

**C-391/20. sz. ügy****Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2020. július 29.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Satversmes tiesa (Lettország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2020. július 14.

**Felperesek:**

Boriss Cilevičs és társai

**A megtámadott jogi aktust kibocsátó intézmény:**

Saeima (parlament, Lettország)

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (A LETT  
KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA, LETTORSZÁG)****HATÁROZAT****KÉRDÉSEKNEK ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL CÉLJÁBÓL AZ  
EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELÉ TÖRTÉNŐ TERJESZTÉSÉRŐL****A 2020–33–01. SZ. ÜGYBEN***Riga, 2020. július 14.*

A Latvijai Republikai Satversmes tiesa (a Letti Köztársaság alkotmánybírósága) [omissis] [a kérdést előterjesztő bíróság összetétele],

a Saeima (parlament, Lettország) tizenharmadik parlamenti ciklusának húsz képviselője – 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 és Ivars Zariņš – [omissis] [eljárási hivatkozások] által az eljárás írásbeli szakaszában benyújtott kérelem alapján „az Augstskolu likums (a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény) 5. cikke (1) bekezdése harmadik mondatának és 56. cikke (3) bekezdésének, valamint e törvény átmeneti rendelkezései 49. pontjának a Latviyas Republikas Satversme (a Lett Köztársaság alkotmánya; a továbbiakban: alkotmány) 1. és 105. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatos” ügyet a 2020. július 14-i tárgyaláson megvizsgálva

**a következőket állapítja meg:**

**I. A lett jog**

1. Az alkotmány 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Lettország független demokratikus köztársaság.”

Az alkotmány 4. cikke értelmében:

„A Lett Köztársaság hivatalos nyelve a lett. A lett zászló vörös, egy fehér sávval.”

Az alkotmány 68. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Minden olyan nemzetközi megállapodást, amely törvényalkotási eljárás útján kezelendő kérdéseket szabályoz, a Parlamentnek kell jóváhagynia.

A nemzetközi megállapodások megkötésével Lettország a demokrácia megerősítése érdekében az állami intézmények hatásköreinek egy részét nemzetközi intézményekre ruházhatja át. A Parlament az állam intézményei hatásköreinek egy részét nemzetközi intézményekre átruházó nemzetközi megállapodásokat olyan üléseken hagyhat jóvá, amelyeken a Parlament tagjainak legalább kétharmada részt vesz; a jóváhagyáshoz a jelen lévő képviselők szavazatainak kétharmados többsége szükséges.

Lettországnak az Európai Unióhoz való tartozásáról a Parlament javaslata alapján szervezett népszavazás dönt.

A Lettországnak az Európai Unióhoz való tartozására vonatkozó feltételekkel kapcsolatos jelentős változásokat népszavazásra kell bocsátani, ha azt a Parlament tagjainak legalább a fele kéri.”

Az alkotmány 105. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Mindenkinek joga van a szabadsághoz. A tulajdonjog tárgyát képező dolgokat nem lehet a közérdekkel ellentétes módon felhasználni. A tulajdonhoz való jogot csak törvény korlátozhatja. A közérdekből történő kisajátítás csak kivételes esetekben, külön törvény alapján és méltányos kártalanítás ellenében megengedett.”

Az alkotmány 112. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Mindenkinek joga van az oktatáshoz. Az állam biztosítja az alapfokú oktatáshoz, valamint a középfokú oktatás más szintjeihez való ingyenes hozzáférést. Az alapfokú oktatás kötelező.”

Az alkotmány 113. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az állam elismeri a tudományos, művészeti vagy más jellegű alkotás szabadságát, és biztosítja a szerzői jog és a szabadalmi jog védelmét.”

**2.** 1995. november 2-án a Parlament elfogadta a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvényt, amely ugyanezen év december 1-jén lépett hatályba.

**2.1.** A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 5. cikke eredetileg azt írta elő, hogy ezen intézmények feladata a tudományok és művészetek művelése és fejlesztése. A 2018. június 21-i likums „Grozījumi Augstskolu likumā” (a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény módosításáról szóló törvény) a következőképpen módosította e törvény 5. cikkének harmadik mondatát: „Tevékenységeik keretében művelik és fejlesztik a tudományokat, a művészeteket és a hivatalos nyelvet.”

