

Дело C-391/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

29 юли 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Satversmes tiesa (Конституционен съд, Латвия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

14 юли 2020 г.

Жалбоподатели:

Boriss Cilevičs и др.

Институция, приела обжалвания акт:

Saeima (Парламент, Латвия)

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (КОНСТИТУЦИОНЕН  
СЪД НА РЕПУБЛИКА ЛАТВИЯ, ЛАТВИЯ)**

**РЕШЕНИЕ**

**ОТНОСНО ПОСТАВЯНЕТО НА ВЪПРОСИ НА СЪДА НА  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**ЗА ДА СЕ ПРОИЗНЕСЕ ПРЕЮДИЦИАЛНО**

**ПО ДЕЛЮ № 2020-33-01**

*Рига, 14 юли 2020 г.*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa [...] [съдебен състав, отправил преюдициалното запитване],

по искане на двадесет депутати от тринадесетия мандат на Saeima (Парламент, Латвия) — 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 и Ivars Zariņš — [...] [процесуални данни], представено в писмената фаза на производството, след като разгледа в заседание на 14 юли 2020 г. дело „Относно съответствието на член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Augstskolu likums (Закон за висшите учебни заведения), и на точка 49 от преходните разпоредби на този закон с членове 1 и 105 от Latvijas Republikas Satversme (Конституция на Република Латвия; наричана по-нататък „Конституцията“),

**реша:**

## **I. Латвийска правна уредба**

**1. Член 1 от Конституцията гласи:**

„Латвия е независима демократична република.“

Съгласно член 4 от Конституцията:

„Латвийският е официалният език на Република Латвия. Знамето на Латвия е червено с бяла ивица.“

Член 68 от Конституцията предвижда:

„За всяко международно споразумение, уреждащо въпроси, които следва да се разглеждат по законодателен път, се изисква одобрението на Парламента.

Чрез сключването на международни споразумения Латвия може да делегира на международни институции част от правомощията на държавните институции с цел укрепване на демокрацията. Парламентът може да одобрява международни споразумения, чрез които част от правомощията на държавните институции се делегират на международни институции, в заседания, на които присъстват най-малко две трети от членовете на Парламента; за одобрението се изисква мнозинство от две трети от гласовете на присъстващите депутати.

Членството на Латвия в Европейския съюз се решава чрез референдум, организиран по предложение на Парламента.

Значителните промени в условията за членство на Латвия в Европейския съюз се подлагат на референдум, ако това е поискано от най-малко половината от членовете на Парламента.“

Член 105 от Конституцията гласи:

„Всеки има право на собственост. Имуществото, предмет на правото на собственост, не трябва да се използва по начин, който противоречи на обществения интерес. Правото на собственост може да бъде ограничавано само със закон. Принудително отчуждаване се разрешава само в обществена

полза в изключителни случаи въз основа на конкретен закон и срещу справедливо обезщетение.“

Член 112 от Конституцията гласи:

„Всеки има право на образование. Държавата гарантира свободния достъп до основно образование и до останалите нива на средното образование. Основното образование е задължително“.

От своя страна член 113 от Конституцията предвижда:

„Държавата признава свободата на научното, художественото или друг вид творчество и гарантира защитата на авторските права и на правата върху патенти.“

**2.** На 2 ноември 1995 г. Парламентът приема Закон за висшите учебни заведения, който влиза в сила на 1 декември същата година.

**2.1.** Член 5 от Закона за висшите учебни заведения първоначално предвижда, че задачата на такива заведения е да насърчават и развиват науката и изкуството. С likums „Grozījumi Augstskolu likumā“ (Закон за изменение на Закона за висшите учебни заведения) от 21 юни 2018 г. се изменя третото изречение в член 5 от посочения закон, което придобива следната редакция: „В рамките на своята дейност те насърчават и развиват науката, изкуството и официалния език“.

