Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

7. september 2022*

Eelotsusetaotlus – ELTL artikkel 49 – Asutamisvabadus – Piirang – Põhjendatus – Haridussüsteemi korraldus – Kõrgharidusasutused – Kohustus viia õppekavades õpe läbi asjaomase liikmesriigi riigikeeles – ELL artikli 4 lõige 2 – Liikmesriigi rahvuslik identiteet – Liikmesriigi riigikeele kaitse ja edendamine – Proportsionaalsuse põhimõte

Kohtuasjas C-391/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Läti konstitutsioonikohus) 14. juuli 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. juulil 2020, menetluses, mis algatati kaebuse alusel, mille esitasid:

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,

* Kohtumenetluse keel: läti.

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš,

menetluses osales:

Latvijas Republikas Saeima,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident L. Bay Larsen (ettekandja), kodade presidendid A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin ja J. Passer, kohtunikud M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi ja N. Wahl,

kohtujurist: N. Emiliou,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– B. Cilevičs, V. Agešins, V. Dombrovskis, V. Nikonovs, A. Rubiks, I. Ribakovs, N. Kabanovs, I. Pimenovs, V. Orlovs, E. Kucins, I. Klementjevs, I. Goldberga, E. Papule, J. Krišāns, J. Urbanovičs, Ļ. Švecova, S. Dolgopolovs, A. Klementjevs, R. Ločmele-Luņova ja I. Zariņš, esindaja: B. Cilevičs,

– Läti valitsus, esindajad: K. Pommere ja V. Soņeca,

– Prantsuse valitsus, esindajad: E. de Moustier ja N. Vincent,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja M. H. S. Gijzen,

– Austria valitsus, esindajad: A. Posch, E. Samoilova ja J. Schmoll,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati, I. Rubene ja L. Malferrari,

olles 8. märtsi 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artiklite 49 ja 56 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 16 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud kõrgkoolide seaduse (Augstskolu likums) põhiseadusele vastavuse kontrolli menetluses, mis algatati kaebuse alusel, mille esitasid Latvijas Republikas Saeima (Läti Vabariigi Parlament, edaspidi „Läti parlament“) liikmed B. Cilevičs, V. Agešins, V. Dombrovskis, V. Nikonovs, A. Rubiks, I. Ribakovs, N. Kabanovs, I. Pimenovs, V. Orlovs, E. Kucins, I. Klementjevs, I. Goldberga, E. Papule, J. Krišāns, J. Urbanovičs, Ļ. Švecova, S. Dolgopolovs, A. Klementjevs, R. Ločmele-Luņova ja I. Zariņš.

Õiguslik raamistik

Läti põhiseadus

3 Läti Vabariigi põhiseaduse (Latvijas Republikas Satversme, edaspidi „Läti põhiseadus“) artikli 1 kohaselt on Läti sõltumatu demokraatlik vabariik.

4 Läti põhiseaduse artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Läti Vabariigi riigikeel on läti keel. […]“.

5 Põhiseaduse artiklis 105 on sätestatud:

„Igaühel on õigus omandile. Õigust omandile ei tohi kasutada avaliku huviga vastuolus oleval viisil. Omandiõigust võib piirata ainult seadusega. Üldistes huvides sundvõõrandamine on lubatud ainult erandjuhtudel, vastavalt eriseadusele ja õiglase hüvitise eest.“

6 Põhiseaduse artiklis 112 on ette nähtud:

„Igaühel on õigus haridusele. Riik tagab tasuta põhihariduse ja keskhariduse saamise võimalused. Põhiharidus on kohustuslik.“

7 Põhiseaduse artikkel 113 on sõnastatud järgmiselt:

„Riik tunnustab teadusliku, kunstilise või muu loomingu vabadust ning tagab autoriõiguse ja patendiõiguse kaitse.“

Kõrgkoolide seadus

8 2. novembri 1995. aasta kõrgkoolide seaduse (Augstskolu likums; *Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr 179) artiklis 5 oli sätestatud, et kõrgkoolide ülesanne on edendada ja arendada teadusi ja kunste. 21. juuni 2018. aasta kõrgkoolide seaduse muutmise seadusega (Likums „Grozījumi Augstskolu likumā“; *Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr 132) muudeti kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmandat lauset järgmiselt:

„Oma tegevuse raames viljelevad ja arendavad [kõrgkoolid] teadust, kunste ja riigikeelt.“

9 Kõrgkoolide seaduse artikli 8 lõike 1 kohaselt võivad Läti riik ja teised juriidilised või füüsilised isikud, sealhulgas välismaised juriidilised või füüsilised isikud, asutada Lätis kõrgkoole.

