

**Mål C-391/20**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

29 juli 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

14 juli 2020

**Sökande:**

Boriss Cilevičs m.fl.

**Institution varifrån den angripna rättsakten härrör:**

Saeima (Parlamentet, Lettland)

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (REPubLIKEN  
LETTLANDS FÖRFATTNINGSDOMSTOL, LETTLAND)**

**BESLUT**

**OM HÄNSKJUTANDE AV TOLKNINGSFRÅGOR TILL EUROPEISKA  
UNIONENS DOMSTOL**

**FÖR ATT UTVERKA ETT FÖRHANDESAVGÖRANDE**

**I MÅL NR 2020-33-01**

*Riga den 14 juli 2020*

Latvijas Republikas Satversmes tiesa [utelämnas] [den hänskjutande domstolens sammansättning],

beslutar, på begäran av tjugo ledamöter av Saeimas (Parlamentet, Lettland), i sammansättningen under trettonde mandatperioden – Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiķis, 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 och Ivars Zariņš – [utelämnas] [processuella hänvisningar] inlämnad under den skriftliga delen av förfarandet, efter att vid förhandlingen den 14 juli 2020 ha tagit upp målet ”om förenlighet mellan artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i Augstskolu likums (lag om högre utbildningsanstalter), liksom punkt 49 i övergångsbestämmelserna i nämnda lag, och artiklarna 1 och 105 i Latvijas Republikas Satversme (Republiken Lettlands konstitution, nedan kallad konstitutionen)”, att

**framlägga följande:**

**I. Lettisk rätt**

1. I artikel 1 i konstitutionen fastställs följande:

”Lettland är en oberoende demokratisk republik.”

Artikel 4 i konstitutionen har följande lydelse:

”Det officiella språket i Republiken Lettland är lettiska. Lettlands flagga är röd med ett vitt fält.”

I artikel 68 i konstitutionen föreskrivs följande:

”Alla internationella avtal som reglerar frågor som ska behandlas i ett lagstiftningsförfarande kräver godkännande av parlamentet.

Lettland får, i syfte att stärka demokratin, genom ingående av internationella avtal delegera delar av de statliga institutionernas behörigheter till internationella institutioner. Parlamentet får godkänna internationella avtal genom vilka delar av de statliga institutionernas behörigheter delegeras till internationella institutioner, vid sammanträden där minst två tredjedelar av parlamentets ledamöter närvarar; ett godkännande kräver två tredjedelars majoritet av de närvarande ledamöternas röster.

Lettlands tillhörighet till Europeiska unionen ska beslutas genom en folkomröstning som anordnas på förslag av parlamentet.

Betydande ändringar i villkoren för Lettlands tillhörighet till Europeiska unionen ska underkastas en folkomröstning om detta begärs av minst hälften av parlamentets ledamöter.”

I artikel 105 i konstitutionen föreskrivs följande:

”Alla personer har rätt till egendom. De tillgångar som omfattas av rätten till egendom får inte användas i strid mot samhällsintresset. Rätten till egendom får endast begränsas genom lagstiftning. Framtvingad expropriation är bara tillåten med hänvisning till samhällsnyttan och i undantagsfall, på grundval av en angiven lag och mot rättmätig ersättning.”

I artikel 112 i konstitutionen fastställs följande:

”Alla personer har rätt till utbildning. Staten ska säkerställa kostnadsfritt tillträde till grundskola och till övriga nivåer i den sekundära utbildningen. Den grundläggande utbildningen är obligatorisk.”

I artikel 113 i konstitutionen föreskrivs å sin sida följande:

”Staten ska erkänna rätten till vetenskapligt, konstnärligt och annat skapande, och den ska säkerställa skyddet för upphovs- och patenträtten.”

**2.** Den 2 november 1995 antog parlamentet lagen om högre utbildningsanstalter, vilken trädde i kraft den 1 december samma år.

**2.1.** I artikel 5 i lagen om högre utbildningsanstalter fastställdes inledningsvis att dessa anstalters uppgift var att förfinas och utveckla vetenskapen och konsten. Genom likums Grozījumi Augstskolu likumā (lag om ändring av lagen om högre utbildningsanstalter) av den 21 juni 2018 ändrades tredje meningen i artikel 5 i denna lag till att få följande lydelse: ”Inom ramen för sin verksamhet ska de förfinas och utveckla vetenskapen, konsten och det officiella språket.”

