Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 7 september 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Inskränkning – Motivering – Utbildningssystemets organisation – Universitet och högskolor – Skyldighet att tillhandahålla utbildningsprogram på den berörda medlemsstatens officiella språk – Artikel 4.2 FEUF – En medlemsstats nationella identitet – Skydd och främjande av det officiella språket i en medlemsstat – Proportionalitetsprincipen”

I mål C-391/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland) genom beslut av den 14 juli 2020, som inkom till domstolen den 29 juli 2020, i målet

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,

* Rättegångsspråk: lettiska.

Jānis Krišāns,

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš

ytterligare deltagare i rättegången:

Latvijas Republikas Saeima,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen (referent), avdelningsordförandena A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin och J. Passer samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi och N. Wahl,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova och Ivars Zariņš, genom M.B. Cilevičs,

– Lettlands regering, genom K. Pommere och V. Soņeca, båda i egenskap av ombud,

– Frankrikes regering, genom E. de Moustier och N. Vincent, båda i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom K. Bulterman och M.H.S. Gijzen, båda i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, genom A. Posch, E. Samoilova och J. Schmoll, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Armati, I. Rubene och L. Malferrari, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 mars 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 och 56 FEUF samt artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Denna begäran har framställts inom ramen för ett förfarande för granskning av författningsenligheten av Augstskolu likums (lagen om universitet och högskolor), som inleddes på begäran av Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevss, Inga Goldberga, Evija Papule, MM. Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, MM. Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova och M. Ivars Zariņš, som är ledamöter i Latvijas Republikas Saeima (Republiken Lettlands parlament) (nedan kallat det lettiska parlamentet).

Tillämpliga bestämmelser

Den lettiska författningen

3 Enligt artikel 1 i Latvijas Republikas Satversme (Republiken Lettlands författning) (nedan kallad den lettiska författningen) är Lettland en oberoende demokratisk republik.

4 Artikel 4 i den lettiska författningen har följande lydelse:

”Republiken Lettlands officiella språk är lettiska. …”

5 I artikel 105 i författningen föreskrivs följande:

”Var och en har rätt till egendom. Äganderätten får inte utövas på ett sätt som strider mot allmänintresset. Äganderätten får endast begränsas i enlighet med lag. Expropriation för allmännyttiga ändamål är endast tillåten i undantagsfall, enligt särskild lag och mot skälig ersättning.”

6 I artikel 112 i författningen föreskrivs följande:

”Var och en har rätt till utbildning. Staten ska garantera kostnadsfritt tillträde till grundskola och gymnasieskola. Grundskolan är obligatorisk.”

7 Artikel 113 i författningen har följande lydelse:

”Staten erkänner friheten till vetenskapligt skapande, konstnärlig frihet och friheten att ägna sig åt annan kreativ verksamhet och skyddar upphovsrätt och patenträtt.”

Lagen om universitet och högskolor

8 I artikel 5 i Augstskolu likums (lag om universitet och högskolor) av den 2 november 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr 179) föreskrevs att universitet och högskolor hade till uppgift att främja och utveckla vetenskap och konst. Likums ”Grozījumi Augstskolu likumā” (lag om ändring av lagen om universitet och högskolor) av den 21 juni 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr 132), ändrade artikel 5.1 tredje meningen i lagen om universitet och högskolor enligt följande:

”Inom ramen för sin verksamhet ska [universiteten och högskolorna] främja och utveckla vetenskap, konst och det officiella språket.”

9 Enligt artikel 8.1 i lagen om universitet och högskolor får staten och andra juridiska eller fysiska personer, inklusive utländska juridiska och fysiska personer, inrätta universitet och högskolor i Lettland.

10 Genom lagen om ändring av lagen om universitet och högskolor ändrades även artikel 56 i den lagen. Artikel 56.3 i lagen om universitet och högskolor hade således följande lydelse:

”Vid universitet och högskolor ska undervisning ske på det officiella språket. Det är endast möjligt att undervisa på ett främmande språk i följande fall:

1) På utbildningsprogram i Lettland som följs av utländska studenter och på utbildningsprogram som organiseras inom ramen för samarbete som föreskrivs inom Europeiska unionens program och i internationella avtal får undervisning ske på de officiella språken i Europeiska unionen. Att lära sig det officiella språket ingår i de obligatoriska kurstimmarna för utländska studenter som planerar att studera i Lettland i mer än sex månader eller motsvarande mer än 20 ECTS-poäng (*European Credits Transfer System*).