**2.2.** Със Закона от 21 юни 2018 г. за изменение на Закона за висшите учебни заведения се изменя и член 56 от него. В началото на параграф 3 от този член изразът „държавните висши учебни заведения“ се заменя с изречение „висшите учебни заведения и в средните и техническите учебни заведения“. Така, от 1 януари 2019 г. — датата, от която измененията влизат в сила — член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения има следната редакция:

„Във висшите учебни заведения и в средните и техническите учебни заведения учебните програми се преподават на официалния език. Учебни програми на чужд език може да се преподават само в следните случаи:

1) Учебните програми, по които в Латвия се обучават чуждестранни студенти и учебните програми, организирани в рамките на сътрудничеството, предвидено в програми на Европейския съюз и международни споразумения, може да се преподават на официалните езици на Европейския съюз. Ако предвиденото да се проведе в Латвия обучение е с продължителност над шест месеца или представлява над 20 кредита, в броя на задължителните учебни часове за чуждестранните студенти се включва изучаването на официалния език.

2) На официалните езици на Европейския съюз може да се преподава не повече от една пета от броя на кредитите за учебната програма, като трябва да се има предвид, че за целта не се считат финалните и държавните изпити, както и изготвянето на курсови работи, дипломни работи или магистърски тези.

3) Учебните програми, които трябва да се провеждат на чужд език, за да се постигнат техните цели съгласно класификацията на образованието в Република Латвия за следните категории образователни програми: езиково обучение и културология или програми, свързани с изучаването на езици. Лицензионна комисия взема решение относно включването на съответната учебна програма в посочените категории образователни програми.

4) На официалните езици на Европейския съюз може да се преподават съвместните учебни програми.“

Така, съгласно член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения във всички висши учебни заведения в Латвия, включително частните, учебните програми се преподават на официалния език. Използването на чужди езици за преподаването на такива програми е възможно само в предвидените в посочената разпоредба случаи.

**2.3.** Със Закона от 21 юни 2018 г. за изменение на Закона за висшите учебни заведения към преходните му разпоредби се добавя точка 49 със следната редакция:

„Въведените изменения в член 56, параграф 3 от настоящия закон относно езика, на който трябва да се преподават учебните програми, влизат в сила на 1 януари 2019 г. Висшите учебни заведения и средните и техническите учебни заведения, в които учебните програми се преподават на език, който не е в съответствие с разпоредбата на член 56, параграф 3 от настоящия закон, може да продължат да преподават такива програми на съответния език до 31 декември 2022 г. От 1 януари 2019 г. не се разрешава приема на учаци за учебни програми, преподавани на език, който не е в съответствие с разпоредбата на член 56, параграф 3 от настоящия закон.

**3.** В Латвия съществуват две частни висши учебни заведения — Rīgas Ekonomikas augstskola (Висше училище по икономика на Рига) и Rīgas Juridiskā augstskola (Висше юридическо училище на Рига) — чиято дейност се урежда от специални закони. Те съдържат, наред с други, разпоредби относно езика, на който се провежда обучението в тези учебни заведения.

Член 19, параграф 1 от Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (Закон за Висшето училище по икономика на Рига) предвижда:

„В учебното заведение обучението се провежда на английски език. Изготвянето и защитата на дипломните работи и дисертациите, необходими за придобиването на бакалавърска, магистърска или докторска степен, както

и изпитите за професионална квалификация се осъществяват на английски език.“

От своя страна член 21 от Rīgas Juridiskās augstskola likums (Закон за Висшето юридическо училище на Рига) предвижда:

„Учебното заведение предлага учебни програми, които са лицензирани и акредитирани в съответствие с правната уредба. Обучението се провежда на английски език или на друг официален език на Европейския съюз.“

## II. Правна уредба на Европейския съюз

4. Член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз признава правото на установяване, а член 56 от него — свободното предоставяне на услуги. Свободата на установяване е свързана и със свободата на стопанска инициатива, призната в член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

## III. Факти в основата на спора и производството пред Satversmes tiesa

5. Пред Satversmes tiesa е образувано дело № 2019-12-01 „Относно съответствието на член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения, и на точка 49 от преходните разпоредби на този закон с членове 1, 105 и 112 от Конституцията на Република Латвия“.

Делото е образувано по искане на двадесет члена на латвийския парламент (наричани по-нататък „жалбоподателите“). Този вид жалба води до упражняването на абстрактен контрол по отношение на правните норми. Целта на този вид обжалвания пред Satversmes tiesa от лица[, които имат право да поискат] абстрактен контрол по отношение на правните норми, сред които са депутатите в латвийския парламент, е да се защитят обществените интереси. Тези обжалвания са основен инструмент за защита на важни държавни и обществени интереси. Абстрактният контрол по отношение на правните норми е средство за организиране на правния ред. Следователно Satversmes tiesa трябва да прецени съответствието на спорните разпоредби с правните норми от по-висок ранг във връзка с лицата, за които законодателят е предвидил да се прилага въпросната правна уредба (вж. решение на Satversmes tiesa от 15 ноември 2016 г. по дело № 2015-25-01, т. 9).