10 Kõrgkoolide seaduse muutmise seadusega muudeti ka selle seaduse artiklit 56. Pärast seda oli kõrgkoolide seaduse artikli 56 lõige 3 sõnastatud järgmiselt:

„Kõrgkoolides ning kõrgema tehnilise ja kutsehariduse asutustes toimub õppekavades õpe riigikeeles. Õppekava on võimalik läbida võõrkeeles ainult järgmistel juhtudel:

1) Õppekavades, mida läbivad Lätis välisüliõpilased, ning Euroopa Liidu programmides ja rahvusvahelistes lepingutes ette nähtud koostöö raames korraldatavates õppekavades võib õpe toimuda liidu ametlikes keeltes. Kui Lätis ette nähtud õpingud kestavad kauem kui kuus kuud või nende maht on rohkem kui 20 ainepunkti, peab kohustuslike õppetundide hulgas, mille peavad välisüliõpilased läbima, olema riigikeele õpe.

2) Euroopa Liidu ametlikes keeltes ei tohi aineid õpetada rohkem kui ühe viiendiku ulatuses ainepunktide arvust; selles arvestuses ei võeta arvesse lõpu- ja riigieksameid ega kvalifikatsiooni-, bakalaureuse- või magistritööd.

3) Õppekava eesmärkide saavutamiseks […] võib selle läbida võõrkeeles järgmiste õppekavade kategooriate puhul: lingvistika- ja kultuuriõpingud või keeleõppega seotud kavad. […]

4) Ühistes õppekavades võib õpe toimuda liidu ametlikes keeltes.“

11 Kõrgkoolide seaduse muutmise seadusega lisati selle seaduse üleminekusätetesse punkt 49, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva seaduse artikli 56 lõikesse 3 tehtud muudatused seoses keelega, milles peab õppekavades õpe toimuma, jõustuvad 1. jaanuaril 2019. Kõrgkoolid ning keskastme ja tehnilise hariduse asutused, mille õppekavades toimub õpe keeles, mis ei ole kooskõlas käesoleva seaduse artikli 56 lõikega 3, võivad jätkata nendes kavades hariduse andmist asjaomases keeles kuni 31. detsembrini 2022. Alates 1. jaanuarist 2019 ei ole lubatud üliõpilaste vastuvõtmine õppekavadesse, milles õpe toimub keeles, mis ei ole kooskõlas käesoleva seaduse artikli 56 lõikega 3.“

Seadus Riia kõrgema majanduskooli kohta

12 5. oktoobri 1995. aasta seaduse Riia kõrgema majanduskooli kohta (Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“; *Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr 164) artikli 19 lõikes 1 on sätestatud:

„[Riia kõrgemas majanduskoolis] toimub õpe inglise keeles. Bakalaureuse-, magistri- ja doktorikraadi saamiseks vajalikud tööd koostatakse ja kaitstakse ning kutsekvalifikatsioonieksamid toimuvad inglise keeles.“

Riia õigusteaduse kõrgkooli seadus

13 1. novembri 2018. aasta Riia õigusteaduse kõrgkooli seaduse (Rīgas Juridiskās augstskolas likums; *Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr 220) artiklis 21 on ette nähtud:

„[Riia õigusteaduse kõrgkoolis] pakutakse õppekavasid, mis on saanud nõutava tegevusloa vastavalt kohaldatavatele õigusnormidele. Õpe toimub inglise keeles või mõnes muus liidu ametlikus keeles.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

14 Latvijas Republikas Satversmes tiesale (Läti konstitutsioonikohus) esitasid kaebuse Läti parlamendi 20 liiget. Kaebuse eesmärk on kontrollida, kas kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause ja artikli 56 lõige 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkt 49 on kooskõlas Läti põhiseadusega, eelkõige selle artiklitega 1, 105 ja 112.

15 Põhikohtuasja kaebajad väidavad sellega seoses, et kõrgkoolide seaduse nimetatud sätted rikuvad õigust haridusele. Kuna need sätted kohustavad erakõrgkoole edendama ja arendama Läti Vabariigi riigikeelt, piirates seeläbi viimaste võimalusi pakkuda õppekavasid võõrkeeltes, piiravad need nimelt nende haridusasutuste sõltumatust ning nende õpetajate ja üliõpilaste akadeemilist vabadust.

16 Lisaks piiratakse ka erakõrgkoolide õigust tegeleda majandustegevusega ja osutada tasu eest kõrgharidusteenust vastavalt saadud tegevusloale.

17 Need sätted rikuvad ka Läti põhiseaduse artiklis 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtet, kuna erakõrgkoolide asutajatel võib olla õiguspärane ootus, et nad saavad kasu nende asutuste käitamisest, mille omanikud nad on.