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

3) Utbildningsprogram där undervisning ska ske på främmande språk för att uppnå målen … för följande kategorier av utbildningsprogram: studier av språk och kultur samt program avseende språkstudier. …

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

11 Genom lagen om ändring av lagen om universitet och högskolor infördes en punkt 49 i övergångsbestämmelserna, vilken har följande lydelse:

”Ändringarna av artikel 56.3 i denna lag, avseende det språk på vilket undervisning sker på utbildningsprogrammen, träder i kraft den 1 januari 2019. Universitet och högskolor som tillhandahåller utbildningsprogram på ett språk som inte uppfyller kraven i artikel 56.3 i denna lag får fortsätta att tillhandahålla utbildningsprogram på det berörda språket till och med den 31 december 2022. Från och med den 1 januari 2019 är det förbjudet att anta studerande till utbildningsprogram på ett språk som inte överensstämmer med bestämmelserna i artikel 56.3 i denna lag.”

Lagen om Handelshögskolan i Riga

12 I artikel 19.1 i Likums ”Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (lag om Handelshögskolan i Riga) av den 5 oktober 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr 164) föreskrivs följande:

”Kurserna på [Handelshögskolan i Riga] ges på engelska. De arbeten som är nödvändiga för att erhålla kandidat-, master- eller doktorsexamen ska skrivas och försvaras på engelska och proven för yrkeskvalifikationer ska genomföras på engelska.”

Lagen om Juridikhögskolan i Riga

13 Artikel 21 i Rīgas Juridiskās augstskolas likums (lagen om Juridikhögskolan i Riga) av den 1 november 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr 220) föreskriver följande:

”[Juridikhögskolan i Riga] erbjuder utbildningsprogram som har godkänts i enlighet med bestämmelserna i tillämplig lagstiftning. Kurserna ges på engelska eller på något annat av unionens officiella språk.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14 20 ledamöter i det lettiska parlamentet har väckt talan vid Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland). Syftet med talan är att få prövat huruvida artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om universitet och högskolor samt punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag är förenliga med den lettiska författningen och särskilt med artiklarna 1, 105 och 112 i denna.

15 Sökandena i det nationella målet har i detta avseende gjort gällande att dessa bestämmelser i lagen om universitet och högskolor undergräver rätten till utbildning. I den mån som nämnda bestämmelser ålägger privata universitet och högskolor att främja och utveckla Republiken Lettlands officiella språk, genom att på detta sätt begränsa deras möjligheter att erbjuda utbildningsprogram på främmande språk, begränsar de nämligen dessa universitet och högskolors självbestämmanderätt samt den akademiska friheten för deras lärare och studenter.

16 Dessutom inskränks även rätten för privata universitet och högskolor att bedriva kommersiell verksamhet och att mot vederlag tillhandahålla en tjänst avseende högre utbildning i enlighet med det tillstånd som erhållits.

17 Samma bestämmelser strider dessutom mot legalitetsprincipen i artikel 1 i den lettiska författningen, eftersom grundarna av privata universitet och högskolor kunde ha berättigade förväntningar på att kunna göra vinst på driften av de universitet eller högskolor som de äger.

18 Genom att skapa ett hinder för tillträde till marknaden för högre utbildning och genom att hindra medborgare och företag från andra medlemsstater från att tillhandahålla tjänster avseende högre utbildning på främmande språk, strider artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om universitet och högskolor samt punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag mot etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster som garanteras i artikel 49 FEUF respektive artikel 56 FEUF samt mot näringsfriheten, som stadfästs i artikel 16 i stadgan.