**2.2.** A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény módosításáról szóló, 2018. június 21-i törvény az említett törvény 56. cikkét is módosította. E cikk (3) bekezdésének elején az „állami jellegű felsőfokú oktatási intézmények” kifejezést a „felsőfokú oktatási intézmények, valamint a középfokú oktatási és szakképzési intézmények” kifejezés váltotta fel. 2019. január 1-jétől, e módosítások hatálybalépésének időpontjától kezdődően tehát a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikke (3) bekezdésének szövege a következő:

„A felsőfokú oktatási intézményekben, valamint a középfokú oktatási és szakképzési intézményekben a tanulmányi képzéseket a hivatalos nyelven kell tartani. Tanulmányi képzések valamely idegen nyelven történő folytatása csak az alábbi esetekben lehetséges:

1) A külföldi diákok által Lettországból folytatott tanulmányi képzések, valamint az európai uniós programokban és nemzetközi megállapodásokban előírt együttműködés keretében szervezett tanulmányi képzések az Európai Unió hivatalos nyelvein is tarthatók. Amennyiben a lettországi tanulmányok időtartama meghaladja a hat hónapot, vagy több mint 20 kreditet jelentenek, azokat bele kell számítani azon kötelező tanórák számába, amelyeket a külföldi diákoknak a hivatalos nyelv tanulása céljából kell teljesíteniük.

2) Az Európai Unió hivatalos nyelvein legfeljebb a tanulmányi képzésen szerzhető kreditszám ötödét kitevő óra tartható, figyelembe kell azonban venni, hogy ebbe a záró- és az államvizsgák, valamint a képesítés, a főiskolai diploma vagy a mesteroklevél megszerzéséhez szükséges diplomamunka megírása nem számít bele.

3) Azon tanulmányi képzések, amelyeket valamely idegen nyelven kell nyújtani ahhoz, hogy célkitűzéseiket a Lett Köztársaság azon oktatási besorolásának megfelelően lehessen elérni, amelybe tartoznak, a következő oktatási kategóriák tekintetében: nyelvi és kulturális tanulmányok, illetve a nyelvtanulásra vonatkozó programok. Az engedélyező bizottság dönt arról, hogy az érintett tanulmányi képzés az oktatási programok e kategóriájába tartozik-e.

4) Az összevont tanulmányi képzések az Európai Unió hivatalos nyelvein tarthatók.”

A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy minden felsőfokú oktatási intézményben – beleértve a Lettországból található magánintézményeket is – a tanulmányi képzéseket a hivatalos nyelven kell tartani. Az ilyen jellegű képzések idegen nyelvek használatával történő nyújtása csak az említett rendelkezésben előírt esetekben lehetséges.

**2.3.** A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény módosításáról szóló, 2018. június 21-i törvény az említett törvény átmeneti rendelkezéseit egy 49. ponttal egészítette ki, amelynek szövege a következő:

„E törvény 56. cikke (3) bekezdésének az azon nyelvre vonatkozó módosításai, amelyen a tanulmányi képzéseket nyújtani kell, 2019. január 1-jén lépnek hatályba. Azok a felsőfokú oktatási intézmények, valamint középfokú oktatási és szakképzési intézmények, amelyekben a tanulmányi képzéseket olyan nyelven nyújtják, amely nem felel meg az e törvény 56. cikkének (3) bekezdésében foglaltaknak, az említett képzéseket e nyelven 2022. december 31-ig nyújthatják. 2019. január 1-jétől nem megengedett a diákoknak az olyan tanulmányi képzésekre való felvétele, amelyeket az e törvény 56. cikkének (3) bekezdésében foglaltaknak meg nem felelő nyelven nyújtanak.”

**3.** Lettországból két magán felsőfokú oktatási intézmény létezik – a Rīgas Ekonomikas augstskola (rigai közgazdaságtudományi főiskola) és a Rīgas Juridiskā augstskola (rigai jogtudományi főiskola) –, amelyek működését különös törvények szabályozzák. E törvények többek között az azon nyelvre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák, amelyen az említett intézmények a képzéseket nyújtják.

A Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (a rigai közgazdaságtudományi főiskoláról szóló törvény) 19. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezen intézményben a képzéseket angol nyelven nyújtják. Az alapképzést igazoló diploma, a mesteroklevél vagy a doktori fokozat megszerzéséhez szükséges munkák angol nyelven készülnek és azokat angol nyelven védik meg, és angol nyelven kell letenni a szakmai képesítés megszerzéséhez szükséges vizsgákat.”

A Rīgas Juridiskās augstskolas likums (a rigai jogtudományi főiskoláról szóló törvény) 21. cikke a következőt írja elő:

„Ezen intézmény olyan tanulmányi képzéseket kínál, amelyek rendelkeznek a vonatkozó engedéllyel, és amelyeket a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően akkreditáltak. A képzéseket angolul vagy az Európai Unió valamely más hivatalos nyelvén nyújtják.”