**2.2.** Genom lagen av den 21 juni 2018 om ändring av lagen om högre utbildningsanstalter ändrades även artikel 56 i samma lag. I inledningen av punkt 3 i denna artikel ersattes uttrycket ”högre utbildningsanstalter av statlig karaktär” med uttrycket ”högre utbildningsanstalter och skolor med yrkesinriktad och teknisk utbildning”. Sedan den 1 januari 2019, då dessa ändringar trädde i kraft, har artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter därmed följande lydelse:

”Vid högre utbildningsanstalter och skolor med yrkesinriktad och teknisk utbildning ska undervisning ske på det officiella språket. Det är endast möjligt att studera på ett utländskt språk i följande fall:

1) På studieprogram i Lettland som följs av utländska elever och på studieprogram som organiseras inom ramen för samarbete med Europeiska unionen och internationella avtal får undervisning ske på de officiella språken i Europeiska unionen. Om de studier som planeras att genomföras i Lettland har en varaktighet på över sex månader eller ger fler än 20 poäng, ska undervisning i det officiella språket inkluderas i de utländska elevernas obligatoriska lektionstimmar.

2) Undervisning får inte ske på de officiella språken i Europeiska unionen mer än för en femtedel av studieprogrammets poäng, och varvid slutprov eller statliga prov eller arbeten som är betygsgrundande eller ingår i en examen eller en masterutbildning inte räknas.

3) Studieprogram där undervisning ska ske på ett utländskt språk för att uppnå målen i enlighet med utbildningsklassificeringen i Republiken Lettland för följande kategorier av utbildningsprogram: studier av språk och kultur eller program med koppling till språkstudier. Godkännandekommissionen ska besluta

om det aktuella studieprogrammet ska ingå i denna kategori av utbildningsprogram.

4) Undervisning får ske på de officiella språken i Europeiska unionen på gemensamma studieprogram.”

I artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter föreskrivs således att på studieprogrammen vid alla högre utbildningsanstalter i Lettland, också vid privata sådana, ska undervisningen ske på det officiella språket. Utländska språk får endast användas för att genomföra sådana program i de fall som anges i bestämmelsen.

**2.3.** Genom lagen av den 21 juni 2018 om ändring av lagen om högre utbildningsanstalter lades en punkt 49 till i övergångsbestämmelserna, med följande lydelse:

”Ändringarna i artikel 56.3 i denna lag om det språk på vilket undervisningen på studieprogrammen ska ske träder i kraft den 1 januari 2019. De högre utbildningsanstalter och de skolor med yrkesinriktad och teknisk utbildning där undervisningen på studieprogrammen sker på ett språk som inte överensstämmer med vad som föreskrivs i artikel 56.3 i denna lag, får fortsätta att genomföra programmen på det berörda språket fram till den 31 december 2022. Från och med den 1 januari 2019 är det inte tillåtet att ta emot elever på de studieprogram där undervisning sker på ett språk som inte överensstämmer med vad som föreskrivs i artikel 56.3 i denna lag.”

**3.** I Lettland finns det två privata högre utbildningsanstalter, Rīgas Ekonomikas augstskola (Handelshögskolan i Stockholm i Riga) och Rīgas Juridiskā augstskola (Juridikhögskolan i Riga), vilkas verksamhet regleras i särskild lagstiftning. Denna lagstiftning innehåller bland annat bestämmelser om det språk på vilket kurserna på dessa högskolor ska ges.

I artikel 19.1 i Likums Par Rīgas Ekonomikas augstskolu (lag om Handelshögskolan i Stockholm i Riga) föreskrivs följande:

”På denna högskola ska kurserna ges på engelska. De arbeten som är nödvändiga för att erhålla kandidat-, master- eller doktorexamen ska skrivas och försvaras på engelska, liksom proven för yrkeskvalifikationer.”

Å sin sida, i artikel 21 i Rīgas Juridiskās augstskolas likums (lag om Juridikhögskolan i Riga) fastställs följande:

”Denna högskola erbjuder studieprogram som har fått vederbörlig licens och som har ackrediterats i enlighet med vad som fastställs i lagstiftningen. Kurserna ska ges på engelska eller på annat officiellt språk i Europeiska unionen.”

