi palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin niiden tarjoaminen pelkästään jäsenvaltion sisällä (ks. tuomio 5.7.2007, komissio v. Belgia, C-522/04, [– –] EU:C:2007:405, 37 kohta). Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/123/EY (jäljempänä palveludirektiivi) on yleissäännöksiä, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Palveludirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelujen tarjoamiselle syrjiviä vaatimuksia.

Rajoituksen käsite koskee myös jäsenvaltion toimia, jotka eivät ole syrjiviä mutta jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten Euroopan unionissa käytävää kauppaa (ks. esim. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia, C-518/06, [– –] EU:C:2009:270, 62 ja 64 kohta). Välillisenä syrjintänä pidetään kaikkia kansallisia toimenpiteitä, jotka tekevät perussopimuksessa vahvistettujen vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, vaikka niitä sovellettaisiin kansallisuudesta riippumatta (ks. esim. tuomio 3.3.2020, Vodafone Magyarqus, C-75/18, [– –] EU:C:2020:139, 42 ja 43 kohta).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata perussopimuksissa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan kuitenkin hyväksyä edellyttäen, että niillä pyritään perussopimuksen mukaiseen sallittuun tavoitteeseen, että ne ovat perusteltuja yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, että ne ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän

toteuttamisen ja ettei niillä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. tuomio 5.7.2007, komissio v. Belgia, C-522/04, [– –] EU:C:2020:139, 47 kohta). Unionin tuomioistuin on tarkastellut sijoittautumisvapauden rajoituksia korkea-asteen koulutuksen alalla, mutta toistaiseksi tarkastelun kohteena ovat olleet [ainoastaan] ammattiin pääsyn edellytykset jäsenvaltioissa ja korkeakoulutuskintojen tunnustaminen (ks. esim. tuomio 10.7.2008, komissio v. Portugali, C-307/07, [– –] EU:C:2008:402 ja tuomio 29.1.2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [– –] EU:C:2009:37). Satversmes tiesan näkemyksen mukaan pääasiassa on kyse korkea-asteen koulutuspalveluiden markkinoille pääsystä. Unionin tuomioistuin ei ole tarkastellut vielä kysymystä yritystoiminnan harjoittamisesta korkea-asteen koulutuksen alalla.

Euroopan unionin tuomioistuin ei ole vielä tähän mennessä tutkinut kysymystä siitä, onko jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa asetetaan velvollisuus vaalia ja käyttää kansallista kieltä korkea-asteen koulutuksessa – myös yksityisissä korkeakouluissa – pidettävä sijoittautumisvapauden rajoituksena ja, jos on, onko tämä rajoitus perusteltu ja oikeasuhteinen ja mennäänkö sillä pidemmälle kuin on tarpeen asianomaisen päämäärän saavuttamiseksi. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee tosiseikoiltaan ja oikeudellisilta seikoiltaan nyt käsiteltävästä asiasta eroavia asioita, saattaa osoittautua tässä tilanteessa merkitykselliseksi. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että jäsenvaltion radio- ja televisiotoiminnanharjoittajille asettama velvollisuus osoittaa tietty osa tuloista teoksille, joiden alkuperäiskieli on jokin kyseisen jäsenvaltion virallisista kielistä, muodostaa rajoituksen palvelujen tarjoamisen vapaudelle, sijoittautumisvapaudelle, pääomien vapaalle liikkuvuudelle ja työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle. Tällaista rajoitusta on pidetty unionin oikeuden mukaisena (ks. esim. tuomio 5.3.2009, UTECA, C-222/07, [– –] EU:C:2009:124, 24 kohta). Unionin tuomioistuin on todennut niin ikään, että lainsäädäntö, jossa velvoitetaan tekemään työsopimukset jäsenvaltion virallisella kielellä, voi haitata työntekijöitä tai työnantajia, jotka eivät puhu kyseistä kieltä ja jotka tulevat muista jäsenvaltioista, ja olla näin ollen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus. Kyseinen rajoitus on todettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklan vastaiseksi (ks. tuomio 16.4.2013, Las, C-202/11, [– –] EU:C:2013:239, 22 kohta).