18 Kuna kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause ja artikli 56 lõige 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkt 49 loovad takistuse kõrgharidusturule sisenemiseks ning takistavad teiste liidu liikmesriikide kodanikel ja ettevõtjatel kõrgharidusteenuste osutamist võõrkeeltes, riivavad need asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist, mis on tagatud vastavalt ELTL artiklitega 49 ja 56, ning harta artiklis 16 sätestatud ettevõtlusvabadust.

19 Läti parlament väidab, et need sätted on Läti põhiseaduse artiklitega 1, 105 ja 112 kooskõlas, kuna need ei kujuta endast nende põhiõiguste piirangut. Parlamendi sõnul ei piira kõnealused sätted erakõrgkoolide õigusi, kuna õigus haridusele hõlmab ainult üliõpilaste õiguste kaitset. Need sätted ei piira ka omandiõigust, kuna viimane ei taga isikutele mingit õigust saada kasumit.

20 Isegi kui leitaks, et neid õigusi on piiratud, oleks selline piirang kehtestatud seadusega ja sellel oleks õiguspärane eesmärk, millega see piirang oleks proportsionaalne.

21 Läti parlament leiab lisaks, et liidu õigus ei piira liikmesriikide pädevust võtta hariduse valdkonnas vastu normid, mis on vajalikud nende riikide põhiseaduslike väärtuste kaitsmiseks. Seega ei ole Läti Vabariik kohustatud tagama, et kõrgharidust pakutaks muus keeles kui selle liikmesriigi riigikeel.

22 Kõrgkoolide seaduse artikli 56 lõige 3 näeb ette erisätted õppekavade rakendamiseks liidu keeltes ega kaldu kõrvale eesmärgist luua Euroopa hariduspiirkond.

23 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) tegi 11. juunil 2020 otsuse, millega ta otsustas jagada menetluses oleva põhikohtuasja kaheks kohtuasjaks.

24 Ühelt poolt leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuna kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause ja artikli 56 lõige 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkt 49 reguleerivad valdkonda, mis ELTL artikli 165 alusel kuulub liikmesriikide pädevusse, ning kuna ei ole ka soovitav, et Euroopa Kohtule esitatava võimaliku eelotsusetaotluse tõttu jääks Läti õiguse sätete Läti põhiseadusele vastavuse küsimuse lahendamine pooleli, tegi ta otsuse küsimuses, kas need sätted on põhiseaduse artiklitega 112 ja 113 kooskõlas.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis seega, et kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause on Läti põhiseadusega kooskõlas. Ta leidis seevastu, et selle seaduse artikli 56 lõige 3 ja üleminekusätete punkt 49, kuivõrd viimati nimetatud sätted on kohaldatavad erakõrgkoolide, nende õpetajate ja üliõpilaste suhtes, ei ole põhiseaduse artiklitega 112 ja 113 kooskõlas.

26 Teiselt poolt, mis puudutab kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmanda lause ja artikli 56 lõike 3 ning üleminekusätete punkti 49 kooskõla Läti põhiseaduse artiklitega 1 ja 105, siis otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus jätkata põhikohtuasja läbivaatamist. Sellega seoses leiab ta, et artiklis 105 sätestatud omandiõigust tuleb tõlgendada ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabaduse seisukohast ning et selle põhivabaduse sisu vajab täpsustamist.

27 See kohus leiab, et kuigi ühelt poolt tuleneb ELL artikli 4 lõikest 2, et liit austab liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mille üks väljendusi on riigikeel, ja teiselt poolt ELTL artiklist 165, et kõrghariduse sisu ja korraldus kuulub liikmesriikide pädevusse, on Euroopa Kohus tunnistanud, et asutamisvabadus on kohaldatav ka valdkondades, kus liikmesriigid on endiselt pädevad.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas liikmesriigi õigusnormid, millega kehtestatakse kõrghariduse valdkonnas, sealhulgas erakõrgkoolides, kohustus kasutada selle liikmesriigi riigikeelt, nähes samas ette teatavad piirid sellele kohustusele, kujutavad endast ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabaduse piirangut.

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab veel meelde, et põhikohtuasjas kõne all olevad sätted ei ole kohaldatavad kahele kõrgkoolile, nimelt Riia kõrgemale majanduskoolile ja Riia õigusteaduse kõrgkoolile, mida reguleerivad eriseadused.

30 Neil asjaoludel otsustas Latvijas Republikas Satversmes tiesa (konstitutsioonikohus) peatada kohtuasjas menetluse ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas sellised õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, kujutavad endast [ELTL] artiklis 49 sätestatud asutamisvabaduse või teise võimalusena [ELTL] artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabaduse ja [harta] artikliga 16 tunnustatud ettevõtlusvabaduse piirangut?