## II. Unionsrätt

4. I artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt erkänns etableringsrätten och i artikel 56 rätten att fritt tillhandahålla tjänster. Etableringsfriheten är också kopplad till näringsfriheten, som erkänns i artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

### III. Bakgrund till tvisten och förfarandet inför Satversmes tiesa

5. Inför Satversmes tiesa inleddes mål nr 2019-12-01 ”om förenlighet mellan artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter, liksom punkt 49 i övergångsbestämmelserna i nämnda lag, och artiklarna 1, 105 och 112 i Republiken Lettlands konstitution”.

Målet inleddes på begäran av tjugo ledamöter i det lettiska parlamentet (nedan kallade sökanden). Denna typ av talan ger upphov till en abstrakt kontroll av bestämmelserna. Syftet med talan, som väcks inför Satversmes tiesa av innehavarna [av befogenheten] att [begära] den abstrakta kontrollen av rättsreglerna, däribland ledamöterna av det lettiska parlamentet, är att försvara samhällsintresset. Talan är ett grundläggande instrument till skydd för viktiga statliga och sociala intressen. Den abstrakta kontrollen av rättsreglerna är ett sätt att få ordning på rättssystemet. Det ankommer därför på Satversmes tiesa att bedöma de tvistiga bestämmelsernas förenlighet med rättsregler av högre rang, i förhållande till det kollektiv av personer på vilka lagstiftaren har gjort de aktuella bestämmelserna tillämpliga (se domen från Satversmes tiesa av den 15 november 2016 i mål nr 2015-25-01, punkt 9).

6. I talan som väcktes inför Satversmes tiesa anförde **sökanden** att artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter, liksom punkt 49 i övergångsbestämmelserna i nämnda lag (nedan kallade de tvistiga bestämmelserna), var oförenliga med artiklarna 1, 105 och 112 i konstitutionen.

Sökanden menade att de tvistiga bestämmelserna inskränker de privata högre utbildningsanstalternas självbestämmande och lärarnas och elevernas akademiska frihet, i den meningen att utbildningsanstalterna åläggs en skyldighet att förfina och utveckla det officiella språket och att deras möjligheter att erbjuda studieprogram på utländska språk begränsas. Enligt sökandens mening innebär detta en begränsning av rätten till utbildning som är inskriven i artikel 112 i konstitutionen.

Sökanden anförde även att de tvistiga bestämmelserna inskränker de högre utbildningsanstalternas rätt att bedriva näringsverksamhet och att mot betalning tillhandahålla högre utbildningstjänster i enlighet med den licens som de innehar, trots att denna rätt skyddas genom rätten till egendom som erkänns i artikel 105 i konstitutionen. De privata högre utbildningsanstalterna har inte full rätt att erbjuda program där undervisningen sker helt på engelska eller på andra språk som inte är officiella språk i Europeiska unionens program och för vilka de redan erhållit vederbörlig ackreditering.

Enligt sökanden strider de tvistiga bestämmelserna också mot laglighetsprincipen i artikel 1 i konstitutionen, i kraft av vilken grundarna av de privata högre utbildningsanstalterna kunde ha berättigade förväntningar om att de skulle kunna dra nytta av sin egendom. Med tanke på att dessa utbildningsanstalter erhöll vederbörliga licenser och deras studieprogram ackrediterades, förlitade de sig på att kunna fortsätta bedriva näringsverksamheten i fråga. Det finns inte några bestämmelser som skulle medföra en smidig övergång till den nya lagstiftningen och inte heller någon ersättningsmekanism.

Sökanden gjorde också gällande att de tvistiga bestämmelserna, genom att skapa ett hinder för inträde på marknaden för högre utbildning och hindrade medborgare och företag från andra medlemsstater i Europeiska unionen att tillhandahålla högre utbildningstjänster på utländska språk, har inverkat menligt på etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster, vilka garanteras i unionsrätten och erkänns i artiklarna 49 och 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, liksom på näringsfriheten, inskriven i artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

**7. Institutionen som antog den angripna rättsakten, parlamentet,** vidhöll att de tvistiga bestämmelserna är förenliga med artiklarna 5, 105 och 112 i konstitutionen.

