

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα,

Ο νόμος 5094/2024 υπό το φως του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Δικαίου.

Μηνάς-Κοσμάς (Μίνως) Καλογερομήτρος, Διονύσιος Κουκουβίνος-Κωστόπουλος, προπτυχιακοί φοιτητές Νομικής Σχολής Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου.

Στόχο του παρόντος πονήματος αποτελεί η ανάλυση του άρθρου 16 του Συντάγματος εις ό,τι αφορά την δυνατότητα εγκατάστασης παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Το εξαιρετικής σημασίας ερώτημα, που έχει εγερθεί ως απόρροια του νόμου 5094/2024, άπτεται της συμβατότητας ή μη της λειτουργίας ιδιωτικών, μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης με τον ελληνικό συνταγματικό χάρτη. Προς αναζήτηση τεκμηριωμένων απαντήσεων στην θεμελιώδη αυτή σύγκρουση νομικών επιχειρημάτων γίνεται προσπάθεια αποτίμησης της νομολογίας και κριτικής και συγκριτικής ανασκόπησης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, δια της παράθεσης επιχειρημάτων από επιστήμονες του Δικαίου, αφενός μεν ως προς την νομική αναγκαιότητα της εναρμόνισης του άρθρου 16 με το κοινοτικό δίκαιο, αφετέρου δε ως προς την ενδεχόμενη σύγκρουση της ελληνικής με την ενωσιακή έννομη τάξη. Τα προαναφερθέντα ζητήματα βαίνουν στον πυρήνα της συζήτησης περί της ιεράρχησης που διέπει την σχέση ευρωπαϊκού δικαίου και εθνικών συνταγμάτων, συνεπώς είναι ανεξάντλητα. Καταβάλλεται προσπάθεια συστηματικής και συνεκτικής εξέτασης σειράς νομικών θεωρήσεων, οι οποίες έχουν διατυπωθεί από υπερχαλούς και πολέμιους της νομοθετικής ρύθμισης για τα μη κρατικά πανεπιστήμια προκειμένου να διαφωτιστεί, έστω και περιορισμένα, η σύγχρονη λειτουργία της ελληνικής έννομης τάξης. Η κρισιμότητα των απολήξεων του όποιου συμπεράσματος καθιστά περισσότερο διανοητές τους νομικούς προβληματισμούς που συνθέτουν τον επιστημονικό διάλογο και καταδεικνύει την ολοένα και αυξανόμενη αναγκαιότητα των πολύπλευρων προσεγγίσεων ως προς τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων.

« Η δημόσια συζήτηση περί ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα επί δεκαετίες είχε βυθιστεί στο τέλμα μιας εντόνως ιδεολογικής αντιπαράθεσης »

Η δημόσια συζήτηση περί ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα επί δεκαετίες είχε βυθιστεί στο τέλμα μιας εντόνως ιδεολογικής αντιπαράθεσης για την σκοπιμότητα μίας συνταγματικής αναθεώρησης με πυρήνα την τροποποίηση του άρθρου 16, το οποίο *prima facie*, τουλάχιστον, απέκλειε την όποια προοπτική ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων. Παρά ταύτα, πρέπει να αναγνωριστεί ότι στην χρονική περίοδο, που μεσολάβησε μεταξύ της αρχικής κορύφωσης των πολιτικών διαξιφισμών για την περαιτέρω απελευθέρωση της εκπαιδευτικής αγοράς ως προς την ανώτατη βαθμίδα της και της πρόσφατης ψήφισης του νομοσχεδίου που προβλέπει, κατά περιοριστικό βέβαια τρόπο, την λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων, χώρες, όπως η Κύπρος,

προέβησαν σε σχετικές ρυθμίσεις αδειοδότησης ιδιωτικών πανεπιστημίων, με αποτέλεσμα και τη σταδιακή μεταστροφή της κοινής γνώμης υπέρ της προοπτικής ίδρυσης ιδιωτικών ιδρυμάτων, ενώ, ουσιαδέστερα, ως προς τα σοβαρά νομικά ερωτήματα που εγείρονται και αποτελούν το αντικείμενο του εν λόγω δοκιμίου, καταξιωμένοι Πανεπιστημιακοί με ειδικευση στο Δημόσιο Δίκαιο, όπως οι κ. Βενιζέλος, Μανιτάκης και Σκουρής, έβαλλαν κατά της κυρίαρχης πεποίθησης περί προσωρινώς ανυπέρβλητης συνταγματικής απαγόρευσης των μη κρατικών πανεπιστημίων, τεκμηριώνοντας, παραλλήλως, την συμβατότητα της άρσης του περιορισμού (από το Κοινοβούλιο δια απλής πλειοψηφίας χωρίς να προηγηθεί αναθεώρηση του Συντάγματος, όπως και, τελικώς, συνέβη) με το Ευρωπαϊκό

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

Δίκαιο. Οι ισχυρισμοί αυτοί, βέβαια, προσέκρουσαν σε δριμύεια, επιστημονική κριτική με αποτέλεσμα το νομικό τοπίο να παραμένει νεφελώδες, μέχρι τουλάχιστον την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και την αναμενόμενη, οριστική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, για την συνταγματικότητα ή μη του επίμαχου νομοθετήματος και για τον ευρύτερο, θεωρητικό προβληματισμό για την σύνομη διάρθρωση της ανώτατης εκπαίδευσης εν Ελλάδι.

Η πολυπλοκότητα του επίκαιρου θέματος της λειτουργίας παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων εντός ελληνικής επικράτειας, καινοτομίας, η οποία εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με τον νόμο 5094/2024 υπό τον τίτλο «Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου—Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων» επιτάσσει, γενικότερα, μία διεπιστημονική ανάλυση, υπό την έννοια ότι η ανώτατη εκπαίδευση και ο ρόλος που διαδραματίζει στην δημόσια ζωή έχει πολλαπλές εκφάνσεις. Η εκπαίδευση αποτελεί δημόσια αγαθό του οποίου η αποτελεσματική παροχή συνιστά θεμελιώδη υποχρέωση του Κράτους, τροφοδοτεί την ατμοσφαιρική κάθε σύγχρονης, παραγωγικής οικονομίας εφόσον συντείνει στην διάρθρωση της εθνικής οικονομίας επί τη βάση συγκεκριμένων δεξιοτήτων, ενισχύει την κοινωνική κινητικότητα, διευρύνει την ισότητα των ευκαιριών και επεκτείνει τους πνευματικούς ορίζοντες και τους διανοητικούς προβληματισμούς της εκάστοτε κοινωνίας. Από την δεοντοκρατική αντιπαράθεση που αναπτύχθηκε για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια συγκρατούμε επιγραμματικά ορισμένα βασικά επιχειρήματα. Κατά πρώτον, η απαγόρευση ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα αποτελεί παγκοσμίως μοναδική θεσμική ανωμαλία. Η μονοπώληση της ανώτατης εκπαίδευσης από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου πρόκειται για μια πρωτοφανή περίπτωση απαγόρευσης του ανταγωνισμού που, μάλιστα, στοχεύει μονομερώς στην τρίτη βαθμίδα του εκπαιδευτικού συστήματος. Επακόλουθο της απαγόρευσης είναι η δημιουργία στρεβλώσεων, καθώς δεν εξασφαλίζεται ένα ισχυρό, θεσμικό πλαίσιο για την συγκρότηση της αρρύθμιστης κολεγιακής αγοράς, στην οποία έχει κριθεί επιβεβλημένη η

αναγνώριση επαγγελματιών, αλλά όχι ακαδημαϊκών δικαιωμάτων εντός της χώρας μας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, υποδαυλίζεται η ελλιπής διαφάνεια και υπονομεύεται η προστασία των φοιτητών, καθώς η αγορά δεν ευθυγραμμίζεται στο σύνολό της με ενίαία, ακαδημαϊκά *minima*. Παράλληλα, η χώρα οδηγείται σε απώλεια σημαντικού ανθρωπίνου κεφαλαίου, καθώς χιλιάδες Έλληνες εξωθούνται στην ακαδημαϊκή μετανάστευση, της οποίας οι βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες οικονομικές συνέπειες είναι αυτόδηλες. Τέλος, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το έλλειμα ανταγωνισμού τροφοδοτεί έτι περαιτέρω ευρέως γνωστές παθογένειες, διαιωνίζοντας την αρνητική εικόνα που πολλάκις εκπέμπει το ελληνικό δημόσιο πανεπιστήμιο, παρά τις πανθομολογούμενες δυνατότητές του και την πλήρη ακαδημαϊκή επάρκεια που καλλιεργεί σε μεγάλο αριθμό φοιτητών του. Σε ένα πλαίσιο υγειούς ανταγωνισμού υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις της κρατικής επόπτευσης και της αποτελεσματικής, νομοθετικής ρύθμισης, είναι νοητή, αν όχι νομοτελειακή, η εμβάθυνση της οργανικής διασύνδεσης του πανεπιστημίου με την αγορά εργασίας και η ταυτόχρονη αναβάθμιση των δημοσίων ακαδημαϊκών ιδρυμάτων. Οι προαναφερθείσες ωφέλειες τελούν υπό το *caveat* ενδεχόμενης άνισης πρόσβασης σε μη κρατικά πανεπιστήμια, η φοίτηση στα οποία προϋποθέτει την καταβολή διδάκτρων. Επομένως, η ψηλάφηση των κύριων, νομικών πυλών της διαμάχης για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια κρίνεται ως σημαντική, όχι μόνον εξαιτίας αφηρημένου, διανοητικού ενδιαφέροντος, παρότι αυτή άπτεται ορισμένων ουσιωδών ερωτημάτων της Επιστήμης του Δικαίου περί της δεούσης μεθοδολογίας για την ερμηνεία των συνταγματικών κανόνων, καθώς και της συσχέτισης και αλληλεπίδρασης κοινοτικού και εθνικού δικαίου, αλλά και για την πραγματική της διάσταση.