2. Milliseid kaalutlusi tuleb arvesse võtta selle hindamisel, kas sellised õigusnormid on põhjendatud, sobivad ja proportsionaalsed nende õiguspärase eesmärgiga kaitsta riigikeelt rahvusliku identiteedi väljendusena?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Põhikohtuasja eseme vastuvõetavus ja säilimine

31 Esimesena, mis puudutab käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavust, siis tuleb meenutada, et asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust käsitlevad EL toimimise lepingu sätted ei ole kohaldatavad olukorras, mille kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed (vt selle kohta 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 47).

32 Siiski on Euroopa Kohus leidnud, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus pöördub Euroopa Kohtusse menetluse raames, milles on palutud tühistada õigusnormid, mis ei ole kohaldatavad mitte üksnes selle riigi oma kodanike, vaid ka teiste liikmesriikide kodanike suhtes, mõjutab otsus, mille see kohus teeb pärast eelotsusemenetluses tehtud otsust, ka viimati nimetatud kodanikke, mistõttu on talle seoses põhivabadusi käsitlevate EL toimimise lepingu sätetega esitatud küsimustele vastamine õigustatud, hoolimata sellest, et kõik põhikohtuasja asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed (vt selle kohta 8. mai 2013. aasta kohtuotsus Libert jt, C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 35, ning 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 51).

33 Nii on see aga kõrgkoolide seaduse põhiseadusele vastavuse kontrolli menetluses, mis on kõne all käesolevas kohtuasjas. Eelotsusetaotlusest nähtub esiteks, et selle menetluse raames kontrollitakse abstraktselt selle seaduse teatud sätteid, et kontrollida nende sätete vastavust kõrgemalseisvatele õigusnormidele, võttes arvesse kõiki isikuid, kelle suhtes neid sätteid kohaldatakse. Teiseks võivad selle seaduse artikli 8 lõike 1 kohaselt Lätis kõrgkoole asutada riik või teised juriidilised või füüsilised isikud, sealhulgas välisriikide juriidilised või füüsilised isikud.

34 Sellest järeldub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tõi välja konkreetsed asjaolud, mida on mainitud eelmises punktis ja mis võimaldavad tuvastada seose põhikohtuasja eseme, mille kõik asjaolud on asjaomase liikmesriigi sisesed, ja ELTL artiklite 49 ja 56 vahel, mistõttu on nende põhivabaduste tõlgendamine selle vaidluse lahendamiseks vajalik (vt selle kohta 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 54).

35 Teisena, mis puudutab põhikohtuasja vaidluse säilimist, siis väljendas Euroopa Komisjon kahtlust, kas Euroopa Kohtu vastus esitatud küsimustele on tarvilik, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et kõrgkoolide seaduse artikli 56 lõige 3 ja selle seaduse üleminekusätete punkt 49 ei ole Läti põhiseadusega kooskõlas.

36 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu ilmneb eelotsusetaotlusest ja nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 23, otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus 11. juuni 2020. aasta otsusega jagada menetluses oleva põhikohtuasja kaheks kohtuasjaks.

37 Esiteks, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 25, leidis ta, et kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause on Läti põhiseaduse artiklitega 112 ja 113 kooskõlas. Kõrgkoolide seaduse artikli 56 lõige 3 ja selle seaduse üleminekusätete punkt 49 seevastu ei ole põhiseaduse artiklitega 112 ja 113 kooskõlas osas, milles neid kohaldatakse erakõrgkoolidele, nende õpetajatele ja üliõpilastele.

38 Teiseks otsustas see kohus jätkata põhikohtuasja läbivaatamist osas, mis puudutab kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmanda lause ja artikli 56 lõike 3 ning selle seaduse üleminekusätete punkti 49 kooskõla Läti põhiseaduse artiklitega 1 ja 105, leides, et viimati nimetatud artiklis sätestatud omandiõigust tuleb tõlgendada ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabaduse seisukohast, mille sisu vajab täpsustamist.

39 Lisaks otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus selleks, et jätta liikmesriigi seadusandjale uute õigusnormide vastuvõtmiseks mõistlik aeg, jätta põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud õigusnormid jõusse ja lükata nende sätete kehtetuse jõustumine edasi 1. maile 2021.

40 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 24 märkis, ei pea eelotsusetaotluse vastuvõetavuse tingimused olema täidetud mitte ainult Euroopa Kohtusse pöördumise kuupäeval, vaid ka kogu menetluse vältel. Nimelt, kui liikmesriigi asjakohaste õigusnormide riigi põhiseadusega vastuolu, mille on tuvastanud asjaomase liikmesriigi konstitutsioonikohus, jätab need liikmesriigi õiguskorrast kõrvale, ei ole Euroopa Kohtul üldjuhul enam võimalik talle esitatud küsimuste kohta otsust teha. Arvestades põhikohtuasjas kohaldatava riigisisese õiguse arengut ja kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei täpsusta, miks on esitatud küsimused vaidluse lahendamiseks asjakohased, loetakse need küsimused hüpoteetiliseks (vt selle kohta 27. juuni 2013. aasta kohtuotsus Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punktid 27–32).