## II. Az európai uniós szabályozás

4. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikke elismeri a letelepedés jogát, az 56. cikke pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A letelepedés szabadsága a vállalkozásnak az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikke által biztosított szabadságához is kapcsolódik.

## III. A jogvita alapját képező tényállás és a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) előtti eljárás

5. A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) előtt indult „A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 5. cikke (1) bekezdése harmadik mondatának és az 56. cikke (3) bekezdésének, valamint e törvény átmeneti rendelkezései 49. pontjának a Lett Köztársaság alkotmánya 1., 105. és 112. cikkével való összeegyeztethetőségéről” szóló, 2019–12–01. sz. ügy.

Ez az ügy a lett parlament (a továbbiakban: felperes) húsz képviselőjének kérelmére indult. Az ilyen típusú kérelem a jogszabályok absztrakt felülvizsgálatát vonja maga után. A jogszabályok absztrakt felülvizsgálatának [kérelmezésére] jogosult személyek – köztük a lett parlament képviselői – által a Satersmes tiesához (alkotmánybíróság) benyújtott ilyen keresetek célja a közérdek védelme. E keresetek a fontos állami és társadalmi érdekek védelmének alapvető eszközét képezik. A jogszabályok absztrakt felülvizsgálata a jogrendszer szervezésére szolgál. A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) feladata tehát annak értékelése, hogy a vitatott rendelkezések összhangban állnak-e a magasabb szintű jogszabályokkal azon személyek összessége tekintetében, akikre nézve a jogalkotó a szóban forgó szabályozást alkalmazandóvá tette (lásd: a Satversmes tiesa [alkotmánybíróság] 2015–25–01. sz. ügyben 2016. november 15-én hozott ítélete, 9. pont).

6. A Satversmes tiesához (alkotmánybíróság) benyújtott keresetében a **felperes** arra hivatkozott, hogy a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 5. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata, 56. cikkének (3) bekezdése, valamint e törvény átmeneti rendelkezéseinek 49. pontja (a továbbiakban: vitatott rendelkezések) nem egyeztethetők össze az alkotmány 1., 105. és 112. cikkével.

A felperes azzal érvelt, hogy a vitatott rendelkezések korlátozzák a magán felsőfokú oktatási intézmények önállóságát, valamint oktatóik és diákjaik akadémiai szabadságát, mivel ezen intézmények számára a hivatalos nyelv művelését és fejlesztését írják elő, és korlátozzák ezen intézmények azon

lehetőségét, hogy idegen nyelven kínáljanak tanulmányi képzéseket. Álláspontja szerint ez az alkotmány 112. cikkében biztosított, oktatáshoz való jog korlátozását jelenti.

A felperes arra is hivatkozott, hogy a vitatott rendelkezések korlátozzák a felsőfokú oktatási intézmények azon jogát, hogy kereskedelmi tevékenységet folytassanak, és hogy ellenszolgáltatás fejében felsőfokú oktatási szolgáltatást nyújtsanak a részükre kiadott engedélynek megfelelően, miközben e jogot az alkotmány 105. cikkében elismert, tulajdonhoz való jog védi. A magán felsőfokú oktatási intézmények nem kínálhatnak teljes egészében olyan, megfelelő akkreditációval rendelkező képzéseket, amelyeket angolul vagy más olyan nyelveken nyújtanak, amelyek nem az Európai Unió hivatalos nyelvei.

A felperes szerint a vitatott rendelkezések sértik a jogszerűségnek az alkotmány 1. cikkében biztosított elvét is, amelynek értelmében a magán felsőfokú oktatási intézmények alapítói jogosan bízhattak abban, hogy a tulajdonukat használhatják. Mivel ezek az intézmények megszerezték a megfelelő engedélyeket, tanulmányi képzéseiket pedig akkreditálták, jogosultak voltak arra, hogy folytassák a szóban forgó kereskedelmi tevékenységet. [A jogalkotó] nem írt elő olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy az új szabályozásra való áttérés átmenet nélkül történjen, és kompenzációs mechanizmus sem írt elő.

A felperes arra hivatkozott továbbá, hogy a vitatott rendelkezések – azáltal, hogy korlátot emelnek a felsőfokú oktatás piacára való belépés előtt, és megakadályozzák az Európai Unió más tagállamainak állampolgárait és vállalkozásait abban, hogy idegen nyelveken nyújtsanak felsőfokú oktatási szolgáltatásokat – sértik az európai uniós jog által biztosított, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. és 56. cikkében elismert letelepedés szabadságát és a szolgáltatások szabad áramlását, illetve a vállalkozásnak az Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikke által biztosított szabadságát.

