

Zadeva C-391/20

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

29. julij 2020

Predložitveno sodišče:

Satversmes tiesa (ustavno sodišče, Latvija)

Datum predložitvene odločbe:

14. julij 2020

Tožeče stranke:

Boriss Cilevičs in drugi

Institucija, ki je sprejela izpodbijani akt:

Saeima (parlament, Latvija)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (USTAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE LATVIJE, LATVIJA)**

SKLEP

O PREDLOŽITVI VPRAŠANJ SODIŠČU EVROPSKE UNIJE

V PREDHODNO ODLOČANJE

V ZADEVI ŠT. 2020–33–01

V Rigi, 14. julija 2020

Latvijas Republikas Satversmes tiesa [...] (ni prevedeno) [sestava predložitvenega sodišča]

na zahtevo dvajsetih poslancev triindvajsetega zakonodajnega sklica Saeime (parlament, Latvija) – Borissa Cilevičsa, Valērijsa Agešinsa, Vjačeslavsa Dombrovskisa, Vladimirsā Nikonovsa, Artūrsa Rubiksa, Ivansa Ribakovsa, Nikolajsa Kababovsa, Igorsa Pimenovsa, Vitālijsa Orlovsa, Edgarsa Kucinsa, Ivansa Klementjevsa, Inge Goldberga, Evije Papule, Jānisa Krišānsa, Jānisa Urbanovičsa, Ļubove Švecova, Sergejsa Dolgopolovsa, Andrejsa Klementjevsa,

Regīne Ločmele-Luņova in Ivarsa Zariņša – [...] (ni prevedeno) [navedba v zvezi s postopkom], vloženo v pisni fazi postopka po ustni obravnavi 14. julija 2020 v zadevi „Združljivost členov 5(1), tretji stavek, in 56(3) Augstskolu likums (zakon o visokošolskih ustanovah) in točke 49 prehodnih določb tega zakona s členoma 1 in 105 Latvijas Republikas Satversme (ustava Republike Latvije, v nadaljevanju: ustava)“,

navaja naslednje:

I. Latvijska zakonodaja

1. Člen 1 ustave določa:

„Latvija je neodvisna demokratična republika.“

Člen 4 ustave določa:

„Latvijsčina je uradni jezik Republike Latvije. Latvijska zastava je rdeča z belo črto.“

Člen 68 ustave določa:

„Vsak mednarodni sporazum, ki ureja vprašanja, ki jih je treba obravnavati po zakonodajni poti, mora potrditi Parlament.“

Latvija lahko s sklenitvijo mednarodnih sporazumov z namenom krepitev demokracije del pristojnosti državnih institucij prenese na mednarodne institucije. Parlament lahko na zasedanju, na katerem sta navzoči vsaj dve tretjini poslancev parlamenta, ratificira mednarodne sporazume, s katerimi se na mednarodne institucije prenese del pristojnosti državnih institucij; za ratifikacijo je potrebna dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev.

O pridružitvi Latvije Evropski uniji se odloči na podlagi referendumu, ki se razpiše na predlog Parlamenta.

Za pomembne spremembe pogojev članstva Latvije v Evropski uniji se razpiše referendum, če to zahteva vsaj polovica poslancev parlamenta.“

Člen 105 ustave določa:

„Zagotovljena je pravica do zasebne lastnine. Premoženje, ki je predmet pravice do zasebne lastnine, se ne sme uporabljati na način, ki bi bil v nasprotju z javnim interesom. Pravico do zasebne lastnine je mogoče omejiti le z zakonom. Prisilna razlastitev zaradi javne koristi je dovoljena le v izjemnih primerih na podlagi posebnega zakona in proti plačilu pravične odškodnine.“

Člen 112 ustave določa:

„Vsakdo ima pravico do izobraževanja. Država zagotavlja brezplačen dostop do osnovnošolskega izobraževanja in do različnih ravni srednješolskega izobraževanja. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno.“

Člen 113 ustave določa:

„Država priznava svobodo znanstvenega, umetniškega ali drugega ustvarjanja ter zagotavlja varstvo avtorskih in patentnih pravic.“