Ι. Το άρθρο 16 και ο νόμος 5094/2024

Ως προαναφέρθηκε, η πρόσφατη ρύθμιση για την ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων εγείρει ερωτήματα συνταγματικότητας εν σχέσει με τις προβλέψεις του άρθρου 16 του ελληνικού Συντάγματος. Τα εμπόδια αυτά ανακύπτουν πρωτίστως από

« Η εκπαίδευση αποτελεί δημόσια αγαθό του οποίου η αποτελεσματική παροχή συνιστά θεμελιώδη υποχρέωση του Κράτους »

Συνταγματικό Δίκαιο

την ρητή γλωσσική διατύπωση των παραγράφων 5 και 8, οι οποίες θα αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω εμβάθυνσης, αλλά κρίνεται χρήσιμη η επισκόπηση του άρθρου *in toto* προς εντοπισμό των κρίσιμων νομικών εννοιών και ευκρινέστερη κατανόηση του σκοπού του συνταγματικού νομοθέτη.

Συνταγματικώς προσδιορίζονται ως υποχρεώσεις του κράτους η προαγωγή και ανάπτυξη τέχνης και επιστήμης, έρευνας και διδασκαλίας. Μία τέτοιου είδους πρόβλεψη δεν άπτεται άμεσα της συνταγματικότητας ή μη των ιδιωτικών πανεπιστημίων, καθώς μπορεί να αποτελέσει εξίσου έρεισμα αμφοτέρων των αντιμαχόμενων πλευρών. Βέβαια, η παιδεία τίθεται ρητώς ως αποστολή του κράτους, με στόχο την αγωγή του πνεύματος και την δημιουργία ελεύθερων υποκειμένων δικαίου. Η αναγωγή της διάπλωσης ελεύθερων πολιτών σε υψηλή αξία και υποχρέωση του κράτους φαίνεται να δημιουργεί ένα προστατευτικό πέπλο γύρω από την ελευθερία υπό ευρεία έννοια, εγκιβωτίζοντας και την ακαδημαϊκή ελευθερία. Σε αυτό το σημείο, οι πολέμιοι των μη κρατικών πανεπιστημίων εκφράζουν επιφυλάξεις ως προς το κατά πόσο η προτεραιότητα της ακαδημαϊκής ελευθερίας είναι συμβατή με την ιδιωτική πρωτοβουλία και τις απώτατες συνέπειές της, υπό την έννοια ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος άμεσων ή έμμεσων παρεμβάσεων από ιδιώτες στο ερευνητικό και, ευρύτερο, ακαδημαϊκό έργο ενός ΑΕΙ, εξαιτίας της σχέσεως εξαρτημένης εργασίας που, αναπόδραστα, διέπει την λειτουργία του. Στην κατεύθυνση της κατοχύρωσης της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η παράγραφος 5 δεν αναφέρεται μόνον, στο πλέον επίμαχο σημείο της, σε αποκλειστική παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά προσθέτει ως αναγκαία συνθήκη την πλήρη αυτοδιοίκηση των οντοτήτων αυτών, στοιχείο που προσδιάζει στις συνταγματικές εγγυήσεις της ανεξαρτησίας των τακτικών δικαστών. Εξ αυτού του λόγου καθίσταται αντιληπτός ο κεντρικός ρόλος που διαδραματίζει η επιδίωξη της προάσπισης της ακαδημαϊκής ελευθερίας στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, όπως αυτή αποτυπώνεται στο συνταγματικό κείμενο. Αρρηχτως συνυφασμένη με

το περιεχόμενο της πέμπτης παραγράφου είναι η απονομή της ιδιότητας του δημοσίου λειτουργού στους καθηγητές των ΑΕΙ στην παράγραφο που ακολουθεί, η οποία ενισχύει περαιτέρω τις συνθήκες προώθησης της ακαδημαϊκής ελευθερίας, μέσω της ιδιαιδίωσης μονιμότητας την οποία εισάγει. Τέλος, στην παράγραφο 8 τίθεται ρητή απαγόρευση «σύστασης ανωτάτων σχολών από ιδιώτες».

Στην βάση των προαναφερθέντων, προκύπτουν σε πρώτη ανάγνωση τα κάτωθι. Κατά πρώτον, ως προς το ζήτημα αμέσου ενδιαφέροντος της εγκατάστασης μη κρατικών παραρτημάτων πανεπιστημιακών ιδρυμάτων του εξωτερικού, αναδεικνύεται η συνταγματική δυσκολία του εγχειρήματος, εξαιτίας των παραγράφων 5, 6 και 8, οι οποίες φαίνεται να διαμορφώνουν μία συνεκτική θεώρηση για τον σκοπό και τον τρόπο λειτουργίας της ανώτατης εκπαίδευσης στην χώρα μας, με απόδοση ισχυρής έμφασης στην αξία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η οποία αποτελεί και την κύρια, υποβόσκουσα δικαιολογητική βάση της απαγόρευσης της ιδιωτικής εκπαίδευσης στην ανώτατη βαθμίδα. Οι εισαγόμενοι περιορισμοί πιθανώς καλλιεργούν την εντύπωση ενός υπερβολικού παρεμβατισμού του συνταγματικού νομοθέτη, κατά τρόπο υπονομευτικό της ελευθερίας του ανταγωνισμού. Παρά ταύτα, μάλλον θα ήταν αδόκιμος ο χαρακτηρισμός της ρύθμισης ως πατερναλιστικής και ορθότερη θα ήταν η κατανόησή του συνταγματικού κανόνα ως αποβλέποντος στην κατοχύρωση του θετικού δικαιώματος της δημόσιας και δωρεάν παιδείας και του κοινωνικού της χαρακτήρα για όλους τους πολίτες [1]. Το κοινωνικό αυτό δικαίωμα δεν μπορεί, βέβαια, να συνεπάγεται την πλήρη απαγκίστρωση της ρύθμισης από τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες, καθώς το σύνολο των θετικών αξιώσεων στην προαγωγή των οποίων τείνουν τα δικαιώματα αυτά, εδράζονται σε ορισμένες υλικές προϋποθέσεις, εν τη απουσία των οποίων οι νομοθετικές δεσμεύσεις αποτελούν κενό γράμμα. Σε αυτή την λογική έγινε αποδεκτή η επιβολή διδάκτρων στα μεταπτυχιακά προγράμματα των κρατικών πανεπιστημίων, στο πλαίσιο της σχετικής συσταλτικής ερμηνείας του Συμβουλίου της Επικρατείας [2].

«Το κοινωνικό αυτό δικαίωμα δεν μπορεί, βέβαια, να συνεπάγεται την πλήρη απαγκίστρωση της ρύθμισης από τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες»

[1] Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2017.

[2] ΣτΕ 2411/2012.

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

Η κυβερνητική παρέμβαση μέσω του νόμου 5094/2024 παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον ως προς το Μέρος Δ', με σκοπό την «ρύθμιση της αδειοδότησης της εγκατάστασης και λειτουργίας στην Ελλάδα παραρτημάτων μητρώων ιδρυμάτων» του εξωτερικού. Με αυτή την στόχευση εισάγεται η ιδιομορφία των Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Ν.Π.Π.Ε.), η σύννομη εγκατάσταση και λειτουργία των οποίων συναρτάται με την «υπαγωγή του παραρτήματος μητρικού ιδρύματος υπό τη μορφή Ν.Π.Π.Ε. σε καθεστώς αδειοδότησης κατόπιν αξιολόγησης, πιστοποίησης και αδιάλειπτης εποπτείας των δομών, των Σχολών και των προγραμμάτων σπουδών τους από τα αρμόδια όργανα της Ελληνικής Πολιτείας με γνώμονα το γενικό συμφέρον και τις επιταγές του Συντάγματος.» Ο ρηξικέλευθος αυτός θεσμός εξειδικεύεται ως «νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού με νομική προσωπικότητα, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με αποκλειστικό σκοπό την παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης.» Για την ακαδημαϊκή ελευθερία γίνεται λόγος στο άρθρο 150 με την ρητή κατοχύρωση της, ενώ, ως προς το μητρικό ίδρυμα, τίθεται η εύλογη προϋπόθεση της ισότιμης αναγνώρισης των παρεχόμενων ακαδημαϊκών τίτλων από τον Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π (άρθρο 132).