41 Samas tuleb meenutada, et üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul on kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatud küsimuse asjakohasust (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus INPS (sünnitoetus ning rasedus- ja sünnitustoetus ühtse loa omanikele), C-350/20, EU:C:2021:659, punkt 38).

42 Seega, kui küsimused on esitatud liidu õigusnormi tõlgendamise või kehtivuse kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama. Järelikult kehtib eeldus, et liidu õigust puudutav eelotsuse küsimus on asjakohane. Euroopa Kohus võib keelduda sellisele küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse kontrollimisel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (29. mai 2018. aasta kohtuotsus Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen jt, C-426/16, EU:C:2018:335, punktid 30 ja 31).

43 Kuigi käesoleval juhul leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kõrgkoolide seaduse artikli 5 lõike 1 kolmas lause on Läti põhiseaduse artiklitega 112 ja 113 kooskõlas, võib see kohus siiski Euroopa Kohtu poolt talle esitatud küsimustele antud vastuseid arvestades jõuda vastupidisele järeldusele küsimuses, kas see säte on kooskõlas põhiseaduse artiklitega 1 ja 105, tõlgendatuna asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist käsitlevate EL toimimise lepingu sätete ja harta artikli 16 seisukohast.

44 Lisaks, vastuseks Euroopa Kohtu palvele selgitada, kas on vaja jääda eelotsusetaotluse juurde, arvestades seda, et Läti põhiseaduse seisukohast on riigisisesed õigusnormid, mida esitatud küsimused puudutavad, kehtetuks tunnistatud ja nende kehtetus jõustus alates 1. maist 2021, ning võttes arvesse eelkõige sellel kuupäeval jõustunud kõrgkoolide seaduse muutmise seaduse vastuvõtmist, täpsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ta on endiselt pädev hindama nende õigusnormide vastavust põhiseadusele.

45 Nimetatud kohus rõhutab sellega seoses, et kuigi need sätted tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks, kehtisid need teatud ajavahemikul ja võisid seega tekitada ebasoodsaid õiguslikke tagajärgi juriidilistele isikutele, kelle suhtes neid kohaldati, ning tekitada vaidlusi.

46 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus peab eelkõige kindlaks tegema, kas põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid tuleb Läti õiguskorrast kõrvale jätta isegi ajavahemikul, mis eelneb nende kehtetuse jõustumisele, tuleb asuda seisukohale, et Euroopa Kohtu vastus esitatud küsimustele on põhikohtuasja lahendamiseks tarvilik.

47 Järelikult tuleb eelotsusetaotlusele vastata.

Sisulised küsimused

48 Oma küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 49 ja 56 ning harta artiklit 16 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis panevad kõrgkoolidele üldjuhul kohustuse viia õpe läbi üksnes selle liikmesriigi riigikeeles.

Sissejuhatavad märkused

49 Nendele küsimustele vastamiseks tuleb kõigepealt tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist käsitlevatele EL toimimise lepingu sätetele ja harta sätetele.

50 Mis puudutab esimesena põhivabadusi, siis on Euroopa Kohus otsustanud, et kui liikmesriigi meede mõjutab samal ajal mitut põhivabadust, analüüsib Euroopa Kohus meedet üldjuhul üksnes seoses ühega neist vabadustest, kui nähtub, et konkreetse juhtumi asjaolusid arvesse võttes on teised vabadused esimese suhtes täiesti teisejärgulise tähendusega ja neid on võimalik käsitleda selle juurde kuuluvana (vt selle kohta 8. septembri 2009. aasta kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 47).

51 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb samuti, et ülekaaluka põhivabaduse kindlakstegemiseks tuleb arvesse võtta asjaomaste õigusnormide eset (3. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punkt 51).

52 Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et kõrgharidusõppe korraldamine tasu eest on majandustegevus, mis kuulub EL toimimise lepingu kolmanda osa IV jaotise 2. peatüki alla, mis käsitleb asutamisõigust, kui liikmesriigi kodanik teostab seda püsivalt ja pidevalt teises liikmesriigis asuvast peamisest või teisesest tegevuskohast (6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (kõrgharidusõpe), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 160, ja 13. novembri 2003. aasta kohtuotsus Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punkt 39).