6. В жалбата си пред Satversmes tiesa **жалбоподателите** твърдят, че член 5, параграф 1, трето изречение и член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения, както и точка 49 от преходните разпоредби на този закон (наричани по-нататък „спорните разпоредби“) не са в съответствие с членове 1, 105 и 112 от Конституцията.

Жалбоподателите привеждат довода, че спорните разпоредби ограничават автономията на частните висши учебни заведения и академичната свобода на преподавателите и студентите, доколкото налагат на тези учебни заведения задължението да насърчават и развиват официалния език, и ограничават възможността на такива учебни заведения да предлагат учебни програми на чужди езици. По този начин според тях се ограничава правото на образование, закрепено в член 112 от Конституцията.

Жалбоподателите твърдят също, че спорните разпоредби ограничават правото на висшите учебни заведения да упражняват търговска дейност и да предоставят възмездно услугата висше образование в съответствие с притежаваната от тях лицензия, въпреки че това право е обхванато от правото на собственост, признато в член 105 от Конституцията. Частните висши учебни заведения не могат да предлагат изцяло програми, преподавани на английски език или на други неофициални езици на Европейския съюз, които вече са получили съответната акредитация.

Според жалбоподателите спорните разпоредби нарушават и принципа на законност, закрепен в член 1 от Конституцията, по силата на който основателите на частни висши учебни заведения могат да имат оправдани правни очаквания да се облагодетелстват от използването на своето имущество. Тъй като тези учебни заведения са получили съответните лицензии, а техните учебни програми са били акредитирани, те са имали очакването, че могат да продължат да упражняват въпросната търговска дейност. Не са предвидени разпоредби, позволяващи преходът към новата правна уредба да не бъде рязък, нито някакъв компенсационен механизъм.

Жалбоподателите твърдят също, че като създават бариера за навлизането на пазара на висшето образование и като възпрепятстват граждани и предприятия от други държави — членки на Европейския съюз да предоставят услуги за висше образование на чужди езици, спорните разпоредби накърняват правото на свободно установяване и правото на свободно движение на услуги, гарантирани от правото на Европейския съюз, признати в членове 49 и 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и свободата на стопанска инициатива, закрепена в член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

**7. Институцията, приела обжалвания акт, а именно Парламентът,** поддържа, че спорните разпоредби са в съответствие с членове 5, 105 и 112 от Конституцията.

**7.1.** Според Парламента спорните разпоредби не ограничават правата на частните висши учебни заведения, тъй като правото на образование включва само защитата на правата на студентите. Държавата не е длъжна да гарантира висше образование на език, различен от официалния език. Принципът на единство на образователната система изисква да се прилагат единни основни езикови изисквания към различните видове и нива на



обучение. Следователно не може да се счита, че са ограничени правата, предоставени от член 112 от Конституцията. В допълнение, дори да се приеме, че тези права се ограничават, подобно ограничение е наложено от закона, преследва легитимна цел и е пропорционално на тази цел.

**7.2.** В своя отговор Парламентът твърди, че спорните разпоредби не нарушават правата, признати в член 105 от Конституцията, тъй като те не предоставят законова защита на правото на лицата да реализират печалба. Трябва да се има предвид освен това, че частните висши учебни заведения извършват дейността си в специално регламентиран сектор, който е поставен в зависимост от постигането на определените от законодателя цели и може да преследва стопанска цел само в рамките на постигането на такива цели. Дори да се приеме, че спорните разпоредби ограничават правата, признати в член 105 от Конституцията, подобно ограничение е пропорционално, тъй като частните висши учебни заведения все така имат възможност да преподават учебни програми в съответствие с изискванията на Закона за висшите учебни заведения, да предлагат неформални курсове и да извършват изследователска дейност. В допълнение, точка 49 от преходните разпоредби на Закона за висшите учебни заведения предвижда достатъчно дълъг преходен период.