**7. A parlament, a vitatott jogi aktust elfogadó intézmény** azt állítja, hogy a vitatott rendelkezések megfelelnek az alkotmány 5., 105. és 112. cikkének.

**7.1.** A parlament szerint a vitatott rendelkezések nem korlátozzák a magán felsőfokú oktatási intézmények jogait, mivel az oktatáshoz való jog csak a diákok jogainak védelmét foglalja magában. Az állam nem köteles a hivatalos nyelvtől eltérő nyelven biztosítani a felsőfokú oktatást. Az oktatási rendszer egységének elve megköveteli, hogy egységes nyelvi követelményeket alkalmazzanak a képzés különböző típusaira és szintjeire vonatkozóan. Ennélfogva nem állapítható meg, hogy az alkotmány 112. cikke által biztosított jogok korlátozására került volna sor. Ezenkívül, még ha e jogokat korlátoznák is, az ilyen korlátozást törvény írná elő, jogszerű célt követne, és e céllal arányos lenne.

**7.2.** Ellenkérelmében a parlament arra hivatkozott, hogy a vitatott rendelkezések nem sértik az alkotmány 105. cikkében elismert jogokat, mivel utóbbiak nem biztosítanak jogi védelmet a személyek nyereségszerzéshez való joga

tekintetében. Ezenkívül figyelembe kell venni, hogy a magán felsőfokú oktatási intézmények egy sajátos módon szabályozott tevékenységi ágazatban működnek, amely a jogalkotó által meghatározott célok megvalósításától függ, és csak e célok elérése érdekében működhetnek nyereségorientáltan. Még ha úgy is tekintjük, hogy a vitatott rendelkezések korlátoznák az alkotmány 105. cikkében elismert jogokat, az ilyen korlátozás arányos lenne, mivel a magán felsőfokú oktatási intézmények továbbra is nyújthatnak a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény követelményeinek megfelelő tanulmányi képzéseket, kínálhatnak informális képzéseket és végezhetnek kutatási tevékenységeket. Ezenkívül a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény átmeneti rendelkezéseinek 49. pontja kellően hosszú átmeneti időszakot ír elő.

A tárgyaláson Sandis Bērtaitis, a parlament képviselője azzal érvelt, hogy az uniós jog nem korlátozza a tagállamok azon lehetőségét, hogy az oktatás területén az alkotmányos értékek védelméhez szükséges szabályokat fogadjanak el. Ezenkívül hozzátette, hogy a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdése különös rendelkezéseket ír elő a tanulmányi képzéseknek az Európai Unió nyelvein történő megvalósítására, ami miatt az nem választható el az Európai Unió oktatási térségétől.

**8.** 2020. június 11-én a **Satversmes tiesa** (alkotmánybíróság) ítéletet hozott a 2019–12–01. sz. ügyben (a továbbiakban: ítélet).

**8.1.** Ítéletében a **Satversmes tiesa** (alkotmánybíróság) azt a következtetést vonta le, hogy a tulajdonhoz való, az alkotmány 105. cikkében biztosított jogot az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkében elismert letelepedés szabadsága fényében kell értelmezni. Ennek alapján megállapította, hogy a letelepedés szabadságának tartalmát kell tisztázni, és ezzel egyidőben előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság elé terjesztésének lehetőségét is figyelembe vette. A **Satversmes tiesa** (alkotmánybíróság) azt is megjegyezte, hogy nem kívánatos az an helyzet, amelyben, ha esetlegesen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztenek a Bíróság elé, a vitatott rendelkezések alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének kérdése – legalábbis részben – hosszú időn keresztül megválaszolatlanul marad. Következésképpen a **Satversmes tiesa** (alkotmánybíróság) úgy határozott, hogy két részre bontja az ügyet: a vitatott rendelkezéseknek az alkotmány 112. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatos ügyre és a vitatott rendelkezéseknek az alkotmány 1. és 105. cikkével való összeegyeztethetőségére vonatkozó ügyre. Az első ügyet illetően ítéletet kellett hozni, mivel ebben az összefüggésben a vitatott rendelkezések egy olyan területet szabályoznak, amely az Európai Unió működéséről szóló szerződés 165. cikkének megfelelően az Európai Unió tagállamainak hatáskörébe tartozik. Ezzel szemben, ami a második ügyet illeti, annak érdemi vizsgálatát újra kell kezdeni.

**8.2.** Figyelembe véve a felsőoktatás, valamint a tudományos, művészeti vagy egyéb típusú alkotás szabadsága között fennálló szoros kapcsolatot, a vitatott rendelkezéseknek az alkotmány 112. cikkével való összeegyeztethetőségével

kapcsolatos ügyben – azon a kérdésen kívül, hogy e rendelkezések összeegyeztethetők-e az oktatáshoz való joggal – a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) azoknak az alkotmány 113. cikkével való összeegyeztethetőségét értékelte, amely a tudományos alkotás szabadságát biztosítja.