**7.1.** Enligt parlamentet begränsar de tvistiga bestämmelserna inte de privata högre utbildningsanstaltarnas rättigheter, eftersom rätten till utbildning endast omfattar skydd av elevernas rättigheter. Staten är inte skyldig att säkerställa högre utbildning på andra språk än det officiella språket. Principen om ett sammanhållet utbildningssystem kräver att grundläggande språkliga krav tillämpas som är enhetliga för de olika typerna och nivåerna av utbildning. Det saknas därmed skäl att anse att rättigheterna enligt artikel 112 i konstitutionen har begränsats. Dessutom, även om man anser att dessa rättigheter har begränsats, så anför parlamentet att begränsningen har införts genom lag, att den skulle ha ett legitimt syfte och att den är proportionerlig för detta syfte.

**7.2.** I sin svarsskrivelse hävdade parlamentet att de tvistiga bestämmelserna inte strider mot de rättigheter som erkänns i artikel 105 i konstitutionen, eftersom dessa inte erbjuder något rättsligt skydd för personer att uppbära vinster. Det ska dessutom beaktas att de privata högre utbildningsanstalterna bedriver sin verksamhet i en särskilt reglerad sektor, som är underställd uppnåendet av de mål som fastställs av lagstiftaren och som endast kan söka uppbära vinster inom ramen för uppnåendet av dessa mål. Även om de tvistiga bestämmelserna ansågs begränsa de rättigheter som erkänns i artikel 105 i konstitutionen, skulle denna begränsning vara proportionerlig, eftersom de privata högre utbildningsanstalterna fortsatt kan genomföra studieprogram enligt kraven i lagen om högre utbildningsanstalter, erbjuda informella kurser och bedriva forskningsverksamhet. Vidare föreskrivs i punkt 49 i övergångsbestämmelserna i lagen om högre utbildningsanstalter en tillräckligt lång övergångsperiod.

Under förhandlingen anförde Sandis Bērtaitis, ombud för parlamentet, att unionsrätten inte begränsar medlemsstaternas befogenhet att på utbildningsområdet anta de bestämmelser som är nödvändiga för att skydda de konstitutionella värdena. Han gjorde dessutom gällande att artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter innehåller särskilda bestämmelser för genomförandet av studieprogram på Europeiska unionens språk, och att den därmed inte saknar koppling till Europeiska unionens utbildningsområde.

**8.** Den 11 juni 2020 meddelade **Satversmes tiesa** dom i mål nr 2019-12-01 (nedan kallad domen).

**8.1.** Satversmes tiesa fastslog i domen att rätten till egendom, inskriven i artikel 105 i konstitutionen, ska tolkas mot bakgrund av etableringsfriheten som erkänns i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Satversmes tiesa ansåg därmed att det var nödvändigt att klargöra innehållet i etableringsfriheten, samtidigt som den övervägde möjligheten att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. Satversmes tiesa konstaterade dessutom att det inte var önskvärt med en situation – vid en eventuell begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen – där frågan om de tvistiga bestämmelsernas förenlighet med konstitutionen skulle förbli oavgjord, åtminstone delvis, under lång tid. Följaktligen beslutade Satversmes tiesa att dela upp den fråga som prövas i två: frågan om de tvistiga bestämmelsernas förenlighet med artikel 112 i konstitutionen, och frågan om de tvistiga bestämmelsernas förenlighet med artiklarna 1 och 105 i konstitutionen. När det gäller den första frågan var det möjligt att avkunna dom, eftersom de tvistiga bestämmelserna – i detta sammanhang – reglerar ett område som enligt artikel 165 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt omfattas av medlemsstaternas behörighet. Vad gäller den andra frågan är det däremot på sin plats att återuppta analysen med avseende på dess kärna.

**8.2.** Med hänsyn till den nära kopplingen mellan högre utbildning och fritt vetenskapligt, konstnärligt och annat skapande, prövade Satversmes tiesa i målet om de tvistiga bestämmelsernas förenlighet med artikel 112 i konstitutionen, inte bara frågan om dessa bestämmelserns förenlighet med rätten till utbildning, utan även frågan om deras förenlighet med artikel 113 i konstitutionen, som skyddar rätten till vetenskapligt skapande.