В съдебното заседание г-н Sandis Bērtaitis, представител на Парламента, посочва, че правото на Съюза не ограничава правомощието на държавите членки да приемат в областта на образованието необходимите разпоредби за защита на конституционните ценности. Той твърди също, че член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения съдържа конкретни разпоредби за осъществяването на учебни програми на езиците на Европейския съюз, поради което не се разграничава от образователното пространство на Европейския съюз.

**8.** На 11 юни 2020 г. **Satversmes tiesa** постановява решение по дело № 2019-12-01 (наричано по-нататък „решението“).

**8.1.** В решението си **Satversmes tiesa** заключава, че правото на собственост, закрепено в член 105 от Конституцията, трябва да се тълкува с оглед на свободата на установяване, призната в член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Поради това той счита, че е необходимо да се изясни съдържанието на свободата на установяване, като същевременно разглежда възможността да отпрати преюдициално запитване до Съда. **Satversmes tiesa** отбелязва също, че не е желателно положение, в което при отправянето на евентуално преюдициално запитване до Съда въпросът за съответствието на спорните разпоредби с Конституцията остава нерешен, поне отчасти, в продължение на дълъг период от време. Затова **Satversmes tiesa** решава да раздели разглежданото дело на две: дело относно съответствието на спорните разпоредби с член 112 от Конституцията и дело относно съответствието на спорните разпоредби с членове 1 и 105 от Конституцията. Що се отнася до първото дело, трябва да бъде постановено

решение, тъй като в този контекст спорните разпоредби уреждат област, която съгласно член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз е от компетентността на държавите — членки на Европейския съюз. Обратно, по отношение на второто дело е необходимо повторно разглеждане по същество.

**8.2.** Като се има предвид съществуващата тясна връзка между висшето образование и свободата на научно, художествено или друг вид творчество, по делото относно съответствието на спорните разпоредби с член 112 от Конституцията, освен въпроса за съответствието на тези разпоредби с правото на образование, *Satversmes tiesa* преценява съответствието с член 113 от Конституцията, който установява свободата на научно творчество.

В решението си *Satversmes tiesa* отбелязва, че с предвиденото в член 5 от Закона за висшите учебни заведения задължение да се насърчава и развива официалният език законодателят е конкретизирал позитивното задължение на държавата да създаде правна рамка за висшето образование, която да гарантира, че дейността на тези учебни заведения се осъществява в името на общия интерес. Трябва да се има предвид освен това, че разглежданата разпоредба предоставя на висшите учебни заведения широко правомощие за преценка по отношение на изпълнението на посочената задача. Следователно член 5, параграф 1, трето изречение от Закона за висшите учебни заведения е в съответствие с член 112 от Конституцията във връзка с член 113 от нея.

*Satversmes tiesa* посочва, че член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения следва да се тълкува във връзка с точка 49 от преходните разпоредби на закона, тъй като подобни разпоредби представляват единна правна рамка. Тази правна уредба ограничава академичната свобода на преподавателите и студентите от висшите учебни заведения и автономията на тези учебни заведения, тъй като предвижда ограничения за използването на чужди езици при осъществяването на учебни програми в тях. Това ограничение е наложено от закона, преследва легитимна цел и е подходящо за постигането на тази цел. *Satversmes tiesa* обаче заключава, че законодателят не е проверил дали тази легитимна цел може да се постигне с по-малко ограничаващи средства. Такова средство би могло да бъде една цялостна оценка на качеството на всички частни висши учебни заведения, въз основа на която да се предостави разрешение за предлагане на учебни програми на чужд език. Освен това правна уредба, която предвижда изключения от член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения във връзка с определени научни области или за определено ниво на обучение, би ограничила в по-малка степен академичната свобода на преподавателите и студентите от частните висши учебни заведения и автономията на такива учебни заведения. Следователно член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения и точка 49 от преходните разпоредби от него не са в съответствие с член 112 от Конституцията във връзка с



член 113 от нея, доколкото спорните разпоредби се прилагат за частните висши учебни заведения.

#### **IV. Мотиви, поради които Satversmes tiesa отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз**

**9.** По силата на член 8, параграф 1 от Закона за висшите учебни заведения в Латвия такива заведения може да бъдат създавани от държавата или от други юридически или физически лица, включително чуждестранни юридически или физически лица. Следователно висшето образование е услуга, която може да бъде предоставяна от предприятия, установени от физически лица.