2. Parlament je 2. novembra 1995 sprejel zakon o visokošolskih ustanovah, ki je začel veljati 1. decembra istega leta.

2.1. Člen 5 zakona o visokošolskih ustanovah je sprva določal, da je naloga teh ustanov kultiviranje in razvoj znanosti in umetnosti. Z likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (zakon o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah) z dne 21. junija 2018 je bil tretji stavek člen 5 tega zakona spremenjen tako, da se glasi: „V okviru svojih dejavnosti skrbijo za kultiviranje in razvoj znanosti, umetnosti in uradnega jezika.“

2.2. Z zakonom z dne 21. junija 2018 o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah je bil spremenjen tudi člen 56 tega zakona. Na začetku tretjega odstavka tega člena je bil izraz „državne visokošolske ustanove“ nadomeščen z izrazom „visokošolske ustanove, koledži in višje strokovne šole“. Tako od 1. januarja 2019, ko so začele veljati te spremembe, člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah določa:

„V visokošolskih ustanovah, koledžih in višjih strokovnih šolah se študijski programi izvajajo v uradnem jeziku. Študijski programi se lahko izvajajo v tujem jeziku le v naslednjih primerih:

- 1) Študijski programi, ki jih v Latviji obiskujejo tuji študenti, in študijski programi, organizirani v okviru sodelovanja, predvidenega v programih Evropske unije in mednarodnih sporazumih, se lahko izvajajo v uradnih jezikih Evropske unije. Če traja študij v Latviji več kot šest mesecev ali predstavlja več kot 20 kreditnih točk, je treba v število obveznih ur izobraževanja, ki jih morajo opraviti tuji študenti, vključiti učenje uradnega jezika.
- 2) V uradnih jezikih Evropske unije ni mogoče pridobiti več kot petine kreditnih točk študijskega programa, vendar se v ta izračun ne štejejo zaključni in državni izpiti niti pisanje zaključnih del, diplomskih ali magistrskih nalog.
- 3) Študijski programi, ki jih je treba izvajati v tujem jeziku zaradi doseganja ciljev v skladu z izobraževalno klasifikacijo Republike Latvije za naslednje kategorije izobraževalnih programov: jezikoslovni in kulturološki študijski programi ali študiji jezikov. Agencija za akreditacijo študijskih programov odloči, ali študijski program spada v to kategorijo izobraževalnih programov.

4) Skupni študijski programi se lahko izvajajo v uradnih jezikih Evropske unije.“

Člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah torej določa, da se v vseh visokošolskih ustanovah, vključno z zasebnimi ustanovami v Latviji, študijski programi izvajajo v uradnem jeziku. Uporaba tujih jezikov je za izvajanje takih programov mogoča le v primerih, določenih v tej določbi.

2.3. Z zakonom z dne 21. julija 2018 o spremembi zakona o visokošolskih ustanovah je bila k prehodnim določbam dodana točka 49, ki določa:

„Spremembe člena 56(3) tega zakona, ki se nanašajo na jezik, v katerem se izvajajo študijski programi, začnejo veljati 1. januarja 2019. Visokošolske ustanove, koledži in višje strokovne šole, v katerih se študijski programi izvajajo v jeziku, ki ni v skladu z določbami člena 56(3) tega zakona, lahko te programe izvajajo v zadevnem jeziku do 31. decembra 2022. Od 1. januarja 2019 naprej ne bo dovoljen vpis študentov v študijske programe, ki se izvajajo v jeziku, ki ni v skladu z določbami člena 56(3) tega zakona.[“]

3. V Latviji obstajata dve zasebni visokošolski ustanovi – Rīgas Ekonomikas augstskola (visoka šola za ekonomske vede v Rigi) in Rīgas Juridiskā augstskola (visoka šola za pravo v Rigi) –, katerih delovanje je urejeno s posebnima zakonoma. Ta med drugim vsebujeta določbe o jeziku, v katerem se izvajajo programi v navedenih ustanovah.