I domen bekräftas att med skyldigheten att förfina och utveckla det officiella språket som fastställs i artikel 5 i lagen om högre utbildningsanstalter, preciserade lagstiftaren statens positiva skyldighet att skapa en rättslig ram för den högre utbildningen som ser till att de högre utbildningsanstalternas verksamhet bedrivs till förmån för allmänintresset. Det ska dessutom beaktas att den tvistiga bestämmelsen ger de högre utbildningsanstalterna stora möjligheter att göra egna bedömningar när det gäller utförandet av denna uppgift. Följaktligen är artikel 5.1 tredje meningen i lagen om högre utbildningsanstalter förenlig med artikel 112 i konstitutionen, i förhållande till dess artikel 113.

Satversmes tiesa framhöll att artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter ska tolkas i förhållande till punkt 49 i övergångsbestämmelserna i lagen, eftersom sådana bestämmelser utgör en enda rättslig ram. Dessa bestämmelser inskränker lärarnas och elevernas akademiska frihet vid de högre utbildningsanstalterna, liksom dessa anstalters självbestämmanderätt, i och med att det genom bestämmelserna fastställs inskränkningar för användningen av utländska språk i samband med genomförandet av anstalternas studieprogram. Denna begränsning har införts genom lag, har ett legitimt syfte och lämpar sig för att uppnå detta syfte. Satversmes tiesa konstaterade dock att lagstiftaren inte hade undersökt om detta legitima syfte skulle kunna uppnås genom mindre begränsande åtgärder. En sådan åtgärd skulle kunna vara en global utvärdering av kvaliteten hos alla privata högre utbildningsanstalter, på grundval av vilken godkännande skulle kunna ges att erbjuda studieprogram på utländska språk. Vidare skulle bestämmelser med undantag från artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter i förhållande till vissa vetenskapliga områden eller viss studienivå i mindre utsträckning inskränka lärarnas och elevernas akademiska frihet vid de privata högre utbildningsanstalterna, liksom dessa anstalters rätt till självbestämmande. Följaktligen är artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter och punkt 49 i lagens övergångsbestämmelser inte förenliga med artikel 112 i konstitutionen, i förhållande till dess artikel 113, i den mån dessa tvistiga bestämmelser tillämpas på privata högre utbildningsanstalter.

#### **IV. Skäl till att Satversmes tiesa ställer en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol**

**9.** I kraft av artikel 8.1 i lagen om högre utbildningsanstalter kan sådana anstalter grundas i Lettland av staten eller av andra fysiska eller juridiska personer, också utländska fysiska eller juridiska personer. Den högre utbildningen är därmed en tjänst som kan tillhandahållas av företag som bildats av privatpersoner.

I artikel 4 i fördraget [om Europeiska unionen] föreskrivs att Europeiska unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet. Dessutom ska Europeiska unionen, i enlighet med artikel 165 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald. Den slutsats som kan dras är därmed att den högre utbildningens innehåll och organisation är medlemsstaternas behörighetsområden. Av detta följer att de tvistiga bestämmelserna, som reglerar utbildningsanstalternas funktionssätt i syfte att främja förfining och utveckling av det officiella språket, omfattas av ett behörighetsområde som tillfaller medlemsstaterna. EU-domstolen har emellertid erkänt att etableringsfriheten också är tillämplig inom de områden som omfattas av medlemsstaternas behörighet (se till exempel EU-domstolens dom av den 11 juni 2020, KOB, C-206/19, [utelämnas] EU:C:2020:463, punkt 20).

Etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, innebär rätt att starta och utöva verksamhet som

egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. Såväl fysiska som juridiska personer besitter därmed denna frihet. Etableringsfriheten ska förstås i vid mening, såsom har konstaterats av EU-domstolen. Den ger Europeiska unionens medborgare och företag rätt att i vinstsyfte delta, på ett kontinuerligt och oavbrutet sätt, i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat (se EU-domstolens dom av den 21 juni 1974, Reyners, 2/74, [utelämnas] EU:C:1974:68, punkt 25). Organisation, mot vederlag, av kurser inom högre utbildning omfattas därmed också av etableringsfrihetens tillämpningsområde, när verksamheten bedrivs i en medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat på ett stadigvarande och kontinuerligt sätt, med utgångspunkt i ett huvud- eller lokalkontor i förstnämnda medlemsstat. Samtliga åtgärder som förbjuder, hindrar eller gör det mindre attraktivt att utöva denna frihet anses utgöra inskränkningar i densamma, i den mening som avses i artikel 49 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (se EU-domstolens dom av den 13 november 2003, Neri, C-153/02, [utelämnas] EU:C:2003:614, punkterna 39 och 41).

**9.1.** Vid förhandlingen som hölls i mål nr 2019-12-01 bekräftade flera personer som hade kallats att vittna inför Satversmes tiesa att de tvistiga bestämmelserna kan utgöra en inskränkning i etableringsfriheten som erkänns i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom artikel 56 i lagen om högre utbildning skapar ett hinder som svårligen kan övervinnas av utländska företag som vill träda in på den lettiska marknaden för högre utbildning.

Enligt EU-domstolens rättspraxis avser begreppet ”inskränkning”, i den mening som avses i artiklarna 49 och 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, alla åtgärder som förbjuder, hindrar eller gör det mindre attraktivt att utöva etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utgör hinder för tillämpningen av varje nationell reglering som får till följd att det blir svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstater än att tillhandahålla tjänster helt och hållet inom en medlemsstat (se EU-domstolens dom av den 5 juli 2007, kommissionen/Belgien, C-522/04, [utelämnas] EU:C:2007:405, punkt 37). Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (nedan kallat tjänstedirektivet) innehåller allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster. I artikel 14.1 i tjänstedirektivet fastställs att medlemsstaterna inte får göra tillhandahållandet av tjänster föremål för diskriminerande krav.

Begreppet inskränkning omfattar även icke-diskriminerande åtgärder i en medlemsstat som påverkar tillträdet till marknaden för företag från andra medlemsstater och på så sätt hindrar handeln inom Europeiska unionen (se till exempel EU-domstolens dom av den 28 april 2009, kommissionen/Italien, C-518/06, [utelämnas] EU:C:2009:270, punkterna 62 och 64). Indirekt diskriminering ska förstås som varje nationell åtgärd som även om den är tillämplig oberoende av nationalitet, gör utövandet av de friheter som garanteras

genom fördraget mindre attraktivt (se till exempel EU-domstolens dom av den 3 mars 2020, Vodafone Magyarqus, C-75/18, [utelämnas] EU:C:2020:139, punkterna 42 och 43).

Det framgår av EU-domstolens rättspraxis att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan tillåtas om de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, om de motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, om de är ägnade att säkerställa att den målsättning som eftersträvas med dem uppnås, och om de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (se EU-domstolens dom av den 5 juli 2007, kommissionen/Belgien, C-522/04, [utelämnas] EU:C:2020:139, punkt 47). EU-domstolen har prövat inskränkningar i etableringsfriheten på området för högre utbildning tidigare, men [endast] med avseende på villkoren för tillträde till ett yrke i medlemsstaterna och vad gäller erkännande av examensbevis över högre utbildning (se till exempel EU-domstolens domar av den 10 juli 2008, kommissionen/Portugal, C-307/07, [utelämnas] EU:C:2008:402, och av den 29 januari 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [utelämnas] EU:C:2009:37). Enligt Satversmes tiesa handlar det nationella målet om tillträde till marknaden för högre utbildningstjänster. EU-domstolen har ännu inte tagit upp frågan om bedrivande av näringsverksamhet på området för högre utbildning.