Az ítéletben e bíróság azt állítja, hogy a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 5. cikkében előírt, a hivatalos nyelv művelésére és fejlesztésére vonatkozó kötelezettséggel a jogalkotó konkretizálta az állam azon pozitív kötelezettségét, hogy olyan szabályozási keretet hozzon létre a felsőfokú oktatásra vonatkozóan, amely biztosítja, hogy ezen intézmények a tevékenységüket közérdekből végezzék. Ezenkívül figyelembe kell venni azt, hogy a vitatott rendelkezés széles mérlegelési jogkört biztosít a felsőfokú oktatási intézmények számára e feladat teljesítését illetően. Következésképpen, a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 5. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata összeegyeztethető az alkotmánynak a 113. cikkével összefüggésben értelmezett 112. cikkével.

A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) megjegyezte, hogy a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdését e törvény átmeneti rendelkezéseinek 49. pontjával összefüggésben kell értelmezni, mivel e szabályok egységes szabályozási keretet alkotnak. E szabályozás korlátozza a felsőfokú oktatási intézmények tanárainak és diákjainak akadémiai szabadságát, valamint ezen intézmények önállóságát, mivel korlátozásokat ír elő az idegen nyelveknek az ezen intézményekben szervezett tanulmányi képzések során történő használatára vonatkozóan. E korlátozást törvény írja elő, jogszerű célt követ, és alkalmas e cél elérésére. A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) azonban arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó nem vizsgálta meg, hogy e jogszerű cél elérhető-e kevésbé korlátozó eszközökkel. Ezen eszközök egyike az összes magán felsőfokú oktatási intézmény minőségének átfogó értékelése lehet, amely alapján ki lehet adni az idegen nyelven nyújtott tanulmányi képzésekre vonatkozó engedélyt. Hasonlóképpen, egy olyan szabályozás, amely bizonyos tudományágak vagy bizonyos szintű tanulmányok tekintetében kivételeket állapít meg a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdése alól, kevésbé korlátozza a magán felsőoktatási intézmények oktatóinak és diákjainak akadémiai szabadságát, és ezen intézmények önállóságát. Következésképpen a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdése és átmeneti rendelkezéseinek 49. pontja nem egyeztethető össze az alkotmánynak a 113. cikkével összefüggésben értelmezett 112. cikkével, amennyiben a vitatott rendelkezéseket a magán felsőfokú oktatási intézményekre kell alkalmazni.

#### **IV. Azon indokok, amelyek miatt a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Unió Bíróságához**

**9.** A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 8. cikkének (1) bekezdése értelmében Lettországon ilyen intézményeket az állam, illetve más jogi vagy természetes személyek – ideértve a külföldi jogi vagy természetes személyeket



is – hozhatnak létre. A felsőfokú oktatás tehát egy olyan szolgáltatás, amelyet magánszemélyek által létrehozott vállalkozások is nyújthatnak.

Az [Európai Unióról szóló] szerződés 4. cikke megállapítja, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását. Másfelől, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 165. cikke értelmében az Európai Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket. Megállapítható tehát, hogy a felsőfokú oktatás tartalma és felépítése az Európai Unió tagállamainak hatáskörébe tartozó területnek minősül. Következésképpen, a vitatott rendelkezések, amelyek az oktatási intézmények működését szabályozzák a hivatalos nyelv művelésének és fejlesztésének előmozdítása érdekében, az Európai Unió tagállamainak hatáskörébe tartozó területhez tartoznak. Mindazonáltal a Bíróság elismerte, hogy a letelepedés szabadsága olyan területeken is alkalmazandó, amelyek tekintetében az Európai Unió tagállamai rendelkeznek hatáskörrel (lásd például: a Bíróság 2020. június 11-i KOB-ítélete, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, 20. pont).

A letelepedés szabadsága – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikke értelmében – magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, valamint a vállalkozások alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint. E szabadság tehát kiterjed mind a természetes, mind pedig a jogi személyekre. Amint azt a Bíróság megállapította, a letelepedés szabadságát tágan kell értelmezni. Ez magában foglalja az Európai Unió tagállamai állampolgárainak és vállalkozásainak jogát arra, hogy egy másik tagállam gazdasági életében haszonszerzési céllal állandóan és megszakítás nélkül részt vegyenek (lásd: a Bíróság 1974. június 21-i Reyners ítélete, 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, 25. pont). Ennélfogva a felsőfokú képzések díjazás ellenében történő szervezése akkor is a letelepedés szabadságának hatálya alá tartozik, ha e tevékenységet valamely tagállam állampolgára egy másik tagállamban stabil és állandó jelleggel, az utóbbi tagállamban található központi vagy másodlagos telephelyről folytatja. E szabadság korlátozásának minősül az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkének első bekezdése értelmében minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi (lásd: a Bíróság 2003. november 13-i Neri ítélete, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, 39. és 41. pont).