Βασίζόμενοι στα παραπάνω, ένα θεμελιώδες ζήτημα προς προβληματισμό αφορά τον όρο «δημόσια υπηρεσία», υπό την ουσιαστική του έννοια, δηλαδή την οργάνωση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου τα οποία έχουν επιφορτιστεί με την εκπλήρωση συγκεκριμένων σκοπών δια της άσκησης δημόσιας εξουσίας [3]. Το άρθρο 16 κάνει μνεία σε αποκλειστική παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από ιδρύματα με οργάνωση και χαρακτήρα Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.). Ως τέτοια αναγνωρίζονται τα νομικά πρόσωπα, των οποίων οι ενέργειες διέπονται από τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου. Έτσι, αποκλείονται τα νομικά πρόσωπα με επιχειρηματική δραστηριότητα, τα οποία εντάσσονται καταρχήν στο κανονιστικό

πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου [4]. Στην κατηγορία των Ν.Π.Δ.Δ. εμπίπτουν, ασφαλώς, τα νομικά πρόσωπα στα οποία ρητώς αποδίδεται αυτή η υπόσταση [5], όπως στην συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 16, παρ. 5. Το ζήτημα της συμβατότητας με το ελληνικό Σύνταγμα της ίδρυσης και λειτουργίας παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων συνδέεται αρρήτως με τον νεοεισαχθέντα θεσμό των Ν.Π.Π.Ε., που προστίθεται στην μέχρι πρότινος διάκριση ανάμεσα σε Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. Λόγω της έλλειψης ρητής πρόβλεψης για τον χαρακτηρισμό τους ως Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ. και της υπαγωγής τους στους κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου μπορούν να θεωρηθούν *sui generis* Ν.Π.Ι.Δ., χαρακτηρισμό που υιοθέτησε και η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής [6].

II. Επιχειρήματα υπέρ της νομιμότητας της ίδρυσης των παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων: Η σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος

Η επιστημονική τεκμηρίωση της νομιμότητας του ν. 5094/2024 εδράζεται στην πεποίθηση ότι η εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της ΕΕ αποτελεί αδήριτη ανάγκη. Εμφορείται από την σύγχρονη θεωρία του «Ζωντανού» Συνταγματισμού, βάσει της οποίας ανελαστικές, ιστοριοβουλευτικές ερμηνείες συνταγματικών διατάξεων ενδέχεται να ισοδυναμούν με πρόσκρουση σε νέα, πραγματικά και νομικά δεδομένα, των οποίων η ανάδυση καθιστά αναχρονιστική την προσκόλληση σε παλαιότερα εργαλεία. Η πολυπλοκότητα της διάρθρωσης των σημειρινών έννομων τάξεων και η αλληλεπίδραση τους καθιστούν απαραίτητη, σύμφωνα με αυτή την θέση, την προσέγγιση των κανόνων δικαίου υπό το πρίσμα της συστηματικής ερμηνείας. Σε αυτό το πλαίσιο, το νόημα του κανόνα δικαίου διαφωτίζεται περαιτέρω βάσει της θέσεως του και της λειτουργίας του εντός του

« η εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της ΕΕ αποτελεί αδήριτη ανάγκη »

[3] Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2017.

[4] *Ibidem*.

[5] Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2017.

[6] έκθεση επί του νομοσχεδίου «Ενίσχυση του Δημοσίου Πανεπιστημίου – Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων».

Συνταγματικό Δίκαιο

ευρύτερου συστήματος δικαίου [7]. Θεωρείται αναγκαίο σε τούτο το σημείο να αποσαφηνιστούν οι τέσσερις πτυχές της συστηματικής ερμηνείας. Σε αυτές συγκαταλέγονται: η ανάγκη άρσης των αντιφάσεων, που μπορεί να αναπτυχθούν εντός ενός συστήματος δικαίου, η ιεραρχική δομή της εκάστοτε έννομης τάξης που οδηγεί στην προτεραιότητα των κανόνων ανώτερης τυπικής ισχύος (εν προκειμένω το ερώτημα αφορά το κατά πόσο υπερέχει το δίκαιο της ΕΕ έναντι του εθνικού δικαίου), η σχέση γενικού προς ειδικό που υπηρετούν οι διατάξεις μεταξύ τους με αποτέλεσμα να προτάσσονται οι ειδικοί νόμοι, με τους γενικούς να καλύπτουν τα κενά των ειδικότερων ρυθμίσεων, και η γενική παραδοχή ότι η εύρεση του αληθούς περιεχομένου ενός κανόνα δικαίου γίνεται δυνατή μόνον υπό το φως του συνόλου [8]. Με αυτά κατά νου γίνεται αντιληπτή και η κεφαλαιώδης σημασία της ενσωμάτωσης στην ερμηνευτική προσπάθεια των θεμελιωδών αρχών, που διέπουν το δίκαιο [9]. Το ειδοποιό πλεονέκτημα της συστηματικής ερμηνείας πηγάζει από την πολυεπίπεδη σύνθεση των σύγχρονων έννομων τάξεων, ιδιαίτερα εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου. Συγκεκριμένα, ο νομικός έλεγχος της εκάστοτε ρύθμισης δεν μπορεί να περιοριστεί στην ελληνική έννομη τάξη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι αυτή δεν διαρθρώνεται συστηματικά, αλλά πρέπει να επιτύχει έναν συγκεκριισμό με την ταυτόχρονη μελέτη διεθνών και ενωσιακών κανόνων, διαμορφώνοντας έτσι συνθήκες ενός «επαυξημένου Συντάγματος» [10], ως αναπόδραστου επακόλουθου της σημερινής συνθήκης «διαμοιρασμένης κυριαρχίας» [11]. Το πλήθος των αξιολογικών αρχών, που συγκροτούν ένα σύστημα δικαίου επιβεβαιώνει, επιπροσθέτως, την άρρηκτη σχέση της συστηματικής με την τελολογική ερμηνεία. Σύμφωνα με την τελευταία, το κανονιστικό περιεχόμενο του νόμου πηγάζει από

τον στόχο, που επιδιώκει και τον σκοπό που επιτελεί [12]. Εν προκειμένω, δεν υφίσταται αναγκαία διασύνδεση με την βούληση και τον υποκειμενικό σκοπό του ιστορικού νομοθέτη, που αναφέρθηκε ανωτέρω, αλλά με τον σκοπό ως αντικειμενική κατευθυντήρια γραμμή και λαμβάνουσα λογική του κανόνα δικαίου. Έτσι, αποκλείονται τυχόν τυχοδιωκτικές σκοπιμότητες, όπως η εξυπηρέτηση ειδικών συμφερόντων, και εξάγεται μία γενικεύσιμη ρύθμιση της συμπεριφοράς των υποκειμένων δικαίου [13]. Βάσει της συστηματικής ερμηνείας και λόγω της πολυεπίπεδης διάρθρωσης του δικαίου, διαμορφώθηκε η πεποίθηση ότι το άρθρο 16 επιβάλλεται να εναρμονιστεί ερμηνευτικά με το κοινοτικό δίκαιο [14].

Το ευρωπαϊκό δίκαιο παρουσιάζει ορισμένα θεμελιώδη χαρακτηριστικά, ήτοι την αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης και την υπεροχή της, ιδιαίτερα στον βαθμό, που άπτεται δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών και θεμελιωδών ελευθεριών με άμεση και δεσμευτική δράση [15]. Τούτη η υπεροχή έχει αναγνωριστεί από τα κράτη μέλη μέσω της εκχώρησης κυριαρχίας στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, δια της οποίας τα κράτη απέδωσαν στην Ένωση σημαντικές αρμοδιότητες και δημοκρατική νομιμοποίηση [16]. Το συνακόλουθο ζήτημα της πολυεπίπεδης διάρθρωσης της έννομης τάξης μας εφιστά την προσοχή στο σύστημα της κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο διέπεται θεμελιακά από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5, παράγραφος 1 ΣΕΕ). Το όραμα της Ένωσης, δηλαδή η προαγωγή της ειρήνης, η διάχυση και κατίσχυση των ευρωπαϊκών αξιών και η προώθηση της ευημερίας των Ευρωπαίων πολιτών, εξυπηρετείται διαδικαστικά μέσω του τρόπου αυτού κατανομής των αρμοδιοτήτων, οι οποίες τριχοτομούνται στην σφαίρα αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ

« το άρθρο 16 επιβάλλεται να εναρμονιστεί ερμηνευτικά με το κοινοτικό δίκαιο»

[7] Γεωργιάδης, Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη, 2020.

[8] Γεωργιάδης, Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη, 2020.

[9] Σταμάτης, Μεθοδολογία του Δικαίου: Θεμελίωση των νομικών κρίσεων, 2019.

[10] Βενιζέλος και Σκουρής, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, 2024.

[11] Γιαννακόπουλος, Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφευδαρχικού συνταγματισμού, 2023.

[12] Γεωργιάδης, Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη, 2020.

[13] Γεωργιάδης, Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη, 2020.

[14] Βενιζέλος και Σκουρής, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, 2024.

[15] Μεταξάς, Σκέψεις για την ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης, 2016.

[16] Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2021.

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

(άρθρα 2, 3 ΣΛΕΕ), σε αυτή των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων κρατών-μελών και ΕΕ (άρθρα 2, 4 ΣΛΕΕ) και, τέλος, σε αυτή των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης ή αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατών μελών (άρθρα 2, 6 ΣΛΕΕ), εντός της οποίας η πρωτοκαθεδρία διατηρείται στο έθνος-κράτος, το οποίο, υπό προϋποθέσεις, μπορεί να χρειαστεί ή να ζητήσει την συνδρομή του ενωσιακού μορφώματος για την επίτευξη πιο ποιοτικών και άμεσων αποτελεσμάτων^[17]. Το επίδικο πρόβλημα των μη κρατικών Πανεπιστημίων υπάγεται και στις τρεις κατηγορίες αρμοδιοτήτων: υπό μία οπτική επηρεάζει την κοινή εμπορική πολιτική, πεδίο αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, υπό μία δεύτερη, εις ό,τι αφορά την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αποτελεί συντρέχουσα αρμοδιότητα Ένωσης και κρατών μελών και, τέλος, ως στοιχείο εκπαιδευτικής πολιτικής διαφεύγει από την άμεση εποπτεία της ενωσιακής έννομης τάξης^[18].