Člen 19(1) Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (zakon o visoki šoli za ekonomske vede v Rigi) določa:

„V tej ustanovi programi potekajo v angleščini. Pisanje in zagovor del, potrebnih za pridobitev naziva diplomant, magister ali doktor, in izpiti za poklicno kvalifikacijo se opravijo v angleščini.“

Člen 21 Rīgas Juridiskās augstskolas likums (zakon o visoki šoli za pravo v Rigi) pa določa:

„Ta ustanova izvaja študijske programe, za katere je bila izdana ustrezna akreditacija in ki so bili potrjeni v skladu s predpisi. Študijski programi potekajo v angleščini ali drugem uradnem jeziku Evropske unije.“

II. Zakonodaja Evropske unije

4. Člen 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije priznava svobodo ustanavljanja, člen 56 pa svobodo opravljanja storitev. Svoboda ustanavljanja prav tako spada na področje svobode gospodarske pobude, določene v členu 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

III. Dejansko stanje in postopek pri Satversmes tiesa

5. Pri Satversmes tiesa je bila sprožena zadeva št. 2019–12–01 „Združljivost členov 5(1), tretji stavek, in 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točke 49 prehodnih določb tega zakona s členi 1, 105 in 112 ustave Republike Latvije“.

Zadeva je bila sprožena na zahtevo dvajsetih poslancev latvijskega parlamenta (v nadaljevanju: predlagatelj). Na podlagi takšne zahteve se opravi abstrakten nadzor pravil. Namen takih zahtev za oceno ustavnosti, ki so jih pri Satversmes tiesa vložili nosilci [pravice], da zahtevajo abstrakten nadzor nad pravnimi pravili, med katerimi so člani latvijskega parlamenta, je varstvo javnih interesov. Zahteve za oceno ustavnosti so bistven instrument za varstvo pomembnih državnih in socialnih interesov. Abstrakten nadzor pravnih pravil je sredstvo za organizacijo pravnega sistema. Zato mora Satversmes tiesa presoditi o združljivosti izpodbijanih določb s hierarhično višjimi pravnimi pravili glede na vse osebe, za katere je zakonodajalec določil uporabo zadevne ureditve (glej odločbo Satversmes tiesa z dne 15. novembra 2016 v zadevi 2015–25–01, točka 9).

6. Predlagatelj je v zahtevi za oceno ustavnosti, vloženi pri Satversmes tiesa, trdil, da člena 5(1), tretji stavek, in 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ter točka 49 prehodnih določb tega zakona (v nadaljevanju: izpodbijane določbe) niso v skladu s členi 1, 105 in 112 ustave.

Predlagatelj je trdil, da izpodbijane določbe omejujejo avtonomijo zasebnih visokošolskih ustanov ter akademsko svobodo njihovih profesorjev in študentov, ker tem ustanovam nalagajo, da kultivirajo in razvijajo uradni jezik ter takim ustanovam omejujejo možnost, da bi ponujale študijske programe v tujih jezikih. S tem naj bi bila s omejena pravica izobraževanja, določena v členu 112 ustave.

Predlagatelj je trdil tudi, da izpodbijane določbe omejujejo pravico visokošolskih ustanov do opravljanja gospodarske dejavnosti in opravljanja odplačne storitve visokošolskega izobraževanja v skladu z akreditacijo, ki jo imajo, čeprav je ta pravica varovana s pravico do zasebne lastnine iz člena 105 ustave. Zasebne visokošolske ustanove ne smejo v celoti ponujati programov, ki potekajo v angleščini ali drugih jezikih, ki niso uradni jeziki Evropske unije, in ki jim je že bila dodeljena ustrezna akreditacija.

Predlagatelj meni, da izpodbijane določbe kršijo tudi načelo zakonitosti, določeno v členu 1 ustave, na podlagi katerega so lahko ustanovitelji zasebnih visokošolskih ustanov legitimno pričakovali, da bodo lahko imeli korist od svoje zasebne lastnine. Ker so te ustanove pridobile ustrezne akreditacije in ker so tudi njihovi študijski programi dobili akreditacijo, so se zanašale na to, da bodo lahko še naprej opravljajo zadevno gospodarsko dejavnost. Sprejeta ni bila nobena določba, ki bi omogočila gladek prehod na nova pravila ali mehanizem za nadomestilo.