53 Seevastu hõlmab ELTL artikli 56 tähenduses „teenuste osutamine“ kõiki teenuseid, mida sihtliikmesriigis asuvast tegevuskohast püsivalt ja pidevalt ei osutata, kusjuures olgu täpsustatud, et ükski EL toimimise lepingu säte ei võimalda abstraktselt kindlaks määrata, millise ajavahemiku või sagedusega ei saa teenuse osutamist või teatavat liiki teenust enam käsitada teenuste osutamisena (vt selle kohta 10. mai 2012. aasta kohtuotsus Duomo Gpa jt, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punktid 31 ja 32).

54 Käesoleval juhul tuleb märkida, et nagu nähtub eelotsusetaotlusest, reguleerib kõrgkoolide seaduse artikli 8 lõige 1 riigi ja teiste juriidiliste või füüsiliste isikute, sealhulgas välismaiste juriidiliste või füüsiliste isikute võimalust asutada Lätis kõrgkoole. Lisaks viitab asjaomaste teenustega, see tähendab kõrgharidusega, seotud tegevuse eriline laad sellele, et nende tegevustega tegeletakse üldjuhul stabiilselt ja pidevalt.

55 Seega tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid kuuluvad valdavalt asutamisvabaduse kohaldamisalasse.

56 Mis puudutab nende õigusnormide võimalikku analüüsi harta artikli 16 alusel, siis tuleb meenutada, et nagu Euroopa Kohus on otsustanud, hõlmab liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud piirangu analüüs ELTL artikli 49 seisukohast ka harta artiklites 15–17 ette nähtud õiguste ja vabaduste teostamise võimalikke piiranguid, mistõttu harta artiklis 16 sätestatud ettevõtlusvabaduse eraldi hindamine ei ole vajalik (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50).

57 Neil asjaoludel tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata üksnes ELTL artikli 49 seisukohast.

ELTL artikliga 49 tagatud vabaduse piiramine

58 Vastavalt ELTL artiklile 6 on liidul pädevus toetada, koordineerida või täiendada liikmesriikide tegevust, sh hariduse valdkonnas.

59 Kuigi liidu õigus ei piira seda liikmesriikide pädevust esiteks õpetuse sisu ja haridussüsteemi korralduse, kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse ning teiseks kutseõppe sisu ja korralduse osas, nagu nähtub ELTL artikli 165 lõikest 1 ja artikli 166 lõikest 1, peavad liikmesriigid selle pädevuse teostamisel siiski järgima liidu õigust, eelkõige asutamisvabadust, käsitlevaid õigusnorme (vt selle kohta 11. septembri 2007. aasta kohtuotsus Schwarz ja Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, punkt 70).

60 ELTL artikli 49 esimeses lõigus on sätestatud, et EL toimimise lepingu kolmanda osa IV jaotise 2. peatüki sätete raames on keelatud piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust teise liikmesriigi territooriumil.

61 Asutamisvabaduse piiranguks tuleb pidada kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad ELTL artiklis 49 tagatud vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (vt selle kohta 22. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 45).

62 Isegi kui teiste liikmesriikide kodanikud võivad Lätis tegutsema asuda ja pakkuda kõrghariduse õppekavasid, on selline võimalus käesoleval juhul üldjuhul seatud sõltuvusse kohustusest pakkuda neid õppekavasid üksnes selle liikmesriigi riigikeeles.

63 Selline kohustus võib aga muuta nende kodanike jaoks vähem atraktiivseks nende tegutsema asumise liikmesriigis, kes on kehtestanud sellise kohustuse, mis kujutab endast seega ELTL artikliga 49 tagatud vabaduse piirangut. Täpsemalt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 75 sisuliselt märkis, ei ole sellistel kodanikel siis, kui neil on õppeasutus teises liikmesriigis, võimalik kasutada suurt osa seal töötavatest haldustöötajatest ja õpetajatest ning seetõttu tekivad neil märkimisväärsed kulud.

64 Selline piirang kehtib ka teiste liikmesriikide kodanike suhtes, kes enne kõrgkoolide seaduse vastuvõtmist on seda vabadust kasutanud, asutades Lätis õppeasutusi, kes pakuvad õppekavasid muus keeles kui läti keel. Pärast üleminekuperioodi lõppu peavad need kodanikud nimelt kohandama oma õppekava vastavalt selle seaduse nõuetele, mis võib kaasa tuua märkimisväärseid kulusid, eelkõige suure osa nende haldustöötajate ja õpetajate osas.

ELTL artikliga 49 tagatud vabaduse piirangu põhjendatus

65 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab asutamisvabadust piirav meede olla lubatud üksnes tingimusel, et esiteks on see põhjendatud ülekaaluka üldise huviga ja teiseks järgib see proportsionaalsuse põhimõtet, mis tähendab, et meede on sobiv, et tagada taotletava eesmärgi saavutamine ühtselt ja süstemaatiliselt, ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (kõrgharidusõpe), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 178).