Με αυτή την ευρεία θεώρηση κατά νου, είναι κρίσιμα, πρωτογενώς, τα κατωθί. Κατά πρώτον, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ κατοχυρώνει την ακαδημαϊκή ελευθερία (άρθρο 13), την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (άρθρο 14, παράγραφος 3), καθώς και την επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο 16). Μάλιστα, η ακαδημαϊκή ελευθερία, βάσει της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης^[19], συμβαδίζει με την επιχειρηματική, υπό την μορφή της απρόσκοπτης ίδρυσης και εγκατάστασης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων εντός της Ένωσης^[20]. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η κεντρική κατευθυντήρια γραμμή του άρθρου 16 του εθνικού μας Συντάγματος, η θωράκιση δηλαδή της ακαδημαϊκής ελευθερίας, συνδέεται άμεσα με την δυνατότητα ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων^[21]. Παρά ταύτα, αναφαίρετο στοιχείο προς καλύτερη κατανόηση του κανονιστικού εύρους των διατάξεων του Χάρτη είναι το άρθρο 51, το οποίο αποκλείει την γέννηση νέων αρμοδιοτήτων για την Ένωση και περιστελλεί

την ισχύ του Χάρτη σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες είναι ήδη εφαρμοστέο το κοινοτικό δίκαιο^[22].

Αντιστοίχως, στην Συνθήκη για την Λειτουργία της ΕΕ προστατεύεται η ελεύθερη εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών (άρθρα 49 και 56), η δέουσα νομική θωράκισή των οποίων συνιστά υποχρέωση όλων των κρατών μελών ακόμα και για τις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης. Το δυσεπίλυτο πρόβλημα, που συγκροτούν οι προαναφερθείσες προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου αφορά τις αξιώσεις, που αυτές δημιουργούν για τις εθνικές έννομες τάξεις, καθώς η απλή γραμματική ερμηνεία των παραπάνω ευρωπαϊκών διατάξεων κατατείνει στο συμπέρασμα ότι η συνταγματική απαγόρευση του άρθρου 16 πλήττει τον πυρήνα των εν λόγω ελευθεριών.

Ειδικότερα, ως προς την χώρα μας και το ζήτημα της σχέσης ανάμεσα στις παραπάνω ελευθερίες και το Σύνταγμα, μεγάλη σημασία είχε προσλάβει η υπόθεση του βασικού μετόχου^[23]. Μετά την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων, το ΔΕΚ διαπίστωσε (C-213/07) μη συμμόρφωση της Ελλάδος με το δευτερογενές δίκαιο της ΕΕ (οδηγία 93/37) και καταπάτηση της αρχής της αναλογικότητας ως προς την «προσθήκη λόγων αποκλεισμού», με τελικό αποτέλεσμα την έκδοση από το Συμβούλιο της Επικρατείας της μνημιώδους αποφάσεως 3470-72/2011, μέσω της οποίας το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο επικύρωσε την απόφαση του ΔΕΕ περί καταστρατήγησης της αρχής της αναλογικότητας και ερμήνευσε το άρθρο 28 του Συντάγματος ως συστατικό υποχρέωσης εναρμόνισης των εθνικών, συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Η απόφαση του ΣτΕ, σύμφωνα με τον καθηγητή Μανιτάκη, έχει καθοριστική σημασία διότι δημιουργεί «δεσμευτικό νομολογιακό προηγούμενο άξιο μνείας, προορισμένο να έχει διάρκεια και συνέχεια για κάθε όμοια υπόθεση», του οποίου η συσχέτιση με το συνταγματικό δίλλημα για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια είναι άμεση, εφόσον

«η συνταγματική απαγόρευση του άρθρου 16 πλήττει τον πυρήνα των εν λόγω ελευθεριών»

^[17] Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2021.

^[18] Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας. Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2020.

^[19] ΔΕΕ C-66/18.

^[20] Μανιτάκης, Ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β) Σ εναρμονισμένη με το Δίκαιο της ΕΕ, ενόψει

της εγκατάστασης παραρτημάτων αλλοδαπών μη κρατικών πανεπιστημίων, 2023.

^[21] Μανιτάκης, Η διάτρητη, συνταγματικά, απαγόρευση του άρθρου 16, 2023.

^[22] Σαρμάς, Η ελευθερία ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων ως ενωσιακό θεμελιώδες δικαίωμα, 2018.

^[23] ΔΕΚ C-213/07 και ΣτΕ 3470-72/2011.

Συνταγματικό Δίκαιο

και στην περίπτωση του βασικού μετόχου προέκυπτε, εκ πρώτης όψεως, σύγκρουση ή τουλάχιστον δυσαρμονία της ενάτης παραγράφου του άρθρου 14 του Συντάγματος (η οποία προσετέθη μέσω της αναθεωρητικής διαδικασίας του 2001) με το κοινοτικό δίκαιο, εμπόδιο το οποίο ερμηνευτικά παρακάμφθηκε χωρίς να θιγεί η εθνική έννομη τάξη, καθότι το «αληθές νόημα» του συνταγματικού κανόνα εκρίθη, τελικώς, συμβατό με το δίκαιο της ΕΕ^[24]. Υπό αυτό το πρίσμα, η προσήκουσα ερμηνευτική μέθοδος του δικαστηρίου για το άρθρο 16, ερειδόμενη στην δικαιολογητική βάση της απόφασης για τον βασικό μέτοχο, θα εκκινούσε από μία προσπάθεια εναρμόνισης του ευρωπαϊκού με το εθνικό δίκαιο στη βάση της αρχής της αναλογικότητας προκειμένου να προασπιστούν οι ελευθερίες του Χάρτη και της ΣΛΕΕ, με αποτέλεσμα την παράκαμψη των πλέον δύσκαμπτων συμπερασμάτων για το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 16. Σύμφωνα με τους συνταγματολόγους Βενιζέλο και Σκουρή, η παραπάνω προσέγγιση συναρμόζεται με την ανάγκη της μέγιστης δυνατής διάσωσης του «οριζιναλιστικού» νοήματος και σκοπού του συνταγματικού κανόνα, συλλογιστική, που προδήλως έλαβε υπόψιν ο κοινός νομοθέτης κατά την εκπόνηση του υπό εξέταση νόμου για τα πανεπιστήμια, καθότι αυτός αφορά μόνον την εγκατάσταση ήδη αναγνωρισμένων ιδρυμάτων του εξωτερικού στον εσωτερικό ακαδημαϊκό χώρο^[25]. Υπό αυτό το πρίσμα, η συνταγματικότητα της λειτουργίας παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα βασίζεται απλώς σε μία συσταλτική ερμηνεία του άρθρου 16^[26], ενόψει νομικού κενού.

Εις επίρρωση του σκεπτικού αυτού, θα μπορούσε στην πλέον ακραία μορφή του επιχειρήματος να υποστηριχθεί ότι δεν υφίσταται η παραμικρή αντίθεση μεταξύ του νόμου 5094/2024 και του συνταγματικού κειμένου, το οποίο ουδέποτε ρύθμιζε το επίμαχο ζή-

τημα της εγκατάστασης και λειτουργίας παραρτημάτων πανεπιστημίων της αλλοδαπής, αλλά αφορούσε μόνο την πρωτογενή ίδρυση ακαδημαϊκών ιδρυμάτων στην Ελλάδα από ιδιώτες^[27]. Στην απόφαση 3457/98 του ΣτΕ η αριθμητική σημαντική μειοψηφία υιοθέτησε αυτή την επιχειρηματολογία, βασιζόμενη στις κοινοτικές ελευθερίες των οποίων η κατοχύρωση και ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη ακολούθησαν, χρονικά, την κύρωση του Συντάγματος του 1975 (η Ελλάδα δεν ήταν καν μέλος της ΕΟΚ), συμπεραίνοντας ότι η απαγόρευση δεν περιλαμβάνει τις περιπτώσεις των ιδρυμάτων με έδρα στην αλλοδαπή^[28] (σε κράτος-μέλος εν προκειμένω). Ο νομικός συλλογισμός αυτός δεν ευδωθήκε, αλλά παρουσιάζει λογική, καθώς η αντίθετη άποψη βασίζεται σε ένα άτοπο πρωθυστερο λόγω της έλλειψης γνώσης του ιστορικού νομοθέτη για αυτό το ενδεχόμενο, η οποία μάλλον στοιχειοθετεί την ύπαρξη ενός κανονιστικού κενού. Οι Βενιζέλος και Σκουρή τονίζουν, επιπλέον, ότι η καμπύλη της νομολογίας μετά από αυτή την απόφαση του ΣτΕ έχει σαφώς επηρεαστεί από το κοινοτικό δίκαιο στην κατεύθυνση της απελευθέρωσης της ακαδημαϊκής αγοράς, γεγονός ενδεικτικό της δυσκολίας του εγχειρήματος συγκρασιμού μίας απόλυτης απαγόρευσης με την προστασία των κοινοτικών ελευθεριών^[29]. Εξ αυτού του λόγου, έχει κριθεί επιβεβλημένη η εξίσωση των κολλεγιακών τίτλων με τους δημόσιους ως προς την πρόσβαση στα συναφή επαγγελματικά δικαιώματα με βάση ορισμένα κριτήρια, αλλά όχι ως προς την ακαδημαϊκή τους υπόσταση^[30].