19 Det lettiska parlamentet har hävdat att dessa bestämmelser är förenliga med artiklarna 1, 105 och 112 i den lettiska författningen, eftersom de inte utgör en begränsning av dessa grundläggande rättigheter. Dessa bestämmelser begränsar inte rättigheterna för privata högskolor och universitet, eftersom rätten till utbildning endast omfattar skydd för studenternas rättigheter. De begränsade inte heller äganderätten, eftersom den inte garanterar enskilda någon rätt till vinst.

20 Även om det antas att dessa rättigheter är föremål för en begränsning, är denna begränsning föreskriven i lag och syftar till att uppnå ett legitimt mål i förhållande till vilket den är proportionerlig.

21 Det lettiska parlamentet anser dessutom att unionsrätten inte begränsar medlemsstaternas befogenhet att på utbildningsområdet anta de bestämmelser som är nödvändiga för att skydda medlemsstaternas konstitutionella värderingar. Republiken Lettland är således inte skyldig att garantera att högre utbildning kan ges på ett annat språk än det officiella språket i denna medlemsstat.

22 Slutligen innehåller artikel 56.3 i lagen om universitet och högskolor särskilda bestämmelser för genomförande av utbildningsprogram på unionens språk och avviker inte från målet att inrätta ett europeiskt utbildningsområde.

23 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen) meddelade den 11 juni 2020 en dom i vilken den beslutade att dela upp det nationella målet i två mål.

24 För det första fann den hänskjutande domstolen att artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om universitet och högskolor och punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag reglerar ett område som enligt artikel 165 FEUF omfattas av medlemsstaternas behörighet och att det dessutom inte var önskvärt att en eventuell begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen skulle leda till vilandeförklaring av frågan huruvida dessa bestämmelser i lettisk rätt är förenliga med den lettiska författningen. Den hänskjutande domstolen prövade därför huruvida dessa bestämmelser är förenliga med artiklarna 112 och 113 i författningen.

25 Den hänskjutande domstolen slog fast att artikel 5.1 tredje meningen i lagen om universitet och högskolor var förenlig med den lettiska författningen. Däremot slog den hänskjutande domstolen fast att artikel 56.3 i nämnda lag och punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag inte var förenliga med artiklarna 112 och 113 i författningen, eftersom de förstnämnda bestämmelserna är tillämpliga på privata universitet och högskolor och deras lärare och studerande.

26 Vad för det andra gäller frågan huruvida artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om universitet och högskolor samt punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag är förenliga med artiklarna 1 och 105 i den lettiska författningen, beslutade den hänskjutande domstolen att fortsätta prövningen av det nationella målet. Den hänskjutande domstolen anser att rätten till egendom enligt artikel 105 FEUF ska tolkas mot bakgrund av etableringsfriheten, som stadfästs i artikel 49 FEUF, och att det är nödvändigt att precisera innehållet i denna grundläggande frihet.

27 Den hänskjutande domstolen anser att även om det framgår av artikel 4.2 FEU att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som bland annat kommer till uttryck i form av deras officiella språk, och av artikel 165 FEUF att innehållet i och organisationen av högre utbildning omfattas av medlemsstaternas behörighet, har EU-domstolen slagit fast att etableringsfriheten även är tillämplig på de områden där medlemsstaterna fortfarande är behöriga.

28 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida en medlemsstats lagstiftning som på området för högre utbildning, inbegripet privata universitet och högskolor, föreskriver att medlemsstatens officiella språk ska användas, samtidigt som den föreskriver vissa begränsningar av denna skyldighet, utgör en inskränkning av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.

29 Den hänskjutande domstolen har dessutom erinrat om att de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet inte är tillämpliga på två högskolor, nämligen Handelshögskolan i Riga och Juridikhögskolan i Riga, vilka fortfarande regleras av speciallagar.

30 Mot denna bakgrund beslutade Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet en inskränkning av etableringsfriheten enligt artikel 49 [FEUF], eller – i andra hand – av friheten att tillhandahålla tjänster som föreskrivs i artikel 56 [FEUF], liksom av näringsfriheten, som erkänns i artikel 16 i [stadgan]?