Lisäksi on tuotava esille, että julkisasiamies Juliane Kokott on tarkastellut 5.3.2020 esittämässään ratkaisuehdotuksessa erinäisiä Unkarin oikeuteen kuuluvia oikeussäännöksiä, joiden mukaan ulkomaiset korkeakoulut voivat sijoittautua Unkariin vain, jos ne tarjoavat korkea-asteen koulutusta kotipaikkansa valtiossa, ja edellyttäen, että Unkarin ja kyseisen valtion välillä on tehty kansainvälinen sopimus. Vaikka Unkarin hallitus on ilmoittanut kyseisen lainsäädännön olevan välttämätön yleisen järjestyksen suojelemiseksi ja korkea-asteen koulutuksen laadun takaamiseksi, julkisasiamies on päättänyt toteamaan, ettei lainsäädäntö ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa määrätyn mukainen, luettuna yhdessä kyseisen perussopimuksen 54 artiklan kanssa, eikä se ole palveludirektiivin 16 artiklan eikä myöskään Euroopan unionin

perusoikeuskirjassa vahvistetun elinkeinovapauden mukainen (ks. julkiasiamies Kokottin esittämä ratkaisuehdotus komissio v. Unkari, C-66/18, [– –] EU:C:2020:172, 130–140, 153–161 ja 175 kohta).

9.2. Korkeakouluista annetun lain 5 §:ssä asetetaan kaikille korkeakouluille, jotka haluavat myöntää Latvian tasavallan tunnustamia korkeakoulututkintoja, velvollisuus harjoittaa ja vaalia virallista kieltä eli latviaa. Mainitun lain 56 §:n 3 momentissa rajoitetaan puolestaan yksityisten korkeakoulujen mahdollisuutta tarjota ja toteuttaa opetusta vierailta kielillä, sillä tämä on mahdollista ainoastaan kyseisessä säännöksessä täsmennetyissä tapauksissa (ks. Satversmes tiesan 11.6.2020 asiassa 2019-12-01 antama tuomio, 29.4 kohta).

Molempia säännöksiä sovelletaan yhtäläillä julkisiin kuin yksityisiin korkeakouluihin sekä niin Latviaan kuin ulkomaille sijoittautuneisiin yrityksiin. Riga Graduate School of Law'sta annetun lain 21 §:n ja SSE Rigasta annetun lain 19 §:n 1 momentin mukaan korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momenttia ei kuitenkaan sovelleta näihin kahteen Latviassa toimivaan korkeakouluun.

Tämän perusteella Satversmes tiesa toteaa seuraavaa: Edellä mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että velvollisuus käyttää jäsenvaltion virallista kieltä tai edistää tämän kielen harjoittamista jonkin yritystoiminnan alalla voisi olla sijoittautumisvapauden rajoitus. Kun huomioon otetaan kuitenkin jäsenvaltioiden toimivalta koulutuksen alalla, on epävarmaa, pidetäänkö sijoittautumisvapauden rajoituksena myös yksityisille korkeakouluille asetettua velvollisuutta vaalia ja harjoittaa jäsenvaltion virallista kieltä sekä käyttää sitä korkea-asteen koulutusohjelmissä.

Riidanalaisia säännöksiä sovelletaan samalla tavalla latvialaisiin yrityksiin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin ja yrityksiin, mikä saattaisi viitata siihen, ettei oletettu rajoitus ole syrjivä. Satversmes tiesan näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan ilmene selvästi, vaikuttaako kyseisen rajoituksen luonteeseen se seikka, ettei korkeakouluista annetun lain 56 §:n 3 momenttia sovelleta kahteen Latviaan sijoittautuneeseen korkeakouluun. Ei nimittäin ole mahdollista päätellä yksiselitteisesti, onko lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta latvialaisiin ja ulkomaisiin yrityksiin mutta jossa säädetään samalla poikkeuksista kahden Latviaan sijoittautuneen yrityksen osalta, syrjivä vai ei.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tarkasteltu suhteellisuusperiaatetta tyhjentävästi (ks. esim. tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, [– –] EU:C:2013:28, 50 kohta ja tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym., C-293/12 ja C-594/12, [– –] EU:C:2014:238, 46 kohta). Jos kuitenkin oletetaan, että käsiteltävässä asiassa riidanalaiset säännökset rajoittavat sijoittautumisvapautta, on epävarmaa, voidaanko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklan tulkinnan perusteella päätellä, että kyseinen rajoitus on perusteltu, oikeasuhteinen eikä sillä mennä pidemmälle kuin on tarpeen kyseisen rajoituksen pyrkimyksenä