**9.1.** A 2019–12–01. sz. ügyben tartott tárgyaláson több nyilatkozattételre felhívott személy állította azt a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) előtt, hogy a vitatott rendelkezések az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkében elismert letelepedés szabadsága korlátozásának minősülhetnek, mivel a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikke nehezen áthágható korlátot képez a külföldi vállalkozásoknak a lett felsőoktatási piacra való belépése előtt.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. és 56. cikke szerinti „korlátozás” fogalma minden olyan intézkedést

magában foglal, amely tiltja, korlátozza vagy kevésbé vonzóvá teszi a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkébe ütközik minden olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtást a tisztán tagállamon belüli szolgáltatásnyújtásnál nehezebbé teszi (lásd: a Bíróság 2007. július 5-i Bizottság kontra Belgium ítélete, C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, 37. pont). A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) olyan általános rendelkezéseket állapít meg, amelyek szükségesek ahhoz, hogy könnyebbé váljon a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgása. A szolgáltatási irányelv 14. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok a szolgáltatásnyújtást nem köthetik hátrányosan megkülönböztető követelményekhez.

Hasonlóképpen, a korlátozás fogalma magában foglalja azokat a hátrányos megkülönböztetéstől mentes tagállami intézkedéseket is, amelyek befolyásolják a más tagállamok vállalkozásainak piacra jutását, és így akadályozzák az Európai Unión belüli kereskedelmet (lásd például: a Bíróság 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélete, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, 62. és 64. pont). Közvetett hátrányos megkülönböztetés minden olyan nemzeti intézkedés, amely – bár az állampolgárságtól függetlenül alkalmazandó – kevésbé vonzóvá teszi a Szerződés által biztosított szabadságok gyakorlását (lásd például: a Bíróság 2020. március 3-i Vodafone Magyarqus ítélete, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, 42. és 43. pont).

A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy azon nemzeti intézkedéseknek, amelyek alkalmasak arra, hogy megzavarják vagy kevésbé vonzóvá tegyék a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását, eleget kell tenniük a következő feltételeknek: azoknak a Szerződéssel összeegyeztethető jogos cél elérésére kell irányulniuk, azokat közérdeken alapuló kényszerítő oknak kell igazolnia, alkalmasnak kell lenniük az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem léphetnek túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken (lásd: a Bíróság 2007. július 5-i Bizottság kontra Belgium ítélete, C-522/04, [omissis] EU:C:2020:139, 47. pont). A Bíróság vizsgálta a letelepedési szabadság korlátozásait a felsőfokú oktatás területén, de ezt mindeddig [csak] a valamely szakmához a tagállamokban való hozzáférés feltételeit, valamint a felsőfokú oklevelek elismerését illetően tette (lásd például: a Bíróság 2008. július 10-i Bizottság kontra Portugália ítélete, C-307/07, [omissis] EU:C:2008:402; valamint a 2009. január 29-i Consiglio Nazionale degli Ingegneri ítélete, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) szerint az alapeljárás a felsőfokú oktatási szolgáltatások piacához való hozzáféréssel kapcsolatos. A Bíróság még nem tért ki a vállalkozási tevékenységnek a felsőfokú oktatás területén történő gyakorlására vonatkozó kérdésre.

Az Európai Unió Bírósága mindeddig nem vizsgálta azt a kérdést, hogy az olyan tagállami szabályozás, amely a felsőfokú oktatás területén valamely nemzeti nyelv