– *Ülekaaluka üldise huvi esinemine*

66 Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on eelkõige kõrgkoolide seaduse artikli 56 lõikest 3 tuleneva läti keeles kõrgharidusõppe pakkumise kohustuse eesmärk kaitsta ja edendada Läti Vabariigi riigikeele kasutamist.

67 Euroopa Kohus on sellega seoses meelde tuletanud, et liidu õigusnormidega ei ole vastuolus sellise poliitika vastuvõtmine, mille eesmärk on ühe või mitme liikmesriigi ametliku keele kaitse ja edendamine (16. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 25).

68 Euroopa Kohus on otsustanud, et ELL artikli 3 lõike 3 neljanda lõigu ja harta artikli 22 kohaselt austab liit oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Vastavalt ELL artikli 4 lõikele 2 austab liit ka liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mille hulka kuulub ka asjaomase liikmesriigi riigikeele kaitse (12. mai 2011. aasta kohtuotsus Runevič-Vardyn ja Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 86, ning 16. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 26).

69 Tuleb tunnustada hariduse tähtsust liikmesriigi riigikeele kaitse ja edendamise poliitika teostamisel (vt selle kohta 28. novembri 1989. aasta kohtuotsus Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 20).

70 Seega tuleb pidada eesmärki, millega taotletakse liikmesriigi mõne ametliku keele kasutamise edendamist ja stimuleerimist, õiguspäraseks eesmärgiks, mis üldjuhul võib õigustada ELTL artiklis 49 tagatud asutamisvabadusega kehtestatud kohustuste piiramist (vt selle kohta 16. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 27, ja 21. juuni 2016. aasta kohtuotsus New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punkt 50).

– *Asjaomase piirangu sobivus taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks*

71 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 65, tuleb hinnata, kas põhikohtuasjas käsitletud õigusnormid on sobivad selle õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

72 Sellega seoses peab lõppkokkuvõttes liikmesriigi kohus, kes ainsana on pädev hindama põhikohtuasja asjaolusid ja tõlgendama riigisisest õigust, tegema kindlaks, kas ja millises ulatuses need õigusnormid vastavad viidatud nõuetele (vt selle kohta 13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Bressol jt, C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 64).

73 Kuna Euroopa Kohtul palutakse anda sellele kohtule tarvilik vastus, siis on ta pädev andma põhikohtuasja toimiku ning talle esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade põhjal eelotsusetaotluse esitanud kohtule juhiseid, mis võimaldavad tal asja lahendada (vt selle kohta 13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Bressol jt, C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 65).

74 Käesoleval juhul on liikmesriigi õigusnormid, mis näevad kõrgkoolidele ette kohustuse kasutada üldjuhul selle liikmesriigi riigikeelt, sobivad selle keele kaitse ja edendamise eesmärgi saavutamise tagamiseks. Nimelt soodustavad need õigusnormid nimetatud keele kasutamist kogu asjaomase elanikkonna poolt ja tagavad, et seda keelt kasutatakse ka ülikoolihariduse raames.

75 Samas tuleb märkida, et neid õigusnorme saab pidada selle eesmärgi saavutamise tagamiseks sobivaks ainult siis, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ning kui neid rakendatakse ühtselt ja süstemaatiliselt (4. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 89).

76 Arvestades nendes õigusnormides ette nähtud erandite piiratud ulatust, ei takista need selle liikmesriigi riigikeele kaitse ja edendamise eesmärgi saavutamist.

77 Lisaks tuleb märkida, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, on käesoleval juhul Läti õigusnormides ette nähtud, et läti keele kohustuslik kasutamine ei puuduta kahte erakõrgkooli, mille tegevust reguleerivad eriseadused, mis võimaldab neil kahel asutusel jätkata õppekavade pakkumist inglise keeles või olenevalt olukorrast mõnes muus liidu ametlikus keeles.

78 Nagu nähtub Läti valitsuse kirjalikust vastusest Euroopa Kohtu küsimustele, on need kaks asutust asutatud Läti Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahel sõlmitud rahvusvaheliste lepingutega. Eelotsusetaotlusest nähtub, et kõrgkoolide seaduse artikli 56 lõike 3 punktis 1 on aga just nimelt ette nähtud, et Lätis toimuvat õpet võib pakkuda muus liidu ametlikus keeles kui läti keel, kui see viiakse läbi rahvusvaheliste lepingute alusel.