Predlagatelj je trdil tudi, da izpodbijane določbe s tem, ko ustvarjajo oviro za vstop na trg visokošolskega izobraževanja ter državljanom in podjetjem iz drugih držav članic Evropske unije preprečujejo opravljanje storitev visokošolskega

izobraževanja v tujih jezikih, posegajo v svobodo ustanavljanja in prostega pretoka storitev, ki ju zagotavljata pravo Evropske unije in ki sta določeni v členih 49 in 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ter v svobodo gospodarske pobude, določeno v členu 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

7. Institucija, ki je sprejela izpodbijani akt, parlament, trdi, da so izpodbijane določbe v skladu s členi 5, 105 in 112 ustave.

7.1. Parlament meni, da izpodbijane določbe ne omejujejo pravic zasebnih visokošolskih ustanov, saj pravica do izobraževanja zajema le varstvo pravic študentov. Država ni dolžna zagotoviti visokošolskega izobraževanja v jeziku, ki ni uradni jezik. Načelo enotnosti izobraževalnega sistema zahteva izvajanje enotnih osnovnih jezikovnih zahtev za različne vrste in stopnje izobraževanja. Zato ni mogoče šteti, da so bile pravice iz člena 112 ustave omejene. Poleg tega, tudi če bi se štelo, da so te pravice omejene, bi bila taka omejitev predpisana z zakonom, sledila bi legitimnemu cilju in bi bila sorazmerna s tem ciljem.

7.2. Parlament je v odgovoru na zahtevo navedel, da izpodbijane določbe ne posegajo v pravice, ki jih varuje člen 105 ustave, saj te ne določajo pravnega varstva za pravico oseb, da ustvarjajo dobiček. Poleg tega je treba upoštevati, da zasebne visokošolske ustanove delujejo v sektorju reguliranih dejavnosti, ki je podrejen doseganju ciljev, ki jih je določil zakonodajalec, in da se lahko namen ustvarjanja dobička zasleduje le v okviru uresničevanja teh ciljev. Tudi če bi šteli, da izpodbijane določbe omejujejo pravice iz člena 105 ustave, bi bila taka omejitev sorazmerna, ker lahko zasebne visokošolske ustanove še naprej izvajajo študijske programe v skladu z zahtevami zakona o visokošolskih ustanovah, ponujajo neformalne programe in izvajajo raziskovalne dejavnosti. Poleg tega točka 49 prehodnih določb zakona o visokošolskih ustanovah določa dovolj dolgo prehodno obdobje.

Sandis Bērtaitis, zastopnik Parlamenta, je na obravnavi trdil, da pravo Unije ne omejuje možnosti, ki jo imajo države članice, da na področju izobraževanja sprejmejo potrebna pravila za varstvo ustavnih vrednot. Poleg tega je navedel, da člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah predpisuje posebne določbe za izvajanje študijskih programov v jezikih Evropske unije in naj torej ne bi odstopal od izobraževalnega prostora Evropske unije.

8. Satversmes tiesa je 11. junija 2020 izdalo sodbo v zadevi št. 2019–12–01 (v nadaljevanju: sodba).

8.1. Satversmes tiesa je v sodbi ugotovilo, da je treba pravico do zasebne lastnine iz člena 105 ustave razlagati ob upoštevanju svobode ustanavljanja iz člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Zato je menilo, da je treba pojasniti vsebino svobode ustanavljanja, hkrati pa predvideti možnost, da se Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Satversmes tiesa je tudi menilo, da ni zaželeno, da bi bilo vprašanje združljivosti izpodbijanih odločb z ustavo zaradi morebitne vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču dolgo

časa vsaj deloma brez odgovora. Zato je Satversmes tiesa odločilo, da obravnavano zadevo razdeli na dva dela: na zadevo, ki se nanaša na združljivost izpodbijanih določb s členom 112 ustave in na zadevo, ki se nanaša na združljivost izpodbijanih določb s členoma 1 in 105 ustave. Glede prve zadeve je bilo treba izdati odločbo, saj v tem okviru izpodbijane določbe urejajo področje, ki v skladu s členom 165 Pogodbe o delovanju Evropske unije spada v pristojnost držav članic Evropske unije. Na drugi strani pa je treba nadaljevati z meritorno obravnavo druge zadeve.

8.2. Ob upoštevanju tesne povezave med visokošolskim izobraževanjem in svobodo znanstvene, umetniške ali druge ustvarjalnosti v zadevi, ki se nanaša na združljivost izpodbijanih določb s členom 112 ustave, je Satversmes tiesa poleg vprašanja združljivosti navedenih določb s pravico do izobraževanja preizkusilo njihovo združljivost s členom 113 ustave, ki določa svobodo znanstvenega ustvarjanja.