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 nationella språket som ett uttryck för den nationella identiteten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning och huruvida saken i målet vid den nationella domstolen kvarstår

31 Vad för det första gäller frågan huruvida förevarande begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, erinrar domstolen om att EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster inte är tillämpliga på en situation där omständigheterna i alla avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 47).

32 EU-domstolen har dock även slagit fast att när den hänskjutande domstolen har ställt frågor till EU-domstolen i samband med ett förfarande om ogiltigförklaring av bestämmelser som inte enbart är tillämpliga på inhemska medborgare utan även på medborgare i andra medlemsstater, så kommer det avgörande som den hänskjutande domstolen meddelar efter det att EU-domstolen har meddelat dom i målet om förhandsavgörande att ha verkan även gentemot dessa sistnämnda medborgare, vilket motiverar att EU-domstolen besvarar de frågor som ställts som har anknytning till bestämmelserna om de grundläggande friheterna i EUF-fördraget, trots att omständigheterna i det nationella målet i alla avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl., C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 35, och dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 51).

33 Så är fallet med det förfarande för kontroll av huruvida lagen om universitet och högskolor är förenlig med författningen som är i fråga i förevarande mål. Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att detta förfarande ger upphov till en abstrakt kontroll av vissa bestämmelser i denna lag och syftar till att pröva om dessa bestämmelser överensstämmer med överordnade

rättsregler, med beaktande av samtliga personer som omfattas av dessa bestämmelser. Enligt artikel 8.1 i nämnda lag kan staten och andra juridiska eller fysiska personer, inklusive utländska juridiska och fysiska personer, inrätta universitet eller högskolor i Lettland.

34 Av detta följer att den hänskjutande domstolen har angett de konkreta omständigheter som nämns i föregående punkt och som gör det möjligt att fastställa att det finns ett samband mellan saken i det nationella målet, som i alla avseenden är begränsad till den berörda medlemsstaten, och artiklarna 49 och 56 FEUF, så att en tolkning av dessa grundläggande friheter är nödvändig för att avgöra målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 54).

35 Vad för det andra gäller frågan huruvida saken i det nationella målet kvarstår, har Europeiska kommissionen uttryckt tvivel om huruvida ett svar från EU-domstolen på de ställda frågorna är användbart, eftersom den hänskjutande domstolen anser att artikel 56.3 i lagen om universitet och högskolor och punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag inte är förenliga med den lettiska författningen.

36 Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande och av punkt 23 ovan beslutade den hänskjutande domstolen, genom dom av den 11 juni 2020, att dela upp det nationella målet i två mål.

37 Såsom framgår av punkt 25 ovan har den hänskjutande domstolen slagit fast att artikel 5.1 tredje meningen i lagen om universitet och högskolor är förenlig med artiklarna 112 och 113 i den lettiska författningen. Däremot är artikel 56.3 i lagen om universitet och högskolor och punkt 49 i övergångsbestämmelserna till denna lag, i den mån de är tillämpliga på privata universitet och högskolor och deras lärare och studenter, inte förenliga med artiklarna 112 och 113 i den lettiska författningen.

38 Vidare beslutade nämnda domstol att fortsätta prövningen av det nationella målet vad gäller frågan huruvida artiklarna 5.1 tredje meningen och 56.3 i lagen om universitet och högskolor och punkt 49 till övergångsbestämmelserna i denna lag är förenliga med artiklarna 1 och 105 i den lettiska författningen, eftersom den ansåg att rätten till egendom enligt sistnämnda artikel ska tolkas mot bakgrund av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF, vars innehåll behövde preciseras.

39 För att ge den nationella lagstiftaren en rimlig tidsfrist för att anta nya bestämmelser beslutade den hänskjutande domstolen dessutom att bibehålla de bestämmelser som hade bedömts vara författningsvidriga och att dessa bestämmelser skulle upphöra att gälla först den 1 maj 2021.