Επιπροσθέτως, ο τομέας της κοινής εμπορικής πολιτικής θέτει, μεταξύ άλλων, τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες υπό την αρμοδιότητα του Συμβουλίου, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος διατάραξης παροχής των υπηρεσιών αυτών με ευθύνη των κρατών μελών. Εντός του πλαισίου αυτού, δρουν δεσμευτικώς και οι ρυθμίσεις της Γενικής Συμφωνίας για Συναλλαγές

«αφορά μόνον την εγκατάσταση ήδη αναγνωρισμένων ιδρυμάτων του εξωτερικού στον εσωτερικό ακαδημαϊκό χώρο»

^[24] Μανιτάκης, Αναχρονιστική και αντίθετη στην ακαδημαϊκή ελευθερία, 2024.

^[25] Βενιζέλος και Σκουρή, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, 2024.

^[26] Μανιτάκης, Ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β) Σ αναρμονισμένη με το Δίκαιο της ΕΕ, ενόψει

της εγκατάστασης παραρτημάτων αλλοδαπών μη κρατικών πανεπιστημίων, 2023.

^[27] ΣτΕ 3457/98.

^[28] ΣτΕ 3457/98.

^[29] Βενιζέλος και Σκουρή, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, 2024.

^[30] ΣτΕ 960/2020.

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

στις Υπηρεσίες (GATS). Το 1994 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα συνομολόγησε την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) και, ακολούθως, προσεχώρησε στην συνθήκη της GATS, με επακόλουθη την ενσωμάτωση των διατάξεων της στο ευρωπαϊκό δίκαιο [31]. Τα κράτη μέλη της GATS αναλαμβάνουν την υποχρέωση παροχής πρόσβασης στην αγορά τους, με στόχο την οποία το κείμενο της συμφωνίας απαγορεύει την ανέγερση ποσοτικών εμποδίων (λόγου χάριν η επιβολή κλειστού αριθμού παρόχων υπηρεσιών) ή ποιοτικών περιορισμών (όπως ο αυστηρός καθορισμός της νομικής μορφής των παρόχων) στο άρθρο 16 [32]. Επιπλέον, αποκλείεται η ασύμμετρη αντιμετώπιση ημεδαπών και αλλοδαπών παρόχων, καθώς τα κράτη οφείλουν να «μεταχειρίζονται εθνικά» τους αλλοδαπούς παρόχους, οι χώρες των οποίων έχουν προσχωρήσει στην GATS, όπως ορίζει το άρθρο 17 [33].

Κομβικό είναι το γεγονός ότι το ΔΕΕ αναγνωρίζει την ενσωμάτωσή της GATS στο ενωσιακό δίκαιο [34], αφής στιγμής έχει προσχωρήσει σε αυτήν κράτος-μέλος, πράγμα που ισχύει και στην περίπτωση της Ελλάδος, με επακόλουθη την δικαστική αντιμετώπιση της παράβασης των διατάξεων της ως ταυτόσημης της παράβασης του κοινοτικού δικαίου [35]. Το Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο καθίσταται, έτσι, αναπόσπαστο τμήμα του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Λογική απόληξη της προσέγγισης αυτής του ΔΕΕ είναι η ενδυνάμωση του άρθρου 28 του Συντάγματος. Οι διεθνείς συμβάσεις, οι οποίες καταρχήν βρίσκονται σε ιεραρχικά κατώτερη σχέση, ως προς την τυπική τους ισχύ, σε σχέση με τις συνταγματικές διατάξεις, περιβάλλονται έτσι τον μανδύα του ενωσιακού δικαίου, το οποίο υπερέχει του εθνικού Συντάγματος. Βάσει των παραπάνω, φαντάζουν σημαντικά τα ακόλουθα σε αρχική ανάγνωση: πρώτον, σε περίπτωση υιοθέτησης του σκεπτικού της μειοψηφίας της απόφασης 3457/98 από το ΣτΕ, η δυνατότητα εγκατάστασης παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων

στην χώρα μας μάλλον θα πρέπει να επεξεργαστεί και σε παρόχους κρατών μερών της GATS (σε βρετανικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, παραδείγματος χάριν) και, δεύτερον, η παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών μετά βεβαιότητας μπορεί να τεθεί υπό την προστατευτική ομπρέλα των ρυθμίσεων για την Εσωτερική Αγορά και την Κοινή Εμπορική πολιτική.

Σε αυτό το σημείο έχει διαμορφωθεί πλούσια νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με το ζήτημα της εκπαίδευσης και την εφαρμογή της GATS, με χαρακτηριστική την C-66/18 κατά Ουγγαρίας. Η Ουγγαρία είχε προβεί σε νομοθετική ρύθμιση της δυνατότητας εγκατάστασης αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με δύο τρόπους που, σύμφωνα με την κρίση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συνέκρουαν με το άρθρο 17 της GATS περί εθνικής μεταχείρισης, με το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ και με τις προβλέψεις των άρθρων 49 και 56 της ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, η ουγγρική νομοθεσία έθετε ως προϋποθέσεις για την λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων την σύναψη ειδικής, διεθνούς σύμβασης για τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες (απαίτηση η οποία θα ήταν εξαιρετικά δύσκολο να ικανοποιηθεί για αμερικανικά ιδρύματα) και την ανάλογη παροχή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην χώρα λειτουργίας του μητρικού ιδρύματος [36]. Το δικαστήριο απεφάνθη ότι η Ουγγαρία καταπάτησε τις υποχρεώσεις, που απορρέουν από την GATS, υπονομεύοντας τον ελεύθερο ανταγωνισμό και δημιουργώντας αδικαιολόγητα και άσκοπα κανονιστικά εμπόδια, τα οποία καταστρατήγησαν το άρθρο 7 περί «εθνικής μεταχείρισης» [37]. Διαπιστώθηκε, επίσης, παράβαση, εκ μέρους της Ουγγαρίας, των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης προσώπων και υπηρεσιών [38]. Ο καθηγητής Μανιτάκης θεωρεί την απόφαση αυτή του ΔΕΕ ριζοσπαστική λόγω της ρητής αναγνώρισης ότι εθνικοί περιορισμοί θεμελιωδών, Ενωσιακών ελευθεριών εμπίπτουν στο κανονιστικό

«Οι διεθνείς συμβάσεις, οι οποίες καταρχήν βρίσκονται σε ιεραρχικά κατώτερη σχέση, ως προς την τυπική τους ισχύ, σε σχέση με τις συνταγματικές διατάξεις, περιβάλλονται έτσι τον μανδύα του ενωσιακού δικαίου, το οποίο υπερέχει του εθνικού Συντάγματος »

[31] Μανιτάκης, Ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β) Σ εναρμονισμένη με το Δίκαιο της ΕΕ, ενόψει της εγκατάστασης παραρτημάτων αλλοδαπών μη κρατικών πανεπιστημίων, 2023.

[32] Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, η GATS και η Ελληνική Αγορά Υπηρεσιών.

[33] *Ibidem*.

[34] ΔΕΕ C-66/18.

[35] *Ibidem*.

[36] ΔΕΕ C-66/18.

[37] *Ibidem*.

[38] Τζέμος, Ιδιωτικά Πανεπιστήμια, Σύνταγμα και Ενωσιακό Δίκαιο, 2024.

Συνταγματικό Δίκαιο

πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου και πρέπει να σέβονται τα δικαιώματα του Χάρτη, στα οποία περιλαμβάνεται η «δυνατότητα ίδρυσης εκπαιδευτηρίων με τη μορφή μιας επιχείρησης» [39].

Μολαταύτα, ειδικά ως προς τις απορρέουσες από την GATS υποχρεώσεις, πρέπει να υπογραμμιστεί η ύπαρξη ισχυρού αντιλόγου στην ερμηνεία της απόφασης του ΔΕΕ κατά τρόπο που να της προσδίδει υπερσυνταγματική ισχύ. Οι Γιαννακόπουλος και Χατζόπουλος επισημαίνουν ότι η χώρα μας έχει εξαιρέσει την ανώτατη εκπαίδευση από τις υποχρεώσεις παροχής ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά και, κατά συνέπεια, δεν δεσμεύεται ως προς την ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων [40]. Αναφέρεται, επιπλέον, ότι η κρίση του ΔΕΕ δεν επηρεάζει σε κάθε περίπτωση το ελληνικό παράδειγμα λόγω της συνταγματικής απαγόρευσης ιδιωτικών πανεπιστημίων, ενώπιον της οποίας οι διεθνείς συμβάσεις υποχωρούν [41].

Πέραν της αποφάσεως C-66/18, ενδιαφέρον παρουσιάζει και η C-391/20 εις ανταπόκριση στην προδικαστική παραπομπή του λεττονικού συνταγματικού δικαστηρίου. Απαντώντας στο προδικαστικό ερώτημα της λεττονικής πλευράς, το ΔΕΕ συνδύασε την αποκλειστική αρμοδιότητα που αναλογεί στα κράτη μέλη ως προς την οργάνωση του εκπαιδευτικού τους συστήματος με την υποχρέωση σεβασμού του ευρωπαϊκού δικαίου και, ιδιαίτερα, της ελευθερίας εγκατάστασης [42]. Το Δικαστήριο δεν εξέφρασε κάποια απόλυτη κρίση βάσει της οποίας το εκπαιδευτικό πλαίσιο εντός της Ένωσης θα έπρεπε να ομογενοποιηθεί, αγνοώντας τις τοπικές ιδιαιτερότητες και εκτιμήσεις, αλλά έθεσε τον πήχη της ισχυρής δικαιολογητικής βάσης ενός υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος [43]. Σε αυτό το πλαίσιο και στις δύο αποφάσεις δεν αμφισβητήθηκε η αρμοδιότητα των κρατών-μελών να καθορίζουν την οργάνωση του εκπαιδευτικού τους συστήματος, αλλά αυτή οριοθετήθηκε με βάση τις επιταγές του Ενωσιακού δικαίου.