művelésének és használatának kötelezettségét írja elő – ideértve a magán felsőfokú oktatási intézményeket is –, korlátozza-e a letelepedés szabadságát, és ha igen, az igazolt és megfelelő-e, továbbá nem lépi-e túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. A jelen ügyben releváns lehet az Európai Unió Bíróságának azon ügyekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata is, amelyek ténybeli és jogi elemei eltérnek a jelen ügytől. Így például a Bíróság megállapította, hogy egy tagállam által a televíziós műsorszolgáltatókkal szemben előírt azon kötelezettség, hogy a bevételek bizonyos hányadát olyan alkotásokra fordítsák, amelyek eredeti nyelve e tagállam egyik hivatalos nyelve, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a letelepedés szabadsága, a tőke szabad mozgása és a munkavállalók szabad mozgása korlátozásának minősül. Az ilyen korlátozást a Bíróság az uniós joggal összeegyeztethetőnek ítélte (lásd például: a Bíróság 2009. március 5-i UTECA-ítélete, C-222/07, [omissis] EU:C:2009:124, 24. pont). A Bíróság azt is megállapította, hogy a munkaszerződések valamely tagállam hivatalos nyelvén történő megkötését előíró szabályozás visszatartó hatást gyakorolhat azon munkavállalókra és munkáltatókra, akik nem beszélik ezt a nyelvet más tagállamokból, és ennél fogva a munkavállalók szabad mozgása korlátozásának minősül. E korlátozást a Bíróság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 45. cikkével összeegyeztethetetlennek nyilvánította (lásd: a Bíróság 2013. április 16-i Las ítélete, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, 22. pont).

Arra is rá kell mutatni, hogy 2020. március 5-i indítványában Juliane Kokott főtanácsnok a magyar jog bizonyos rendelkezéseit vizsgálta, amelyek előírják, hogy a Magyarországon letelepedni kívánó külföldi felsőfokú oktatási intézmények a letelepedést csak akkor valósíthatják meg, ha a székhelyük szerinti államban felsőfokú oktatási szolgáltatásokat nyújtanak, és ha Magyarország, valamint az érintett ország nemzetközi szerződést kötött. Bár a magyar kormány azt állította, hogy az ilyen szabályozás szükséges a közrend védelméhez és a felsőfokú oktatás minőségének biztosításához, a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy az nem egyeztethető össze sem az Európai Unió működéséről szóló szerződés 54. cikkével összefüggésben értelmezett 49. cikkével, sem a szolgáltatási irányelv 16. cikkével, sem pedig a vállalkozásnak az Európai Unió Alapjogi Chartája által biztosított szabadságával (lásd: Kokott főtanácsnok C-66/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyre vonatkozó indítványa, [omissis] EU:C:2020:172, 130–140., 153–161. pont és 175. pont).

**9.2.** A felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 5. cikke a hivatalos nyelv, azaz a lett nyelv fejlesztésére és művelésére kötelez minden olyan intézményt, amely a Lett Köztársaság által elismert felsőfokú diplomát kíván kiállítani. Az említett törvény 56. cikkének (3) bekezdése korlátozza a magán felsőfokú oktatási intézmények arra vonatkozó lehetőségét, hogy idegen nyelven kínáljanak és nyújtsanak képzéseket, mivel ez csak az e rendelkezésben meghatározott esetekben lehetséges (lásd: a Satversmes tiesa [alkotmánybíróság] 2019–12–01. sz. ügyben 2020. június 11-én hozott ítéletének 29.4. pontja).

E két rendelkezés egyformán alkalmazandó az állami és a magán felsőfokú oktatási intézményekre, valamint a Lettországból és a külföldön letelepedett

vállalkozásokra. Márpedig a rigai jogi főiskoláról szóló törvény 21. cikke és a rigai közgazdasági főiskoláról szóló törvény 19. cikkének (1) bekezdése értelmében a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható e két, Lettországból letelepedett felsőfokú oktatási intézményre.

A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) tehát a következőt állapítja meg: a Bíróság fent hivatkozott ítélezési gyakorlata egyértelművé teszi, hogy egy tagállam hivatalos nyelvének használatára vagy e nyelvhasználatnak a vállalási tevékenység valamely területén való fejlesztése előmozdítására vonatkozó kötelezettség a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülhet. Mindazonáltal a tagállamoknak az oktatás területén fennálló hatáskörére tekintettel kétséges, hogy a magán felsőfokú oktatási intézményeket terhelő azon kötelezettség, hogy valamely tagállam hivatalos nyelvét műveljék és fejlesszék, valamint hogy azt a felsőfokú tanulmányi képzéseken használják, szintén korlátozza-e a letelepedés szabadságát.

A vitatott rendelkezések azonos módon alkalmazandók a lett vállalkozásokra, valamint az Európai Unió más tagállamainak állampolgáira és vállalkozásaira, amely körülmény arra utalhat, hogy a feltételezett korlátozás nem hátrányosan megkülönböztető. Mindazonáltal a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) szerint a Bíróság ítélezési gyakorlatából nem tűnik ki egyértelműen, hogy hatással van-e az említett korlátozás jellegére az, hogy a felsőfokú oktatási intézményekről szóló törvény 56. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható két, Lettországból letelepedett felsőfokú oktatási intézményre. Nem lehet ugyanis egyértelműen megállapítani, hogy hátrányosan megkülönböztető-e egy olyan szabályozás, amely megkülönböztetés nélkül alkalmazandó a lett és a külföldi vállalkozásokra, de amely kivételt ír elő két, Lettországból letelepedett vállalkozás tekintetében.