V sodbi je navedlo, da je zakonodajalec z obveznostjo kultiviranja in razvoja uradnega jezika, določeno v členu 5 zakona o visokošolskih ustanovah, udejanil pozitivno obveznost države, da vzpostavi regulativni okvir za visokošolsko izobraževanje, ki zagotavlja, da se dejavnost teh ustanov opravlja v splošnem interesu. Poleg tega je treba upoštevati dejstvo, da zadevna določba visokošolskim ustanovam daje široko diskrecijsko pravico glede izpolnjevanja te naloge. Zato je člen 5(1), tretji stavek, zakona o visokem šolstvu skladen s členom 112 ustave v povezavi z njenim členom 113.

Satversmes tiesa je poudarilo, da je treba člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah razlagati v povezavi s točko 49 prehodnih določb tega zakona, saj ta pravila tvorijo enoten regulativni okvir. Ta ureditev omejuje akademsko svobodo profesorjev in študentov visokošolskih ustanov ter avtonomijo teh ustanov, saj določa omejitve glede uporabe tujih jezikov pri izvajanju študijskih programov v teh ustanovah. Ta omejitev je predpisana z zakonom, zasleduje legitimen cilj in je primerna za doseganje tega cilja. Vendar je Satversmes tiesa ugotovilo, da zakonodajalec ni preučil, ali je ta legitimni cilj mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi. Eno od teh sredstev bi lahko bila splošna ocena kakovosti vseh zasebnih visokošolskih ustanov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izdati akreditacijo za izvajanje študijskih programov v tujem jeziku. Prav tako naj bi ureditev, ki bi določila odstopanja od člena 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah za nekatera znanstvena področja ali za določene stopnje študija, manj omejevala akademsko svobodo profesorjev in študentov zasebnih visokošolskih ustanov ter avtonomijo teh ustanov. Zato sta člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah in točka 49 prehodnih določb tega zakona v neskladju s členom 112 ustave v povezavi z njenim členom 113 v delu, v katerem se uporabljata za zasebne visokošolske ustanove.

IV. Razlogi, zaradi katerih je Satversmes tiesa Sodišču Evropske unije predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe

9. Na podlagi člena 8(1) zakona o visokošolskih ustanovah lahko take ustanove v Latviji ustanovi država ali druge pravne ali fizične osebe, vključno s tujimi pravnimi ali fizičnimi osebami. Visokošolsko izobraževanje je torej storitev, ki jo lahko opravljajo podjetja, ki jih ustanovijo posamezniki.

Člen 4 Pogodbe [o Evropski unij] določa, da Evropska unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic. Poleg tega Evropska unija na podlagi člena 165 Pogodbe o delovanju Evropske unije v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost. Torej je mogoče ugotoviti, da vsebina in organizacija visokošolskega izobraževanja spadata v pristojnost držav članic Evropske unije. Zato izpodbijane določbe, ki urejajo delovanje izobraževalnih ustanov s ciljem spodbujanja kultiviranja in razvoja uradnega jezika, spadajo na področje, za katero so pristojne države članice Evropske unije. Vendar je Sodišče ugotovilo, da se svoboda ustanavljanja uporablja tudi na področjih, ki so v pristojnosti držav članic Evropske unije (glej na primer sodbo z dne 11. junija 2020, KOB, C-206/19, [...] (ni prevedeno) EU:C:2020:463, točka 20).

Svoboda ustanavljanja v smislu člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij pod pogoji, ki jih za svoje državljane določa zakonodaja države, v kateri se taka ustanovitev izvede. Ta svoboda torej velja tako za fizične kot za pravne osebe. Kot je tudi Sodišče razsodilo, je treba svobodo ustanavljanja razumeti široko. Ta zajema pravico državljanov in podjetij iz držav članic Evropske unije, da s pridobitnim namenom stalno in kontinuirano sodelujejo v gospodarskem življenju druge države članice (glej sodbo z dne 21. junija 1974, Reyners, 2/74, [...]) (ni prevedeno) EU:C:1974:68, točka 25). Zato izvajanje odplačnega visokošolskega izobraževanja prav tako spada na področje uporabe svobode ustanavljanja, če to dejavnost stalno in redno opravlja državljan države članice v drugi državi članici na glavnem ali sekundarnem sedežu v tej drugi državi članici. Omejitve te pravice v smislu člena 49(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije so vsi ukrepi, ki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja te pravice (glej sodbo z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, [...]) (ni prevedeno) EU:C:2003:614, točki 39 in 41).