Hittills har EU-domstolen inte prövat frågan om huruvida nationell lagstiftning i vilken det införs en skyldighet att förfina det officiella språket och att använda det på området för högre utbildning, också vid privata högre utbildningsanstalter, utgör en inskränkning i etableringsfriheten och – om så är fallet, om inskränkningen är motiverad – huruvida den är lämplig och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. EU-domstolens rättspraxis i mål där de faktiska och rättsliga omständigheterna skiljer sig från dem i detta mål skulle också kunna vara relevanta i den nu aktuella situationen. EU-domstolen har till exempel fastslagit att den av en medlemsstat införda skyldigheten för programföretag att avsätta en viss andel av intäkterna till produktioner vars originalspråk är något av de officiella språken i medlemsstaten utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, i etableringsfriheten, i den fria rörligheten för kapital och i den fria rörligheten för arbetstagare. Denna begränsning har ansetts vara förenlig med unionsrätten (se till exempel EU-domstolens dom av den 5 mars 2009, UTECA, C-222/07, [utelämnas] EU:C:2009:124, punkt 24). EU-domstolen har också dragit slutsatsen att lagstiftning som föreskriver att anställningsavtal ska ingås på det officiella språket i en medlemsstat kan ha en avskräckande verkan för arbetstagare och arbetsgivare som inte talar detta språk och som kommer från andra medlemsstater, och den utgör således en inskränkning i den fria rörligheten för arbetstagare. Denna inskränkning har förklarats vara oförenlig med artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (se EU-domstolens dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, [utelämnas] EU:C:2013:239, punkt 22).

Det är också på sin plats att påpeka att EU-domstolens generaladvokat Juliane Kokott i sitt förslag till avgörande som föredrogs den 5 mars 2020 granskar vissa bestämmelser i ungersk rätt som fastställer att de utländska högre utbildningsanstalter som önskar etablera sig i Ungern endast får göra detta om de tillhandahåller högre utbildningstjänster i den stat där de har sitt säte och om det har ingåtts ett internationellt avtal mellan Ungern och landet i fråga. Även om den ungerska regeringen försäkrade att dessa bestämmelser är nödvändiga för att skydda den allmänna ordningen och för att garantera kvaliteten på den högre utbildningen, drog generaladvokaten slutsatsen att de inte är förenliga med artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i förhållande till artikel 54 i samma fördrag, inte med artikel 16 i tjänstedirektivet, och inte heller med näringsfriheten, inskriven i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se förslaget till avgörande av generaladvokat Kokott i mål C-66/18, kommissionen/Ungern, [utelämnas] EU:C:2020:172, punkterna 130–140, 153–161 och 175).

**9.2.** I artikel 5 i lagen om högre utbildningsanstalter föreskrivs att alla sådana anstalter som önskar utfärda examensbevis över högre utbildning som erkänns av Republiken Lettland är skyldiga att utveckla och förfina det officiella språket, det vill säga lettiska. I artikel 56.3 i nämnda lag inskränks de privata högre utbildningsanstalternas möjligheter att erbjuda och genomföra kurser på utländska språk, eftersom detta endast får ske i de fall som anges i bestämmelsen (se domen från *Satversmes tiesa* av den 11 juni 2020 i mål nr 2019-12-01, punkt 29.4).

Båda bestämmelserna tillämpas på samma sätt på privata och offentliga högre utbildningsanstalter, liksom på företag som är etablerade i Lettland och på företag etablerade i utlandet. I kraft av artikel 21 i lagen om Juridikhögskolan i Riga och artikel 19.1 i lagen om Handelshögskolan i Stockholm i Riga är artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter emellertid inte tillämplig på dessa två högre utbildningsanstalter etablerade i Lettland.

*Satversmes tiesa* fastställer därmed följande: av ovannämnd rättspraxis från EU-domstolen framgår klart och tydligt att skyldigheten att använda en medlemsstats officiella språk eller att främja dess utveckling på något av näringsverksamhetens områden skulle kunna anses vara en inskränkning i etableringsfriheten. Med beaktande av medlemsstaternas behörighet på utbildningsområdet är det dock osäkert om en skyldighet som åläggs de privata högre utbildningsanstalterna att förfina och utveckla en medlemsstats officiella språk och att använda det på de högre studieprogrammen utgör en inskränkning i etableringsfriheten.

De tvistiga bestämmelserna tillämpas på samma sätt på lettiska företag och på medborgare och företag från andra medlemsstater, en omständighet som skulle kunna innebära att den förmodade inskränkningen inte är diskriminerande. Enligt *Satversmes tiesa* framgår det dock inte med tydlighet av EU-domstolens rättspraxis om det faktum att artikel 56.3 i lagen om högre utbildningsanstalter inte tillämpas på två högre utbildningsanstalter med säte i Lettland påverkar inskränkningens art. Det är i själva verket inte möjligt att på ett otvetydigt sätt

sluta sig till om lagstiftning som tillämpas utan åtskillnad på lettiska och utländska företag, men som samtidigt innehåller undantag för två företag med säte i Lettland, är diskriminerande eller inte.