Член 4 от Договора [за Европейския съюз] предвижда, че Европейският съюз зачита националната идентичност на държавите членки. От друга страна, по силата на член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Европейският съюз зачита отговорностите на държавите членки за съдържанието на учебния процес и организацията на образователните системи и тяхното културно и езиково разнообразие. Може да се направи изводът, че съдържанието и организирането на висшето образование са области от компетентността на държавите — членки на Европейския съюз. Следователно спорните разпоредби, които регламентират дейността на учебните заведения с цел насърчаване и развитие на официалния език, попадат в обхвата на компетентност на държавите — членки на Европейския съюз. При все това Съдът признава, че свободата на установяване също е приложима в области, по отношение на които компетентността се оставя в ръцете на държавите — членки на Европейския съюз (вж. например решение на Съда от 11 юни 2020 г., КОВ, С-206/19, [...] EU:C:2020:463, т. 20).

Свободата на установяване по смисъла на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването за нейните собствени граждани. Следователно от тази свобода се ползват както физическите, така и юридическите лица. Както е посочил Съдът, свободата на установяване трябва да се разбира в широк смисъл. Тя включва правото на гражданите и предприятията от държавите — членки на Европейския съюз да участват постоянно и непрекъснато в икономическия живот на друга държава членка със стопанска цел (вж. решение на Съда от 21 юни 1974 г., *Reyners*, 2/74, [...] EU:C:1974:68, т. 25). Следователно организирането срещу заплащане на курсове за висше образование също попада в обхвата на свободата на установяване, когато такава дейност се осъществява от гражданин на една държава членка в друга държава членка непрекъснато и постоянно от основно или вторично място на установяване във втората държава. Ограничения на тази свобода по смисъла на член 49, алинея първа от Договора за функционирането на Европейския съюз са всички мерки, които

забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на тази свобода (вж. решение на Съда от 13 ноември 2003 г., *Neri*, C-153/02, [...] EU:C:2003:614, т. 39 и 41).

**9.1.** В съдебното заседание по дело № 2019-12-01 няколко лица, призовани да дадат показания, твърдят пред *Satversmes tiesa*, че спорните разпоредби може да представляват ограничение на свободата на установяване, призната в член 49 от Договора за функционирането на Европейски съюз, тъй като член 56 от Закона за висшите учебни заведения създава трудно преодолима бариера за навлизането на чуждестранни предприятия на латвийския пазар на висше образование.

Според практиката на Съда понятието „ограничения“ по смисъла на членове 49 и 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз обхваща всички мерки, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. Член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз не допуска прилагането на всяка национална правна уредба, вследствие на която предоставянето на услуги между държавите членки е по-трудно, отколкото предоставянето на услуги в рамките на определена държава членка (вж. решение от 5 юли 2007 г., Комисия/Белгия C-522/04, [...] EU:C:2007:405, т. 37). Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (наричана по-нататък „Директивата за услугите“) съдържа общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги. Член 14, параграф 1 от Директивата за услугите предвижда, че държавите членки не може да поставят предоставянето на услуги в зависимост от дискриминационни изисквания.

Понятието „ограничения“ обхваща също приетите от държава членка недискриминационни мерки, които засягат достъпа до пазара на предприятията от други държави членки и по този начин нарушават търговията вътре в Европейския съюз (вж. например решение на Съда от 28 април 2009 г., Комисия/Италия, C-518/06, [...] EU:C:2009:270, т. 62 и 64). Под непряка дискриминация се разбира всяка национална мярка, която, макар да се прилага независимо от националността, прави по-малко привлекателно упражняването на гарантираните от Договора свободи (вж. например решение на Съда от 3 март 2020 г., *Vodafone Magyarqus*, C-75/18, [...] EU:C:2020:139, т. 42 и 43).

От практиката на Съда е видно, че националните мерки, които могат да затруднят или да направят по-малко привлекателно упражняването на гарантираните с Договора основни свободи, могат все пак да бъдат допуснати, при условие че преследват съвместима с Договора легитимна цел, обосновани са с императивни съображения от обществен интерес, в състояние са да гарантират осъществяването на преследваната цел и не

надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж. решение на Съда от 5 юли 2007 г., Комисия/Белгия, C-522/04, [...] EU:C:2020:139, т. 47). Съдът е разгледал ограниченията на свободата на установяване в областта на висшето образование, но досега го е направил [само] по отношение на условията за достъп до професия в държавите членки и признаването на дипломите за висше образование (вж. например решения на Съда от 10 юли 2008 г., Комисия/Португалия, C-307/07, [...] EU:C:2008:402 и от 29 януари 2009 г., Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [...] EU:C:2009:37). Според *Satversmes tiesa* спорът в главното производство се отнася до достъпа до пазара на услуги за висше образование. Съдът все още не е разглеждал въпроса за извършването на търговска дейност в областта на висшето образование.