olevan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi eli virallisen kielen suojelemiseksi. Satversmes tiesan näkemyksen mukaan virallinen kieli katsotaan yhdeksi kansallisen identiteetin ilmentymäksi.

10. Perustuslain 68 §:ssä säädetään ja Satversmes tiesa on todennut, että unionin oikeudesta on tullut erottamaton osa Latvian oikeusjärjestystä, kun Latvian liittymistä Euroopan unioniin koskeva sopimus on ratifioitu. Kansallisen lainsäädännön sisältöä selvennettäessä ja sovellettaessa on siis otettava huomioon Euroopan unionin oikeus ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä unionin oikeudelle annettu tulkinta (ks. Satversmes tiesan 6.3.2019 asiassa 2018-11-01 antama tuomio, 16.2 kohta).

Euroopan unioniin liittyessään Latvia on sitoutunut velvoitteisiin, joiden perusteella perustuslain 105 §:ää on tulkittava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa vahvistetun sijoittautumisoikeuden valossa (ks. Satversmes tiesan 11.6.2020 asiassa 2019-12-01 antama tuomio, 23.1 kohta). Käsiteltävässä asiassa on näin ollen selvennettävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan sisältöä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklassa määrätään, että Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu Euroopan unionin perussopimusten tulkinnasta ja Euroopan unionin säädösten pätevydestä ja tulkinnasta. Satversmes tiesa on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu tuomioistuin, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta. Satversmes tiesan on siis noudatettava velvollisuuttaan pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua, ellei se ole todennut, että kysymys on vailla merkitystä tai että unionin tuomioistuin on jo tulkinnut kyseessä olevaa säännöstä tai määräystä taikka se, miten unionin oikeutta on sovellettava, on niin ilmeistä, ettei se jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle (ks. esim. tuomio 6.10.1982, CILFIT v. Ministero della Sanità, C-283/81, [– –] EU:C:1982:335, 21 kohta). Kuten edellä tässä ennakkoratkaisupyyntöissä mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklan asianmukainen tulkinta ja soveltaminen eivät ole niin ilmeisiä, etteikö tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle jäisi. Vaikka unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseistä perussopimuksen määräystä useaan otteeseen, se ei ole esittänyt tulkintaa, joka koskisi sijoittautumisvapauden rajoittamista korkea-asteen koulutuksen alalla.

Satversmes tiesa katsoo näin ollen, että asiaan nro 2020-33-01 liittyy seikkoja, joiden perusteella ennakkoratkaisun pyytäminen unionin tuomioistuimelta on aiheellista.

Edellä esitetyn perusteella ja [– –] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisesti Satversmes tiesa

on päättänyt seuraavaa:

1. Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1.1. Onko pääasiassa riitautetun kaltaisen lainsäädännön katsottava rajoittavan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 artiklassa vahvistettua sijoittautumisvapautta tai toissijaisesti sen 56 artiklassa vahvistettua palvelujen tarjoamisen vapautta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettua elinkeinovapautta?

1.2. Mitä seikkoja on otettava huomioon arvioitaessa kyseisen lainsäädännön osalta oikeuttamisperusteita, sen soveltuvuutta tarkoitukseensa ja oikeasuhteisuutta, kun tällä lainsäädännöllä pyritään hyväksyttävään päämäärään, joka on virallisen kielen suojeleminen kansallisen identiteetin ilmentymänä?

2. Asian käsittelyä lykätään siihen asti, kun Euroopan unionin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa.

Tästä päätöksestä ei voi valittaa.

[– –] [allekirjoitukset ja muutoseikat]

TYÖASIAKIRJA