Proportionalitetsprincipen har prövats på ett uttömmande sätt i EU-domstolens rättspraxis (se till exempel EU-domstolens domar av den 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, [*utelämnas*] EU:C:2013:28, punkt 50, och av den 8 april 2014, *Digital Rights Ireland och Seitlinger m.fl.*, C-293/12 och C-594/12, [*utelämnas*] EU:C:2014:238, punkt 46). Vid ett antagande om att de tvistiga bestämmelserna i det nu aktuella målet inskränker etableringsfriheten är det dock osäkert om tolkningen av artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och av artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna leder till slutsatsen att denna inskränkning är motiverad, lämplig och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det legitima syftet att skydda det officiella språket, vilket eftersträvas genom inskränkningen. *Satversmes tiesa* anser att det officiella språket är ett uttryck för den nationella identiteten.

**10.** I artikel 68 i konstitutionen fastställs, och *Satversmes tiesa* har bekräftat, att unionsrätten i och med ratificeringen av fördraget om Lettlands anslutning till Europeiska unionen har blivit till en integrerad del av den lettiska rättsordningen. För att förtydliga innehållet i den nationella lagstiftningen och tillämpa den, bör hänsyn därmed tas till unionsrätten och den tolkning av den som EU-domstolen gör (se domen från *Satversmes tiesa* av den 6 mars 2019 i mål nr 2018-11-01, punkt 16.2).

Av de skyldigheter som Lettland har påtagit sig till följd av sin anslutning till Europeiska unionen framgår att artikel 105 i konstitutionen ska tolkas mot bakgrund av etableringsfriheten som erkänns i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (se domen från *Satversmes tiesa* av den 11 juni 2020 i mål nr 2019-12-01, punkt 23.1). Av detta skäl är det i förevarande mål nödvändigt att klargöra innehållet i artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är EU-domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen och angående giltigheten och tolkningen av unionens rättsakter. *Satversmes tiesa* är en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel, i den mening som avses i artikel 267 tredje stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Av detta följer att skyldigheten att framlägga en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen måste fullgöras, om inte *Satversmes tiesa* har funnit att frågan saknar relevans, att den ifrågavarande bestämmelsen redan har varit föremål för en tolkning av EU-domstolen eller att den korrekta tillämpningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (se till exempel EU-domstolens dom av den 6 oktober 1982, *CILFIT/Ministero della Sanità*, C-283/81, [*utelämnas*] EU:C:1982:335, punkt 21). Såsom framgår av den rättspraxis från EU-domstolen som det redan hänvisats till i detta beslut är den korrekta tolkningen och

tillämpningen av artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inte så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Även om EU-domstolen har tolkat denna bestämmelse i fördraget vid flertalet tillfällen, har den inte gjort någon tolkning med avseende på inskränkning i etableringsfriheten på området för högre utbildning.

Satversmes tiesa anser följaktligen att det i mål nr 2020-33-01 finns omständigheter som motiverar beslutet att vända sig till EU-domstolen med en begäran om förhandsavgörande.

Med beaktande av dessa överväganden och [utelämnas] i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har Satversmes tiesa

**beslutat följande:**

**1. Följande tolkningsfrågor tillställs Europeiska unionens domstol för ett förhandsavgörande:**

**1.1.** Utgör lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet en inskränkning i etableringsfriheten enligt artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller – i andra hand – i friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 56 [i samma fördrag], liksom i näringsfriheten som erkänns i artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?

**1.2.** Vilka överväganden ska göras vid en bedömning av om lagstiftningen är motiverad, lämplig och proportionerlig i förhållande till sitt legitima syfte att skydda det officiella språket som ett uttryck för den nationella identiteten?

**2. Målet förklaras vilande till dess att Europeiska unionens domstol har meddelat sitt avgörande.**

Detta beslut kan inte överklagas.

[utelämnas] [namnunderskrifter och formella frågor]