9.1. Na obravnavi v zadevi št. 2019-12-01 je več oseb, ki so bile tja vabljeni, pred Satversmes tiesa izjavilo, da bi izpodbijane določbe lahko pomenile omejitev svobode ustanavljanja, določene v člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj člen 56 zakona o visokošolskih ustanovah pomeni težko premostljivo oviro za vstop tujih podjetij na latvijski trg visokošolskega izobraževanja.

V skladu s sodno prakso Sodišča se pojem „omejitev“ v smislu členov 49 in 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije nanaša na vse ukrepe, ki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev. Člen 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije nasprotuje uporabi vsakršnega nacionalnega predpisa, katerega posledica je, da opravljanje storitev med državami članicami postane težavnejše od opravljanja

storitev izključno znotraj države članice (glej sodbo z dne 5. julija 2007, Komisija/Belgija, C-522/04, [...] (ni prevedeno) EU:C:2007:405, točka 37). Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (v nadaljevanju: direktiva o storitvah) vsebuje splošne določbe, potrebne za olajšanje uveljavljanja svobode ustanavljanja ponudnikov storitev in prostega pretoka storitev. Člen 14(1) Direktive o storitvah določa, da države članice ne smejo pogojevati opravljanja storitev z diskriminatornimi zahtevami.

Prav tako pojem omejitve zajema tudi nediskriminatorne ukrepe države članice, ki vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in tako ovirajo trgovino v Evropski uniji (glej na primer sodbo z dne 28. aprila 2009, Komisija/Italija, C-518/06, [...] (ni prevedeno) EU:C:2009:270, točki 62 in 64). Posredna diskriminacija pomeni vsak nacionalni ukrep, ki, tudi če se uporablja ne glede na državljanstvo, zmanjšuje privlačnost uresničevanja pravic, zagotovljenih s Pogodbo (glej na primer sodbo z dne 3. marca 2020, Vodafone Magyarqus, C-75/18, [...] (ni prevedeno) EU:C:2020:139, točki 42 in 43).

Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali naredijo manj privlačno izvajanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, mogoče dopustiti, če zasledujejo legitimen cilj, ki je združljiv s Pogodbo, če so utemeljeni z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če so primerni za uresničitev zastavljenega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja (glej sodbo z dne 5. julija 2007, Komisija/Belgija, C-522/04, [...] (ni prevedeno) EU:C:2020:139, točka 47). Sodišče je preučilo omejitve svobode ustanavljanja na področju visokošolskega izobraževanja, vendar je do zdaj to storilo [le] glede pogojev za dostop do poklica v državah članicah in priznavanja visokošolskih diplom (glej na primer sodbi z dne 10. julija 2008, Komisija/Portugalska, C-307/07, [...] (ni prevedeno) EU:C:2008:402, in z dne 29. januarja 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [...] (ni prevedeno) EU:C:2009:37). Po mnenju Satversmes tiesa se spor v postopku o glavni stvari nanaša na dostop do trga storitev visokošolskega izobraževanja. Sodišče še ni obravnavalo vprašanja opravljanja podjetniške dejavnosti na področju visokošolskega izobraževanja.