Πηγή αμφιβολίας, ως προς την δοκιμότητα της εφαρμογής αντίστοιχων συλλογισμών στην ελληνική περίπτωση, παραμένει το γεγονός ότι τόσο η Ουγγαρία όσο και η Λεττονία είχαν ήδη προβεί σε απελευθέρωση της ιδιωτικής, εκπαιδευτικής αγοράς και, κατά συνέπεια, δεν είναι απολύτως ασφαλής η εξαγωγή συμπερασμάτων για την Ελλάδα, δεδομένης της συνταγματικής της ιδιαιτερότητας [44]. Η διαφοροποίηση, όμως, αυτή θα μπορούσε να εκληφθεί και ως ενισχυτική της σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος, καθώς οι περιορισμοί, που επέβαλαν οι δύο αυτές χώρες στην λειτουργία της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ήταν σαφώς λιγότερο επαχθείς από την καθολική απαγόρευση και, επομένως, φαντάζει εξαιρετικά αδύναμος ο ισχυρισμός ότι η κοινοτική ελευθερία εγκατάστασης μένει ανέγγιχτη από μία αυστηρά γραμματική ερμηνεία του άρθρου 16.

III. Επιχειρήματα Αντισυνταγματικότητας

Στον αντίποδα των προαναφερθέντων ισχυρισμών, σθεναρής υποστήριξης χαίρει και η επιστημονική τεκμηρίωση της αντισυνταγματικότητας των ιδιωτικών πανεπιστημίων. Η άποψη περί αντισυνταγματικότητας έχει ως λογικό εφαλτήριο την γραμματική ερμηνεία του άρθρου 16. Σε θεωρητικό επίπεδο είναι σκόπιμη η διερεύνηση της βασιμότητας της απαρέγκλιτης ευθυγράμμισης της ελάχιστοτε έννομης τάξης με την γραμματική ερμηνεία του του Συντάγματος (εν προκειμένω του άρθρου 16 και των παραγράφων 5 και 8 στις οποίες εκφέρεται ρητώς και αδιαστίκτως ο δημόσιος χαρακτήρας της ανώτατης εκπαίδευσης στην ελληνική επικράτεια και η απαγόρευση ίδρυσης ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ιδιώτες). Απαραίτητη είναι η επισήμανση ότι σε πολλές περιπτώσεις το γλωσσικό ένδυμα ορισμένου κανόνα δικαίου, παρότι πάντοτε κρίσιμο, δεν εξαντλεί το νόημα του, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις ασάφειας, αοριστίας

«δεν αμφισβητήθηκε η αρμοδιότητα των κρατών-μελών να καθορίζουν την οργάνωση του εκπαιδευτικού τους συστήματος, αλλά αυτή οριοθετήθηκε με βάση τις επιταγές του Ενωσιακού δικαίου»

[39] Μανιτάκης, Ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β) Σ αναρμομονισμένη με το Δίκαιο της ΕΕ, ενόψει της εγκατάστασης παραρτημάτων αλλοδαπών μη κρατικών πανεπιστημίων, 2023.

[40] Χατζόπουλος, Μη Δημόσια Πανεπιστήμια, 2023. Γιαννακόπουλος, Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού, 2023.

[41] Γιαννακόπουλος, Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού, 2023.

[42] ΔΕΕ C-391/20.

[43] Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου – Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων».

[44] *Ibidem*.

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

αλλά και ενόψει ουσιωδών παραμέτρων, οι οποίες ενδέχεται να παραγνωρίζονται από την μεμονωμένη, γλωσσική ανάλυση ^[45]. Ο απαρσάλευτος θετικιστικός φορμαλισμός αποτελεί την ακραία λογική συνέπεια μίας μηχανιστικής αντίληψης περί το δίκαιο, η οποία, στην αναζήτηση βεβαιοτήτων, παρακάμπτει την περιπλοκότητα των πραγματικών καταστάσεων στην οργανωμένη και ομαλή ρύθμιση των οποίων στοχεύει κάθε έννομη τάξη. Παρά ταύτα, κάθε προσπάθεια πλήρους αγνώστης της γραμματικής ερμηνείας ισοδυναμεί με κατάλυση του δικαίου, υπό την έννοια ότι θα ήταν νοσητή η κατά το δοκούν ερμηνεία προς εξυπηρέτηση μη δικαιοσύνης σκοπιμοτήτων. Εδώ έχει σημασία να υπογραμμιστεί το εξής: η εμπέδωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ως καλύτερου τρόπου οργάνωσης των φιλελεύθερων δημοκρατιών συνεπάγεται την αυξημένη ευθύνη της δικαστικής εξουσίας να μην διαφεύγει από τα όρια που έχουν τεθεί από τον νομοθέτη, με τυχόν αυθαιρετες ή ακροβατικές ερμηνείες. Η προσκόλληση στην γλωσσική διατύπωση («επί των σαφών δεν χωρεί ερμηνεία») χωρίς περαιτέρω έρευνα μπορεί να αποτελεί *ipso facto* μυωπική προσέγγιση, αλλά παραμένει θεμέλιος λίθος κάθε δόκιμης ερμηνείας. Ο καθηγητής Γιαννακόπουλος επισημαίνει, σχετικώς, τον κίνδυνο της ολοκληρωτικής κυριαρχίας ενός «νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού» αν επικρατήσει η λογική της πάση θυσία εναρμόνισης (και υποχώρησης) του συντάγματος με το ενωσιακό δίκαιο, όπως αυτό αποκορυσταλλώνεται στην ΣΛΕΕ ή στον Χάρτη ^[46].

Υπό το φως της παρεμβάσεως αυτής, είναι απολύτως αναμενόμενη η σφοδρή εναντίωση μερίδας της ακαδημαϊκής κοινότητας στον νόμο 5094/2024. Πιο συγκεκριμένα, στην αίτηση ακυρώσεως του καθηγητή Λαζαράτου, η αντισυνταγματικότητα του τυπικού νόμου και η συνακόλουθη ακυρότητα των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, που βασίζονται σε

αυτόν, θεμελιώνεται στον ισχυρισμό κατάδης παραβίασης του συνταγματικού κανόνα υπό το πρίσμα κάθε μεθοδολογικά στέρεου ερμηνευτικού μέσου ^[47]. Κατά πρώτον, η στείρα γραμματική ερμηνεία καταδεικνύει την σύγκρουση του νόμου με το άρθρο 16 ως προς την παράγραφο 4, καθώς φαλκιδεύεται ο δωρεάν χαρακτήρας της εκπαίδευσης (ως προς αυτό, βέβαια, έχει ανακύψει αντίθετη νομολογία ως προς την επιβολή διδάκτρων για μεταπτυχιακά προγράμματα), ως προς την παράγραφο 5, εφόσον τα Ν.Π.Π.Ε δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των Ν.Π.Δ.Δ με πλήρη αυτοδιοίκηση, ως προς την πρόβλεψη της παραγράφου 6, βάσει της οποίας οι καθηγητές είναι δημόσιοι λειτουργοί, και ως προς την παράγραφο 8, η οποία αποκλείει την σύσταση ΑΕΙ από ιδιώτες ^[48]. Αντιστοίχως, η τεολογική ερμηνεία επιτάσσει, σύμφωνα με τον Λαζαράτο, την παγίωση της καθολικής απαγόρευσης λειτουργίας ιδιωτικών ιδρυμάτων των οποίων οι τίτλοι θα αναγνωρίζονται ως ακαδημαϊκά ισότιμοι, συμπέρασμα που συνάγεται από την συμπληρωματική λειτουργία των παραγράφων 5 και 8 οι οποίες καλύπτουν το σύνολο του φάσματος των ιδιωτικών σχολών, όσο και από την διαχρονική κατανόηση του σκοπού τους η οποία συνέτεινε αποφασιστικά στην άποψη περί αντισυνταγματικότητας ^[49]. Εδώ υπεισέρχεται και το βάρος της ιστορικής ερμηνείας, με τον καθηγητή Λαζαράτο να αναφέρει τις επανειλημμένες, ατελέσφορες προσπάθειες υπαγωγής του άρθρου 16 στην διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, οι οποίες είναι δηλωτικές της μέχρι πρότινος απόλυτης σύμπτωσης των απόψεων για το πραγματικό κανονιστικό περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων ^[50].

Γενικότερα ως προς την ιστορική ή «πρωταρχική» ερμηνεία, η οποία αντίκειται στην προαναφερθείσα, θεωρητική σχολή του «ζωντανού» συντάγματος και στην δυναμική, ιστορικό-εξελικτική ερμηνεία που αυτή προωθεί, αυτή θεωρείται σημαντική για την κατανόηση

«κάθε προσπάθεια πλήρους αγνώστης της γραμματικής ερμηνείας ισοδυναμεί με κατάλυση του δικαίου»

^[45] Γεωργιάδης, Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη, 2020.