79 Neil asjaoludel, kuigi kahel kõrgkoolil, mille tegevust reguleerivad eriseadused, on eristaatus, kuna õpe toimub seal inglise keeles või olenevalt olukorrast mõnes muus liidu ametlikus keeles, ei takista miski seda, et teised õppeasutused võiksid oma hariduse anda muus liidu ametlikus keeles kui läti keel, tingimusel et nende tegevust reguleerib Läti Vabariigi ja teiste riikide vahel sõlmitud rahvusvaheline leping.

80 Sellest järeldub, et neile kahele õppeasutusele kohaldatavat erikorda võib kohaldada kõikide sarnases olukorras olevate õppeasutuste suhtes. Lisaks erineb see õppeasutuste kategooria asjakohaselt õppeasutustest, kellel on käesoleval juhul põhimõtteline kohustus õpetada läti keeles, kuna esimesed on osa erilisest rahvusvahelise ülikoolidevahelise koostöö loogikast. Seega, arvestades nende sätetega taotletavat konkreetset eesmärki ja nende piiratud ulatust, ei muuda põhikohtuasjas kõne all olevaid õigusnorme ebajärjekindlaks selliste sätete olemasolu, mis võimaldavad teatavatele kõrgkoolidele liidu programmides ja rahvusvahelistes lepingutes ette nähtud koostöö raames kohaldada erikorda.

– *Asjaomase piirangu vajalikkus ja proportsionaalsus*

81 Olgu meenutatud, et põhivabadust piiravad meetmed võivad õigustatud olla ainult siis, kui taotletavat eesmärki ei saa saavutada vähem piiravate meetmetega (vt selle kohta 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 90).

82 Lisaks ei ole tingimata vajalik, et liikmesriigi ametiasutuste kehtestatud piirav meede vastaks kõikide liikmesriikide arusaamale, mis puudutab asjasse puutuva põhiõiguse või õigustatud huvi kaitse viise. Vastupidi, selles valdkonnas vastu võetud sätete vajalikkus ja proportsionaalsus ei ole välistatud üksnes põhjusel, et üks liikmesriik on valinud teistsuguse kaitsesüsteemi kui see, mis on kehtestatud teises liikmesriigis (22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 91).

83 Liikmesriikidel on küll ulatuslik kaalutlusruum nende meetmete valikul, millega saavutada oma riigikeele kaitse poliitika eesmärke, kuivõrd selline poliitika kujutab endast rahvusliku identiteedi väljendust ELL artikli 4 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta 16. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 26). Selle kaalutlusruumiga ei saa siiski õigustada selliste õiguste olulist riivamist, mis on isikutel nende põhivabadusi käsitlevate aluslepingu sätete alusel (vt selle kohta 12. mai 2011. aasta kohtuotsus Runevič-Vardyn ja Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 78).

84 Tuleb märkida, et liikmesriigi õigusnormid, mis nõuaksid eranditeta, et kõrghariduse õppekavasid pakutaks selle liikmesriigi riigikeeles, läheksid kaugemale sellest, mis on vajalik ja proportsionaalne, et saavutada nende õigusnormidega taotletav eesmärk kaitsta ja edendada seda keelt. Sellised õigusnormid tooksid nimelt kaasa selle, et kehtestatakse absoluutne kohustus kasutada seda keelt kõikides kõrghariduse õppekavades, välistades kõik teised keeled ja võtmata arvesse põhjuseid, mis võivad õigustada erinevate kõrghariduse õppekavade pakkumist teistes keeltes.

85 Seevastu on liikmesriikidel lubatud kehtestada üldjuhul kohustus kasutada nende õppekavade raames oma riigikeelt, tingimusel et sellise kohustusega kaasnevad erandid, mis tagavad, et ülikooliõppes võib kasutada mõnda muud keelt peale riigikeele.

86 Käesoleval juhul peaksid sellised erandid selleks, et mitte minna kaugemale sellest, mis on sel eesmärgil vajalik, võimaldama kasutada muud keelt kui läti keel, vähemalt Euroopa või rahvusvahelise koostöö raames läbiviidava õppe ning kultuuri ja muu kui läti keelega seotud õppe raames.

87 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis panevad kõrgkoolidele üldjuhul kohustuse viia õpe läbi üksnes selle liikmesriigi riigikeeles, kui need õigusnormid on õigustatud riigi identiteedi kaitsega seotud põhjustel, see tähendab, et need on taotletava õiguspärase eesmärgi kaitsmiseks vajalikud ja proportsionaalsed.

Kohtukulud

88 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis panevad kõrgkoolidele üldjuhul kohustuse viia õpe läbi üksnes selle liikmesriigi riigikeeles, kui need õigusnormid on õigustatud riigi identiteedi kaitsega seotud põhjustel, see tähendab, et need on taotletava õiguspärase eesmärgi kaitsmiseks vajalikud ja proportsionaalsed.

Allkirjad