40 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 24 i sitt förslag till avgörande ska villkoren för att en begäran om förhandsavgörande ska kunna tas upp till sakprövning vara uppfyllda inte bara vid den tidpunkt då begäran om förhandsavgörande hänskjuts till domstolen, utan under hela förfarandet. När de relevanta nationella bestämmelsernas oförenlighet med den nationella författningen, vilken fastslagits av den berörda medlemsstatens författningsdomstol, leder till att de inte längre ingår i den nationella rättsordningen, kan EU-domstolen i princip inte längre avgöra de frågor som ställts till den. Med hänsyn till utvecklingen av den nationella rätt som är tillämplig på tvisten i det nationella målet och utan att den hänskjutande domstolen har klargjort huruvida de ställda frågorna är relevanta för lösningen av denna tvist, ska dessa frågor anses vara hypotetiska (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2013, Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punkterna 27–32).

41 Det ska emellertid erinras om att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det nationella målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av den fråga som ställs till EU-domstolen (dom av den 2 september 2021, INPS (Födelsebidrag och moderskapsbidrag för innehavare av ett kombinerat tillstånd), C-350/20, EU:C:2021:659, punkt 38).

42 EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när den fråga som ställts avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse. Av detta följer att en fråga om tolkningen eller giltigheten av unionsrätten presumeras vara relevant. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl., C-426/16, EU:C:2018:335, punkterna 30 och 31).

43 Även om den hänskjutande domstolen i förevarande fall har förklarat att artikel 5.1 tredje meningen i lagen om universitet och högskolor är förenlig med artiklarna 112 och 113 i den lettiska författningen, skulle den hänskjutande domstolen icke desto mindre, mot bakgrund av EU-domstolens svar på de frågor som den har ställt, kunna komma fram till en motsatt slutsats vad gäller frågan huruvida denna bestämmelse är förenlig med artiklarna 1 och 105 i den lettiska författningen, tolkade mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster och artikel 16 i stadgan.

44 Som svar på en begäran från domstolen om klargörande av huruvida det är nödvändigt att låta begäran om förhandsavgörande kvarstå, med hänsyn till att de nationella bestämmelser som avses i tolkningsfrågorna mot bakgrund av den lettiska författningen har förklarats vara ogiltiga med verkan från och med den 1 maj 2021, och bland annat med beaktande av antagandet av lagen om ändring av lagen om universitet och högskolor, som trädde i kraft den dagen, har den hänskjutande domstolen preciserat att den fortfarande är behörig att pröva huruvida dessa bestämmelser är förenliga med författningen.

45 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende understrukit att nämnda bestämmelser, även om de har förklarats vara författningsstridiga, har varit i kraft under en viss period och att de således kan medföra negativa rättsverkningar för de juridiska personer på vilka de tillämpades och kan ge upphov till tvister.

46 Eftersom den hänskjutande domstolen bland annat har att avgöra huruvida de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet borde ha avlägsnats från den lettiska rättsordningen även för perioden innan de blev ogiltiga, finner EU-domstolen att ett svar från EU-domstolen på de ställda frågorna fortfarande är användbart för att avgöra det nationella målet.

47 Tolkningsfrågorna ska därför besvaras.

Prövning i sak

48 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 och 56 FEUF samt artikel 16 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som i princip ålägger universitet och högskolor en skyldighet att ge undervisning uteslutande på den medlemsstatens officiella språk.

Inledande synpunkter

49 För att besvara dessa frågor bör det först noteras att den hänskjutande domstolen hänvisar till bestämmelserna i EUF-fördraget om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster samt till bestämmelserna i stadgan.

50 Vad för det första gäller de grundläggande friheterna har domstolen slagit fast att den, när en nationell åtgärd kan knytas till flera olika grundläggande friheter samtidigt, i princip endast ska utgå från en enda av dessa friheter om det, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, framgår att de övriga friheterna är helt underordnade denna frihet och kan knytas till denna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 47).

51 Det framgår även av fast rättspraxis att syftet med den berörda lagstiftningen ska beaktas vid fastställandet av vilken grundläggande frihet som är överordnad (dom av den 3 mars 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punkt 51).

52 Domstolen har dessutom slagit fast att anordnande av högre utbildning mot ersättning är en ekonomisk verksamhet som omfattas av kapitel 2 i avdelning IV i tredje delen i EUF-fördraget om etableringsrätt när verksamheten bedrivs av en medborgare i en medlemsstat stadigvarande och kontinuerligt i en annan medlemsstat från ett huvudsakligt eller sekundärt driftställe i sistnämnda medlemsstat (dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 160, och dom av den 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punkt 39).