Sodišče Evropske unije doslej še ni obravnavalo vprašanja, ali ureditev države članice, ki tudi zasebnim visokošolskim ustanovam nalaga obveznost kultiviranja nacionalnega jezika in njegove uporabe na področju visokošolskega izobraževanja, pomeni omejitev svobode ustanavljanja, in če je tako, ali je ta upravičena, primerna in ne presega tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja. Tudi sodna praksa Sodišča Evropske unije v zadevah, v katerih so dejanske in pravne okoliščine drugačne od tistih v obravnavani zadevi, bi bila lahko upoštevana tudi v tem položaju. Tako je Sodišče na primer razsodilo, da obveznost, ki jo država članica nalaga izdajateljem televizijskih programov, da določen delež prihodkov namenijo za dela, katerih jezik izvornika je eden od uradnih jezikov zadevne države članice, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, svobode ustanavljanja, prostega pretoka kapitala in prostega gibanja delavcev. Taka

omejitev je bila razglašena za združljivo s pravom Unije (glej na primer sodbo z dne 5. marca 2009, UTECA, C-222/07, [...] (ni prevedeno) EU:C:2009:124, točka 24). Sodišče je ugotovilo tudi, da ima lahko ureditev, ki nalaga sklepanje pogodb o zaposlitvi v uradnem jeziku države članice, odvratilni učinek na delavce in delodajalce iz drugih držav članic, ki tega jezika ne govorijo, in zato pomeni omejitev prostega gibanja delavcev. Ta omejitev je bila razglašena za nezdružljivo s členom 45 Pogodbe o delovanju Evropske unije (glej sodbo z dne 16. aprila 2013, Las, C-202/11, [...] (ni prevedeno) EU:C:2013:239, točka 22).

Poudariti je treba tudi, da je generalna pravobranilka Sodišča Juliane Kokott v sklepnih predlogih z dne 5. marca 2020 preučila nekatere določbe madžarskega prava, v skladu s katerimi lahko tuje visokošolske ustanove, ki želijo vzpostaviti sedež na Madžarskem, to storijo le, če opravljajo storitve visokošolskega izobraževanja v državi, v kateri imajo sedež, in če je bila med Madžarsko in zadevno državo sklenjena mednarodna pogodba. Čeprav je madžarska vlada trdila, da je taka ureditev nujno potrebna za varstvo javnega reda in zagotavljanje kakovosti visokošolskega izobraževanja, je generalna pravobranilka ugotovila, da ta ureditev ni združljiva niti s členom 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije v povezavi s členom 54 navedene pogodbe niti s členom 16 Direktive o storitvah niti s svobodo gospodarske pobude iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (glej sklepane predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi C-66/18, Komisija/Madžarska, [...] (ni prevedeno) EU:C:2020:172, točke 130 do 140, 153 do 161 in 175).

9.2. Člen 5 zakona o visokošolskih ustanovah določa, da morajo vse ustanove, ki želijo podeliti diplomu visokošolskega izobraževanja, ki jo priznava Republika Latvija, razvijati in kultivirati uradni jezik, torej latvijščino. Člen 56(3) navedenega zakona omejuje možnosti zasebnih visokošolskih ustanov, da ponujajo in izvajajo programe v tujih jezikih, saj je to mogoče le v primerih, navedenih v tej določbi (glej sodbo Satversmes tiesa z dne 11. junija 2020 v zadevi št. 2019–12–01, točka 29.4).

Ti določbi se enako uporabljata za javne in zasebne visokošolske ustanove ter tako za podjetja s sedežem v Latviji kot za tista s sedežem v tujini. Na podlagi člena 21 zakona o visoki šoli za pravo v Rigi in člena 19(1) zakona o visoki šoli za ekonomske vede v Rigi pa se člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ne uporablja za ti visokošolski ustanovi s sedežem v Latviji.

Satversmes tiesa ugotavlja naslednje: iz prej navedene sodne prakse Sodišča izhaja, da bi se obveznost uporabe uradnega jezika države članice ali spodbujanja njegovega razvoja na katerem koli področju podjetniške dejavnosti lahko štela za omejitev svobode ustanavljanja. Vendar je ob upoštevanju pristojnosti držav članic na področju izobraževanja vprašljivo, ali obveznost zasebnih visokošolskih ustanov, da kultivirajo in razvijajo uradni jezik države članice ter ga uporabljajo v visokošolskih programih, prav tako pomeni omejitev svobode ustanavljanja.

Izpodbijane določbe se enako uporabljajo za latvijska podjetja ter za državljane in podjetja iz drugih držav članic Evropske unije, kar bi lahko pomenilo, da domnevna omejitev ni diskriminatorna. Vendar po mnenju Satversmes tiesa iz sodne prakse Sodišča ni jasno razvidno, ali dejstvo, da se člen 56(3) zakona o visokošolskih ustanovah ne uporablja za dve visokošolski ustanovi s sedežem v Latviji, vpliva na naravo te omejitve. Ni namreč mogoče nedvoumno ugotoviti, ali je ureditev, ki se brez razlikovanja uporablja za latvijska in tuja podjetja, vendar hkrati določa odstopanja za dve podjetji s sedežem v Latviji, diskriminatorna ali ne.