^[46] Γιαννακόπουλος, Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού, 2023.

^[47] <https://www.bankingnews.gr/index.php?id=773538>

^[48] <https://www.bankingnews.gr/nomiko-bima/articles/775291/ixiri-paremvasi-lazaratou-kata-ton-kollegion-gia-tin-epektasi-ton-idiotikon-panepistimion-i-aitisi-akyroseos-sto-ste>

^[49] <https://www.bankingnews.gr/index.php?id=773538>

^[50] *Ibidem*.

Συνταγματικό Δίκαιο

της κοινωνικής και ιστορικής χροιάς των θεσμών μέσω της ανάδειξης των συνθηκών, οι οποίες οδήγησαν στην θέσπισή τους, καθώς και για την διαπίστωση της προσαρμογής τους στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες, οι οποίες αναδεικνύουν τις δέουσες αλλαγές του νομοθετικού πλαισίου [51]. Η γενεαλογία ή το ιστορικό υπόβαθρο κάθε κανόνα δικαίου φέρνει στο προσκήνιο την βούληση του ιστορικού νομοθέτη, όχι αναγκαιώς εξαιτίας κάποιας διάθεσης αταβισμού, αλλά προκειμένου να καταστεί ακριβέστερη η ερμηνεία του περιεχομένου των διατάξεων, με απώτερο σκοπό την εφαρμογή της κρίσιμης ρύθμισης με εύλογο τρόπο στο ιστορικό παρόν. Πρέπει να σημειωθεί πως η συναγωγή της βούλησης του ιστορικού νομοθέτη δεν συνεπάγεται το τέλος της ερμηνευτικής διερεύνησης, καθώς αυτή μπορεί σαφώς να ξεπεραστεί, εάν δεν ανταποκρίνεται στις σημερινές ανάγκες και οπτικές.

Δεδομένου του φόρτου της θεωρητικής ανάλυσης, ιδιαίτερα στο εξωτερικό, υπέρ της ιστορικής ερμηνείας, αλλά και της σύγχρονης τάσης απομάκρυνσης από αυτήν και περιθωριοποίησης της, αξίζει να καταγραφούν ορισμένες γενικότερες παρατηρήσεις ως προς τον τρόπο ερμηνείας του δικαίου και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της ιστορικής αναζήτησης. Στο αμερικανικό συνταγματικό δίκαιο, μεταξύ των μελετητών του οποίου απαριθμούνται πολλοί υποστηρικτές της ιστορικοβουλευτικής ερμηνείας, χαρακτηριστική είναι η αντιπαράθεση περί της όγδους συνταγματικής τροποποίησης, βάσει της οποίας απαγορεύεται η «βάνουση και ασυνήθης τιμωρία». Η προοδευτική πτέρυγα της ακαδημαϊκής και νομικής κοινότητας, βασιζόμενη στο πνεύμα της διατάξεως και τις δικαιοτικές αρχές που την διαπνέουν, θεωρεί ενδεδειγμένη την διασταλτική ερμηνεία για την κατάργηση της θανατικής ποινής [52], ενώ οι συντηρητικοί εμμένουν στο γεγονός ότι κατά την περίοδο υιοθέτησης και εφαρμογής της συγκεκριμένης τροποποίησης ουδείς την χρησιμοποιούσε με σημείο αναφοράς τις σημερινές, ποινικές αντιλήψεις [53]. Ένα άλλο ενδιαφέρον, ως προς την

προσθήκους ερμηνευτική μεθοδολογία, παράδειγμα από την αμερικανική έννομη τάξη αντλείται από την απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Bostock v. Clayton County*, στην οποία αποκρουστώθηκε η πλέον ακραία εκδοχή της γραμματικής ερμηνείας, καθώς θεωρήθηκε ότι η σύγχρονη επέκταση της έννοιας του φύλου, κατά τρόπο ώστε να περιλαμβάνονται και οι μη βιολογικές πτυχές του, καθιστούσε απαραίτητη την ερμηνεία των νόμων, που απαγορεύουν την διάκριση βάσει φύλου διασταλτικά, προκειμένου να καλυφθούν και οι διακρίσεις επί τη βάσει σεξουαλικού προσανατολισμού [54]. Συμπερασματικά, η ιστορική ερμηνεία είναι περισσότερο συμβατή με την χρηστική κατανόηση της γλώσσας και τοποθετεί στον πυρήνα του δικαίου την προσπάθεια διαιώνισης ενός τρόπου ζωής, το περίγραμμα μόνο του οποίου αποτυπώνεται στον συνταγματικό χάρτη. Για το ελληνικό πλαίσιο περί ιδιωτικών πανεπιστημίων, έχει σημασία το γεγονός ότι επί δεκαετίες καταβλήθηκαν προσπάθειες, με σημαντικότερη την αποτυχημένη αναθεώρηση του 2008, προκειμένου να τροποποιηθεί το άρθρο 16 για να επιτραπεί η λειτουργία μη κρατικών ΑΕΙ. Από την άλλη, όμως, όπως τονίζεται παραπάνω, είναι εξαιρετικά πειστική και η άποψη βάσει της οποίας το άρθρο 16 διέπεται από μία αδιαπέραστη, βάσει των ιστορικών συνθηκών της περιόδου, ασάφεια, ως απόρροια της ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ και της νομικής και πολιτικής της μετεξέλιξης της στην ΕΕ.

Επανερχόμενοι στο κεντρικό ζητούμενο της δικής μας έρευνας, ο καθηγητής Λαζαράτος εστιάζει στην νομική φύση του *sui generis* θεσμού των Ν.Π.Ι.Ε., λαμβάνοντας την θέση ότι, εξαιτίας του γεγονότος ότι η βασική σχέση εποπτείας της λειτουργίας των ιδρυμάτων αυτών διαμορφώνεται στο πλαίσιο του νόμου 5094/2024 μεταξύ των ιδίων και του κράτους, με ελάχιστη εμπλοκή των μητρωικών ιδρυμάτων ως προς την αναγνώριση των ακαδημαϊκών τίτλων, και της λειτουργικής τους αυτοτέλειας, η λειτουργία τους προσκρούει ευθέως στην παράγραφο 8 περί σύστασης ΑΕΙ από ιδιώτες και δεν πρόκειται για απλή

«επί δεκαετίες καταβλήθηκαν προσπάθειες, με σημαντικότερη την αποτυχημένη αναθεώρηση του 2008, προκειμένου να τροποποιηθεί το άρθρο 16 για να επιτραπεί η λειτουργία μη κρατικών ΑΕΙ»

[51] Γεωργιάδης, Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη, 2020.

[52] Baker, Constitutionalizing the harm principle, 2008.

[53] Stinneford, The Original Meaning of 'Unusual': The Eight Amendment as a Bar to Cruel Innovation, 2008.

[54] SCOTUS *Bostock v. Clayton County*.

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

εγκατάσταση [55]. Ως προς αυτό, σημειώνει ο καθηγητής Μποτόπουλος ότι, ακόμα και εάν γίνει δεκτή η εγκατάσταση παραρτήματος ξένου πανεπιστημίου στην Ελλάδα, η λειτουργία του θα πρέπει να διέπεται από την νομοθεσία της χώρας προέλευσης και οι ακαδημαϊκοί του τίτλοι θα πρέπει να αναγνωρίζονται από το ελληνικό κράτος με την ίδια διαδικασία που εφαρμόζεται για τα πτυχία του μητρικού ιδρύματος [56]. Τέλος, λογίζεται ως λογικό άλμα η επίκληση νομολογίας του ΔΕΕ από την στιγμή που, σύμφωνα με τον Λαζαράτο, η υπέρ της συνταγματικότητας θέση απαιτεί μία *contra legem* (εν προκειμένω *contra constitutionem*) ερμηνεία, μέθοδος που ουδέποτε έχει υιοθετηθεί από τα ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα [57].

Ως προς την υποστηρικτική νομολογία, αναφερόμαστε ήδη στην μειοψηφική άποψη της απόφασης 3457/1998, στην οποία η πλειοψηφία έλαβε την κρατούσα, κατά την περίοδο εκείνη, θέση περί απόλυτης απαγόρευσης. Παρά το γεγονός ότι το ΣτΕ έχει εξωθηθεί στην αναγνώριση επαγγελματικής ισοδυναμίας τίτλων σπουδών από ιδιωτικές σχολές στην Ελλάδα, οι οποίες τελούσαν υπό το καθεστώς συνεργασίας με πανεπιστήμια του εξωτερικού [58], έχει επανειλημμένως επιμείνει στην απόδοση χαρακτηριστικών δημόσιας υπηρεσίας στην ανώτατη εκπαίδευση, λογική που παρεμπόδιζε την κατοχύρωση ακαδημαϊκής ισοδυναμίας, η οποία ασφαλώς και θα υπήρχε στην περίπτωση των Ν.Π.Π.Ε. Το ΔΕΚ έκρινε, άλλωστε, ότι η αρχική νομολογία ήταν θεσμικώς διαστρεβλωτική, καθώς η θεσμική απαγόρευση από ένα κράτος μέλος, όπως είναι η Ελλάδα, αναγνώρισης τίτλων σπουδών, οι οποίοι έχουν χορηγηθεί από άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. αποτελεί υπέρμετρο περιορισμό, εφόσον πιστοποιούνται επαγγελματικά προσόντα και δεξιότητες [59]. Κατά παραπλήσιο τρόπο τεκμηριώνεται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η θέση ότι δεν πλήττεται το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα

με την παράλληλη αναγνώριση επαγγελματικής εκπαίδευσης [60]. Ενισχυτική για το σκεπτικό της αντισυνταγματικότητας, ακριβώς υπό το πρίσμα της ευστάθειας της διάκρισης μεταξύ ΑΕΙ και εκπαιδευτηρίων επαγγελματικής κατάρτισης, είναι και η απόφαση 922/2023 του ΣτΕ, στην οποία διευκρινίζεται ότι δεν προβλέπεται συγκεκριμένη νομική μορφή και υπηρεσιακό καθεστώς του διδακτικού προσωπικού για την δεύτερη κατηγορία εκπαιδευτικών υπηρεσιών [61], διατύπωση η οποία *ex contrario* τείνει στην γνώμη ότι τα ΑΕΙ μπορούν να λάβουν αποκλειστικά την μορφή Ν.Π.Δ.Δ.