53 Däremot utgör alla tjänster som inte erbjuds stadigvarande och kontinuerligt från ett driftställe i destinationsmedlemsstaten ”tillhandahållande av tjänster” i den mening som avses i artikel 56 i EUF-fördraget, varvid det bör påpekas att det inte finns någon bestämmelse i EUF-fördraget som gör det möjligt att abstrakt fastställa hur länge eller hur ofta tillhandahållandet av en tjänst eller en viss typ av tjänst ska ske för att det inte längre kan anses vara ett tillhandahållande av tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2012, Duomo Gpa m.fl., C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punkterna 31 och 32).

54 Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande reglerar artikel 8.1 i lagen om universitet och högskolor möjligheten för staten och andra juridiska eller fysiska personer, inklusive utländska juridiska och fysiska personer, att etablera universitet och högskolor i Lettland. Den särskilda karaktären hos de tjänster som berörs, det vill säga högre utbildning, innebär dessutom att denna verksamhet i allmänhet utövas stadigvarande och kontinuerligt.

55 Domstolen finner därför att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet till övervägande del omfattas av etableringsfriheten.

56 Vad gäller en eventuell prövning av denna lagstiftning mot bakgrund av artikel 16 i stadgan, ska det erinras om att såsom domstolen har slagit fast, omfattar en prövning av den inskränkning som införts genom en nationell lagstiftning med stöd av artikel 49 FEUF även eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 15–17 i stadgan, vilket innebär att det inte är nödvändigt att göra en separat prövning av näringsfriheten i artikel 16 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50).

57 Mot denna bakgrund ska frågan från den hänskjutande domstolen besvaras endast med beaktande av artikel 49 FEUF.

Inskränkningen av den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF

58 Enligt artikel 6 FEUF ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, bland annat på utbildningsområdet.

59 Även om unionsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas befogenhet vad gäller vare sig undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation samt deras kulturella och språkliga mångfald eller innehållet i och organisationen av yrkesutbildning, såsom framgår av artikel 165.1 FEUF och artikel 166.1 FEUF, ska medlemsstaterna vid utövandet av denna befogenhet iaktta unionsrätten, bland annat bestämmelserna om etableringsfrihet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2007, Schwarz och Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, punkt 70).

60 I artikel 49 första stycket FEUF stadgas att inom ramen för bestämmelserna i kapitel 2 i avdelning IV i tredje delen av EUF-fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas.

61 Alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF ska anses som inskränkningar i etableringsfriheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2015, Stanley International Betting och Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 45).

62 Även om medborgare från andra medlemsstater i förevarande fall kan etablera sig i Lettland och tillhandahålla program avseende högre utbildning, är en sådan möjlighet i princip villkorad av skyldigheten att tillhandahålla dessa program endast på den medlemsstatens officiella språk.

63 En sådan skyldighet kan göra det mindre attraktivt för dessa medborgare att etablera sig i den medlemsstat som föreskriver denna skyldighet, vilket således utgör en inskränkning av den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF. Såsom generaladvokaten i huvudsak påpekade i punkt 75 i sitt förslag till avgörande, kommer dessa medborgare, när de innehar en läroanstalt i en annan medlemsstat, inte att kunna utnyttja en stor del av den administrativa och pedagogiska personalen vid denna läroanstalt, vilket medför betydande kostnader.

64 En sådan inskränkning föreligger även för medborgare i andra medlemsstater som, innan lagen om universitet och högskolor antogs, har utövat denna frihet genom att i Lettland öppna läroanstalter som erbjuder utbildning på ett annat språk än lettiska. Efter övergångsperiodens slut måste nämligen dessa medborgare anpassa sina utbildningsprogram till de krav som uppställs i denna lag, vilket kan medföra icke obetydliga kostnader, bland annat vad gäller en stor del av deras administrativa och pedagogiska personal.