До тази дата Съдът на Европейския съюз не е разглеждал въпроса дали правна уредба на държава членка, която налага задължението да се насърчава национален език и той да се използва в областта на висшето образование, включително в частните висши учебни заведения, представлява ограничение на свободата на установяване и ако е така, дали е то е обосновано, подходящо и не надхвърля необходимото за постигането на тази цел. Практиката на Съда на Европейския съюз относно дела, чиито фактически и правни елементи са различни от тези в случая, също би могло да бъде относима към настоящото положение. Така например Съдът е посочил, че наложеното от държава членка задължение за телевизионните оператори да предназначават процент от приходите си за произведения, чийто оригинален език е един от официалните езици на съответната държава членка, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, свободата на установяване, свободното движение на капитали и свободното движение на работници. Прието е, че това ограничение е в съответствие с правото на Съюза (вж. например решение на Съда от 5 март 2009 г., *UTECA*, C-222/07, [...] EU:C:2009:124, т. 24). Съдът е стигнал и до извода, че правна уредба, която налага сключването на трудови договори на официалния език на държава членка, може да има разубеждаващ ефект спрямо неговорещите този език работници и работодатели от други държави членки и следователно представлява ограничение на свободното движение на работниците. Това ограничение е обявено за несъвместимо с член 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз (вж. решение на Съда от 16 април 2013 г., *Las*, C-202/11, [...] EU:C:2013:239, т. 22).

Следва да се отбележи също, че в заключението си, представено на 5 март 2020 година, генералният адвокат на Съда *Juliane Kokott* разглежда определени разпоредби на унгарското законодателство, съгласно които чуждестранните висши учебни заведения, желаещи да се установят в Унгария, може да го направят само ако предоставят услуги за висше образование в държавата по седалището им и ако между Унгария и въпросната държава е сключен международен договор. Въпреки че унгарското правителство твърди, че такова законодателство е необходимо за опазването на обществения ред и за да се гарантира качеството на висшето

образование, генералният адвокат стига до заключението, че то не е съвместимо с разпоредбата на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с член 54 от него, нито с член 16 от Директивата за услугите, нито със свободата на стопанска инициатива, закрепена в Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. заключение на генералния адвокат Kokott по дело С-66/18 Комисия/Унгария [...] EU:C:2020:172, т. 130—140, 153—161 и 175).

**9.2.** Член 5 от Закона за висшите учебни заведения налага на всички учебни заведения, които желаят да издават диплома за висше образование, призната от Република Латвия, задължението да развиват и насърчават официалния език, т.е. латвийския. От своя страна член 56, параграф 3 от закона ограничава възможностите на частните висши учебни заведения да предлагат и провеждат обучение на чужди езици, тъй като това е възможно само в посочените в разпоредбата случаи (вж. решение на *Satversmes tiesa* от 11 юни 2020 г. по дело № 2019-12-01, т. 29.4).

Двете разпоредби се прилагат еднакво за държавни и частни висши учебни заведения и за предприятия, установени както в Латвия, така и в чужбина. При все това по силата на член 21 от Закона за Висшето юридическо училище на Рига и член 19, параграф 1 от Закона за Висшето училище по икономика на Рига, член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения не се прилага за тези две установени в Латвия висши учебни заведения.

Вследствие на това *Satversmes tiesa* заключава следното: цитираната по-горе практика на Съда показва, че задължението да се използва официалния език на държава членка или да се насърчава неговото развитие в определена област на търговската дейност би могло да се счита за ограничение на свободата на установяване. При все това, с оглед на компетентността на държавите членки в областта на образованието възниква съмнение дали наложеното на частните висши учебни заведения задължение да насърчават и развиват официалния език на държава членка и да го използват в учебните програми за висше образование също представлява ограничение на свободата на установяване.