Načelo sorazmernosti je bilo v sodni praksi Sodišča izčrpno obravnavano (glej na primer sodbi z dne 22. januarja 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, [...] (ni prevedeno) EU:C:2013:28, točka 50, in z dne 8. aprila 2014, *Digital Rights Ireland in Seitlinger in drugi*, C-293/12 in C-594/12, [...] (ni prevedeno) EU:C:2014:238, točka 46). Vendar je, tudi če določbe, ki se izpodbijajo v tej zadevi, omejujejo svobodo ustanavljanja, vprašljivo, ali razlaga člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije in člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah omogoča ugotovitev, da je taka omejitev upravičena in primerna ter ne presega tega, kar je nujno za doseg legitirnega cilja varstva uradnega jezika, ki ga zasleduje ta omejitev. Po mnenju Satversmes tiesa se uradni jezik šteje za enega od izrazov nacionalne identitete.

10. Člen 68 ustave določa, Satversmes tiesa pa je razsodilo, da je pravo Unije z ratifikacijo Pogodbe o pristopu Latvije k Evropski uniji postalo sestavni del latvijskega pravnega reda. Tako je treba za razjasnitev vsebine nacionalne ureditve in njeno uporabo upoštevati pravo Evropske unije in njegovo razlago v sodni praksi Sodišča (glej sodbo Satversmes tiesa z dne 6. marca 2019 v zadevi št. 2018–11–01, točka 16.2).

Iz obveznosti Latvije zaradi njenega pristopa k Evropski uniji izhaja, da je treba člen 105 ustave razlagati ob upoštevanju svobode ustanavljanja, določene v členu 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije (glej sodbo Satversmes tiesa z dne 11. junija 2020 v zadevi 2019–12–01, točka 23.1). V tej zadevi je torej treba pojasniti vsebino člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Člen 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da je Sodišče Evropske unije pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage Pogodb o Evropski uniji ter veljavnosti in razlage aktov Evropske unije. Satversmes tiesa je sodišče, zoper odločitev katerega ni pravnega sredstva v smislu člena 267(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Torej mora izpolniti svojo obveznost, da Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, razen če bi Satversmes tiesa ugotovilo, da vprašanje ni upošteveno, ali da je Sodišče že razlagalo zadevno določbo ali da je pravilna uporaba prava tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma (glej na primer sodbo z dne 6. oktobra 1982, *CILFIT/Ministero della Sanità*, C-283/81, [...] (ni prevedeno) EU:C:1982:335, točka 21). Kot izhaja iz prej navedene sodne prakse Sodišča v tem sklepu, razlaga in pravilna uporaba člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije nista tako jasni, da ne bi dopuščali

nobenega razumnega dvoma. Čeprav je Sodišče to določbo Pogodbe razlagalo večkrat, ni podalo razlage glede omejitve svobode ustanavljanja na področju visokošolskega izobraževanja.

Zato Satversmes tiesa meni, da v zadevi št. 2020–33–01 obstajajo okoliščine, ki utemeljujejo odločitev, da se Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.

Glede na zgornje ugotovitve in [...] (ni prevedeno) v skladu s členom 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije, je Satversmes tiesa

sklenilo:

1. Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predložita ti vprašanji:

1.1. Ali ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev svobode ustanavljanja, ki jo zagotavlja člen 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije oziroma, podredno, svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 56 [te pogodbe], in svobode gospodarske pobude, določene v členu 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah?

1.2. Katere preudarke je treba upoštevati pri presoji upravičenosti, primernosti in sorazmernosti take ureditve glede na njen legitimni cilj, da se varuje uradni jezik kot izraz nacionalne identitete?

2. Postopek se prekine, dokler Sodišče Evropske unije ne izda odločbe.

Zoper ta sklep ni pritožbe.

[...] (ni prevedeno) [podpisi in formalne navedbe]