Motiveringen av inskränkningen av den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF

65 Enligt domstolens fasta praxis kan inskränkningar i etableringsfriheten endast vara motiverade om de för det första grundas på tvingande skäl av allmänintresse och de för det andra iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de ska vara ägnade att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 178).

– *Huruvida det föreligger tvingande skäl av allmänintresse*

66 Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande syftar skyldigheten att tillhandahålla högre utbildning på lettiska, vilken bland annat följer av artikel 56.3 i lagen om universitet och högskolor, till att skydda och främja användningen av Republiken Lettlands officiella språk.

67 Domstolen har i detta avseende erinrat om att bestämmelserna i unionsrätten inte utgör hinder för att det antas en politik som syftar till att skydda och främja ett eller flera av en medlemsstats officiella språk (dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 25).

68 Domstolen har således slagit fast att enligt artikel 3.3 fjärde stycket FEU och artikel 22 i stadgan ska unionen respektera rikedomen hos sin kulturella och språkliga mångfald. Enligt artikel 4.2 FEU ska unionen även respektera sina medlemsstaters nationella identitet, till vilken även skyddet för den berörda medlemsstatens officiella språk hör (dom av den 12 maj 2011, Runevič-Vardyn och Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 86, och dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 26).

69 Det ska beaktas vilken betydelse undervisningen har för att genomföra en sådan politik för försvar och främjande av användning av det officiella språket i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 20).

70 Målet att främja och stimulera användningen av ett av de officiella språken i en medlemsstat utgör ett legitimt intresse som i princip kan motivera en inskränkning av de skyldigheter som följer av etableringsfriheten enligt artikel 49 i EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 27, och dom av den 21 juni 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punkt 50).

– *Huruvida den berörda inskränkningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås*

71 Såsom framgår av punkt 65 ovan ska det även prövas huruvida den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är ägnad att säkerställa uppnåendet av detta legitima mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

72 I detta hänseende ankommer det ytterst på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i målet och tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra huruvida och i vilken utsträckning denna lagstiftning uppfyller dessa krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 64).

73 EU-domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att, mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som getts in till den, lämna upplysningar av sådant slag att den hänskjutande domstolen kan avgöra målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 65).

74 I förevarande fall förefaller en medlemsstats lagstiftning som föreskriver en skyldighet för universitet och högskolor att i princip använda det officiella språket i denna medlemsstat vara ägnad att säkerställa att målet att skydda och främja detta språk uppnås. Denna lagstiftning främjar nämligen användningen av det nämnda språket i hela den berörda befolkningen och garanterar att samma språk också används inom utbildning på universitetsnivå.

75 Domstolen erinrar om att nämnda lagstiftning endast kan anses vara ägnad att säkerställa detta mål om den verkligen svarar mot önskan att uppnå detta mål och om den genomförs på ett konsekvent och systematiskt sätt (dom av den 4 juli 2019, kommissionen/Tyskland, C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 89).

76 De undantag som föreskrivs i den nationella lagstiftningen kan med hänsyn till deras begränsade räckvidd inte hindra att målet att skydda och främja medlemsstatens officiella språk uppnås.

77 Det ska dessutom påpekas att det i den lettiska lagstiftningen, såsom den hänskjutande domstolen har preciserat, föreskrivs att den obligatoriska användningen av det lettiska språket inte omfattar två privata högskolor vars verksamhet regleras av speciallagstiftning, vilket gör det möjligt för dessa båda högskolor att fortsätta att erbjuda utbildningsprogram på engelska eller, i förekommande fall, på ett annat av unionens officiella språk.

78 Såsom framgår av den lettiska regeringens skriftliga svar på domstolens frågor inrättades nämnda högskolor genom internationella avtal mellan Republiken Lettland och Konungariket Sverige. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att det i artikel 56.3 led 1 i lagen om universitet och högskolor just föreskrivs att ett utbildningsprogram i Lettland kan erbjudas på ett annat av unionens officiella språk än lettiska när detta program organiseras inom ramen för internationella avtal.