Спорните разпоредби се прилагат еднакво за латвийски предприятия и за граждани и предприятия от други държави — членки на Европейския съюз, обстоятелство, което би могло да е показателно, че твърдяното ограничение не е дискриминационно. Според *Satversmes tiesa* обаче от практиката на Съда не става ясно дали обстоятелството, че член 56, параграф 3 от Закона за висшите учебни заведения не се прилага за две висши учебни заведения със седалище в Латвия влияе върху естеството на това ограничение. В действителност не е възможно да се направи недвусмислен извод дали правна уредба, която се прилага без разлика за латвийски и чуждестранни предприятия, но същевременно предвижда изключения за две предприятия със седалище в Латвия, е дискриминационна или не.

Принципът на пропорционалност е изчерпателно разгледан в практиката на Съда (вж. например решения на Съда от 22 януари 2013 г., *Sky Österreich*, C-283/11, [...] EU:C:2013:28, т. 50 и от 8 април 2014 г., *Digital Rights Ireland* и *Seitlinger* и др., C-293/12 и C-594/12, [...] EU:C:2014:238, т. 46). Ако се предположи обаче, че спорните в случая разпоредби ограничават свободата на установяване, възниква съмнение дали тълкуването на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз и на член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз позволява да се направи изводът, че такова ограничение е обосновано, подходящо и не надхвърля необходимото за постигането на преследваната с него легитимна цел за защита на официалния език. Според *Satversmes tiesa* официалният език се счита за една от проявите на националната идентичност.

**10.** Член 68 от Конституцията предвижда и съответно *Satversmes tiesa* е обявил, че правото на Съюза е станало неразделна част от латвийския правен ред с ратифицирането на Договора за присъединяването на Латвия към Европейския съюз. Следователно, за да се изясни съдържанието на националната правна уредба и с оглед на нейното прилагане трябва да се вземе предвид правото на Европейския съюз и даденото му в практиката на Съда тълкуване (вж. решение на *Satversmes tiesa* от 6 март 2019 г. по дело № 2018-11-01, т. 16.2).

От поетите от Латвия задължения вследствие на присъединяването ѝ към Европейския съюз следва, че член 105 от Конституцията трябва да се тълкува с оглед на свободата на установяване, призната в член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз (вж. решение на *Satversmes tiesa* от 11 юни 2020 г. по дело № 2019-12-01, т. 23.1). Затова в случая е необходимо да се изясни съдържанието на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз предвижда, че Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на Договорите на Европейския съюз и относно валидността и тълкуването на актовете на Европейския съюз. *Satversmes tiesa* е юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване по смисъла на член 267, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз. Следователно тя трябва да изпълни задължението си да сезира съда с преюдициално запитване, освен ако *Satversmes tiesa* е установила, че въпросът е ирелевантен или че разглежданата разпоредба вече е била тълкувана от Съда, или че надлежното прилагане на правото е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение (вж. например решение на Съда от 6 октомври 1982 г., *CILFIT/Ministero della Sanità*, C-283/81, [...] EU:C:1982:335, т. 21). Както следва от посочената по-горе в настоящото решение практика на Съда, надлежното тълкуване и прилагане на член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз не е толкова очевидно, че да не оставя място за каквото и да е основателно съмнение. Въпреки че Съдът е тълкувал многократно тази разпоредба на



Договора, не е предложил тълкуване относно ограничението на свободата на установяване в областта на висшето образование.

Поради това Satversmes tiesa счита, че по дело № 2020-33-01 са налице обстоятелства, които обосновават решението за отправяне на преюдициално запитване до Съда.

С оглед на изложените съображения и [...] в съответствие с член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Satversmes tiesa

**реши:**

**1. Поставя на Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:**

**1.1.** Представлява ли правна уредба като разглежданата в главното производство ограничение на свободата на установяване, закрепена в член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз, или при условията на евентуалност — на свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 56 [от Договора], както и на свободата на стопанска инициатива, призната в член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз?

**1.2.** Какви съображения трябва да се вземат предвид, за да се прецени дали подобна правна уредба е обоснована, подходяща и пропорционална във връзка с нейната легитимна цел за защита на официалния език като проява на националната идентичност?

**2. Спира производството до произнасянето на Съда на Европейския съюз.**

Настоящото решение не подлежи на обжалване.

[..] [подписи и въпроси от формално естество]