Az arányosság elvét kimerítő jelleggel vizsgálta a Bíróság ítélezési gyakorlata (lásd például: a Bíróság 2013. január 22-i Sky Österreich ítélete, C-283/11, [omissis] EU:C:2013:28, 50. pont; valamint a 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai ítélete, C-293/12 és C-594/12, [omissis] EU:C:2014:238, 46. pont). Mindazonáltal, még azt feltételezve is, hogy a jelen ügyben vitatott rendelkezések korlátozzák a letelepedés szabadságát, kétséges, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkének és az Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikkének értelmezéséből lehet-e arra következtetni, hogy az ilyen korlátozás igazolt, megfelelő és nem haladja meg az e korlátozás által követett, a hivatalos nyelv védelmére irányuló jogszerű cél eléréséhez szükséges mértéket. A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) szerint a hivatalos nyelv a nemzeti identitás egyik megnyilvánulásának tekintendő.

**10.** Az alkotmány 68. cikke előírja, a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) pedig megállapította, hogy az uniós jog a lett jogrend szerves részévé vált a Lettországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló szerződés ratifikációjával. A nemzeti szabályozás tartalmának tisztázása és alkalmazása érdekében tehát figyelembe kell venni az európai uniós jogot és annak a Bíróság

ítélkezési gyakorlata által adott értelmezését (lásd: a Satversmes tiesa [alkotmánybíróság] 2018–11.-01. sz. ügyben 2019. március 6-án hozott ítélete, 16.2. pont).

A Lettország által az Európai Unióhoz való csatlakozásából eredően vállalt kötelezettségekből következik, hogy az alkotmány 105. cikkét az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkében elismert letelepedés szabadsága fényében kell értelmezni (lásd: a Satversmes tiesa [alkotmánybíróság] 2019–12–01. sz. ügyben 2020. június 11-én hozott ítélete, 23.1. pont). A jelen ügyben tehát tisztázni kell az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkének tartalmát.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke úgy rendelkezik, hogy az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára az Európai Unió Szerződéseinek értelmezésére, valamint az Európai Unió jogi aktusainak érvényességére és értelmezésére vonatkozó kérdésekben. A Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett olyan bíróság, amelynek határozataival szemben nincs jogorvoslati lehetőség. Következésképpen teljesítenie kell azon kötelezettségét, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz, feltéve, hogy nem állapította meg, hogy a kérdés nem releváns, vagy a szóban forgó rendelkezést a Bíróság már értelmezte, vagy a jog helyes alkalmazása olyan nyilvánvaló, hogy az semmilyen észszerű kétségnek nem enged teret (lásd például: 1982. október 6-i CILFIT kontra Ministero della Sanità ítélet, C-283/81, [omissis] EU:C:1982:335, 21. pont). Ahogyan az a Bíróságnak a jelen határozatban a korábbiakban említett ítélkezési gyakorlatából következik, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkének helyes értelmezése és alkalmazása nem olyan nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizárna. Bár a Bíróság több alkalommal értelmezte a Szerződés e rendelkezését, nem adott értelmezést a letelepedés szabadságának a felsőfokú oktatás területén történő korlátozása tekintetében.

Következésképpen a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság) úgy véli, hogy a 2020–33–01. sz. ügyben fennállnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság elé terjesztését igazoló körülmények.

A fenti megállapításokra tekintettel és [omissis] az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján a Satversmes tiesa (alkotmánybíróság)

**a következőképpen határozott:**

**1. Előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:**

**1.1.** Korlátozza-e egy, az alapügyben szereplőhöz hasonló szabályozás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkében rögzített letelepedés szabadságát, vagy – másodlagosan – az [említett szerződés] 56. cikkében biztosított

szolgáltatásnyújtás szabadságát, valamint a vállalkozásnak az Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikke által biztosított szabadságát?

**1.2.** Milyen megfontolásokat kell figyelembe venni annak értékelése során, hogy az ilyen szabályozás igazolt, megfelelő és arányos-e azon jogszerű célkitűzésre tekintettel, amely a hivatalos nyelvnek mint a nemzeti identitás megnyilvánulásának védelmére irányul?

**2. Az Európai Unió Bíróságának döntéshozataláig felfüggeszti az eljárást.**

E határozattal szemben nincs helye fellebbezésnek.

[omissis] [Alíráások és alaki kérdések]

MUNKADOKUMENTUM