79 Under dessa omständigheter har de två högskolor vars verksamhet regleras av speciallagstiftning visserligen en särskild ställning, eftersom undervisning ges på engelska eller, i förekommande fall, på ett annat av unionens officiella språk. Det finns emellertid inget som hindrar andra högskolor från att erbjuda utbildning på ett annat av unionens officiella språk än lettiska, förutsatt att deras verksamhet omfattas av ett internationellt avtal som ingåtts mellan Republiken Lettland och andra stater.

80 Av detta följer att undantagsbestämmelserna för dessa två högskolor skulle kunna tillämpas på alla högskolor som befinner sig i en liknande situation. Denna kategori av högskolor skiljer sig dessutom på ett relevant sätt från de högskolor som i princip är skyldiga att undervisa på i förevarande fall lettiska, eftersom de förstnämnda är en del av ett särskilt internationellt universitetssamarbete. Med hänsyn till det specifika mål som eftersträvas med dem och med hänsyn till deras begränsade räckvidd, innebär inte den omständigheten att det finns bestämmelser som gör det möjligt för vissa universitet och högskolor att omfattas av undantagsbestämmelser inom ramen för ett samarbete som föreskrivs i unionens program och i internationella avtal att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet blir inkonsekvent.

– *Huruvida den aktuella inskränkningen är nödvändig och proportionerlig*

81 Domstolen erinrar om att åtgärder som begränsar en grundläggande frihet endast kan motiveras om det eftersträvade målet inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 90).

82 Det är inte heller nödvändigt, vad gäller den restriktiva åtgärd som vidtagits av myndigheterna i en medlemsstat, att samtliga medlemsstater delar uppfattning om formerna för att skydda den grundläggande rättigheten eller det berörda legitima intresset. Att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat utesluter inte i sig att de bestämmelser som antagits på området är nödvändiga och proportionerliga (dom av den 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 91).

83 Medlemsstaterna har visserligen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av åtgärder för att förverkliga målen för sin politik som syftar till att skydda det officiella språket, eftersom en sådan politik är ett uttryck för den nationella identiteten i den mening som avses i artikel 4.2 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 26). Detta utrymme för skönsmässig bedömning kan emellertid inte motivera att enskildas rättigheter enligt fördragsbestämmelserna om de grundläggande friheterna allvarligt åsidosätts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2011, Runevič-Vardyn och Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 78).

84 Det ska påpekas att en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken det utan undantag krävs att högre utbildningsprogram ska ges på det officiella språket i denna medlemsstat, går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det mål som eftersträvas med denna lagstiftning, nämligen att skydda och främja detta språk. En sådan lagstiftning skulle nämligen i själva verket leda till ett absolut krav på att detta språk ska användas i samtliga högre utbildningsprogram, med uteslutande av alla andra språk och utan att hänsyn tas till de skäl som kan motivera att olika högre utbildningsprogram erbjuds på andra språk.

85 Det är däremot tillåtet för medlemsstaterna att i princip införa en skyldighet att använda det officiella språket i dessa program, förutsatt att en sådan skyldighet åtföljs av undantag som säkerställer att ett annat språk än det officiella språket kan användas i universitetsutbildningar.

86 I förevarande fall bör sådana undantag, för att inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål, tillåta användning av ett annat språk än lettiska, åtminstone vad gäller utbildningar som ges inom ramen för ett europeiskt eller internationellt samarbete och utbildning som avser andra språk och kulturer än lettiska språket och kulturen.

87 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som i princip ålägger universitet och högskolor en skyldighet att uteslutande ge undervisning på den medlemsstatens officiella språk, i den mån en sådan lagstiftning är motiverad av hänsyn till ändamål avseende skyddet för medlemsstatens nationella identitet, det vill säga att den är nödvändig och proportionerlig i förhållande till skyddet för det legitima mål som eftersträvas.

Rättegångskostnader

88 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som i princip ålägger universitet och högskolor en skyldighet att uteslutande ge undervisning på den medlemsstatens officiella språk, i den mån en sådan lagstiftning är motiverad av hänsyn till ändamål avseende skyddet för medlemsstatens nationella identitet, det vill säga att den är nödvändig och proportionerlig i förhållande till skyddet för det legitima mål som eftersträvas.

Underskrifter