Τούτο συμβαίνει λόγω της έλλειψης πρόβλεψης για τον χαρακτηρισμό των Ν.Π.Π.Ε. ως Ν.Π.Δ.Δ. και της υπαγωγής τους στο ιδιωτικό δίκαιο, βάσει των οποίων η επιστημονική υπηρεσία της βουλής τα χαρακτήρισε *sui generis* Ν.Π.Ι.Δ. Υπό αυτό το πρίσμα, προκύπτει ασυμβατότητα του συνταγματικού κανόνα με τον νόμο περί λειτουργίας παραρτημάτων ξένων πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, ιδίως από την στιγμή που η αποκλειστική παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από Ν.Π.Δ.Δ. είναι ρητώς διατυπωμένη, περιστελλούσα τα περιθώρια για ερμηνεία της τοιουτοτρόπως [62]. Για την απόπειρα αυτή συμβιβασμού της ελληνικής κατάστασης με την ενωσιακή νομολογία έχει εκφραστεί με αυστηρότητα ο καθηγητής Μανιτάκης, χαρακτηρίζοντάς την «απροκάλυπτο συνταγματικό στρουθοκαμηλισμό», καθώς αφέθηκε αρρύθμιστη η λειτουργία πανεπιστημιακών ιδρυμάτων του εξωτερικού, ως δήθεν αναγκαία συνέπεια της δικαιόχρησης (franchising), χωρίς την παραμικρή παραδοχή ως προς τα προβλήματα της απόλυτης ερμηνείας του άρθρου 16, παρά τις εξόφθαλμες δυσλειτουργίες που αυτή επέφερε [63].

Για την νομολογία του ΔΕΕ, η πλευρά της αντισυνταγματικότητας κομίζει συγκεκριμένα επιχειρήματα. Πρώτον, υποστηρίζεται ότι οι πρόσφατες αποφάσεις του δικαιοδοτικού οργάνου οι οποίες βασίστηκαν, μεταξύ άλλων,

«η αποκλειστική παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από Ν.Π.Δ.Δ. είναι ρητώς διατυπωμένη»

[55] <https://www.bankingnews.gr/index.php?id=773538>

[56] Μποτόπουλος, Διάλογος με το Δάσκαλο Αντώνη Μανιτάκη.

[57] <https://www.bankingnews.gr/index.php?id=773538>

[58] ΣτΕ 180-1/2023.

[59] ΔΕΚ C-153/02.

[60] ΔΕΚ C- 274/05.

[61] ΣτΕ 922/2023.

[62] ΔΕΕ C-441/14.

[63] Μανιτάκης, Η διάτρητη, συνταγματικά, απαγόρευση του άρθρου 16, 2023.

Συνταγματικό Δίκαιο

στην ελευθερία εγκατάστασης και τυχόν παραβιάσεις της, δεν διαφωτίζουν την ελληνική περίπτωση λόγω της συνταγματικής μας ιδιαιτερότητας^[64]. Δεύτερον, ως προς την Γενική Συμφωνία για Συναλλαγές στις Υπηρεσίες (GATS) υπογραμμίζεται ότι η Ελλάδα έχει επιφυλαχθεί ρητώς ως προς την αγορά της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης εξαιτίας της συνταγματικής απαγόρευσης^[65]. Τρίτον αμφισβητείται εντόνως το κανονιστικό πεδίο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης και, κατά συνέπεια, η σημασία της επίκλησης των ελευθεριών που αυτός κατοχυρώνει στην διεξαγόμενη νομική συζήτηση^[66]. Όμως, η πιο ριζοσπαστική κριτική στην πλευρά της εναρμόνισης εθνικού συντάγματος και Ενωσιακού δικαίου εκφέρεται από τον καθηγητή Γιαννακόπουλο, ο οποίος κάνει λόγο για «ιδιωτικοποίηση των συνταγματικών προτύπων» και «ρευστοποίηση του συνταγματικού δικαίου», καθώς οι νέες αυτές, δυναμικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις αποτελούν, κατά την αντίληψή του, μία ουσιώδη υποχώρηση από κεφαλαιώδη νομικά κεκτημένα της νεωτερικότητας, με σημαντικότερα την απαρέγκλιτη προσήλωση στον νόμο και την εφαρμογή του ομοιόμορφα^[67].

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η γνώμη ότι, ανεξαρτήτως της *ipso facto* συνταγματικότητας του νόμου 5094/2024, αυτός συγκρούεται ευθέως με το κοινοτικό δίκαιο και είναι δεδομένα διάτρητος. Στην προσπάθεια προσαρμογής του νόμου στην δυσμενή ελληνική συνταγματική πραγματικότητα εισήχθησαν δυσανάλογοι περιορισμοί στην ακαδημαϊκή και επιχειρηματική ελευθερία, με αποτέλεσμα να συγκροτείται ένα ιδιαίτερο καθεστώς διακρίσεων, οι οποίες, σύμφωνα με αυτή την πεποίθηση, δεν μπορούν να συμβαδίσουν με τις εγγυήσεις του κοινοτικού δικαίου^[68]. Θεωρείται αναγκαία εις επίρρωση του ισχυρισμού αυτού, η ενδεικτική απαρίθμηση των περιορισμών, που εισάγονται, καθώς και η θέση της νομολογίας επί αυτών. Κατά πρώτον, ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας των Ν.Π.Π.Ε.,

πέραν του ότι αντίκειται στις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, αφαιρώντας το πλέον βασικό στοιχείο της οικονομικής δράσης, το κίνητρο του κέρδους, περιορίζει εκ των πραγμάτων την ικανότητα εγκατάστασης αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην χώρα. Έτσι, δημιουργεί αδυναμία πρόσβασης στην ελληνική αγορά για πλήθος αλλοδαπών εκπαιδευτηρίων, ενώ ταυτόχρονα ευνοούνται, λόγω μικρότερου ανταγωνισμού, οι πάροχοι υπηρεσιών εκπαίδευσης, οι οποίοι δύνανται να υποταχθούν στο κανονιστικό πλαίσιο. Πρέπει να αναφερθεί το γεγονός ότι τούτοι οι περιορισμοί μπορούν να γίνουν αποδεκτοί, εάν το επιτάσσουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, συμβατοί με την *stricto sensu* αναλογικότητα και αν, πράγματι, διευκολύνουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού^[69]. Πρόσθετοι περιορισμοί εντοπίζονται στις γενικές προϋποθέσεις του νομοσχεδίου για την εγκατάσταση των αλλοδαπών παραρτημάτων, όπως η εισαγωγή σε αυτά μέσω Πανελλαδικών, στοιχείο που δεν προβλέπεται για ιδιωτικά πανεπιστήμια του εξωτερικού (το κράτος παρεμβαίνει άμεσα, εν προκειμένω, στον τρόπο επιλογής των φοιτητών), ο αποκλεισμός μελών ΔΕΠ των δημόσιων πανεπιστημίων και οι δυσανάλογες εγγυήσεις. Επομένως, κρίνεται τουλάχιστον απαραίτητη η ενδελεχής τεκμηρίωση επιτακτικού λόγου δημοσίου οφέλους και η προσφορότητα και αναγκαιότητά των συγκεκριμένων κανόνων προς προώθησή του, προκειμένου να παρακαμφθεί η παραβίαση του δευτερογενούς δικαίου της Ε.Ε., όπως έχει αποκρυσταλλωθεί παγίως στην νομολογία (βλ. υπόθεση Gebhard, C-55/94). Η πολυεπίπεδη διάρθρωση των έννομων τάξεων (εθνικές, ευρωπαϊκή και διεθνής), σε περίπτωση κατά την οποία οδηγεί στην παράβλεψη πραγματικών διακρίσεων, που δύνανται να δημιουργηθούν, υπονομεύει την προοπτική της πλήρους απόλαυσης δικαιωμάτων σε κατοίκους κρατών μελών. Η συγκεκριμένη παρατήρηση καθίσταται πιο επίκαιρη από ποτέ, καθώς ο ν. 5094/2024 κάνει ρητή ανα-

«ως προς την Γενική Συμφωνία για Συναλλαγές στις Υπηρεσίες (GATS) υπογραμμίζεται ότι η Ελλάδα έχει επιφυλαχθεί ρητώς ως προς την αγορά της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης»

^[64] Γιαννακόπουλος, Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού, 2023.

^[65] *Ibidem*.

^[66] *Ibidem*.

^[67] Γιαννακόπουλος, Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού, 2023.

^[68] ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ «Επίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου – Πλαίσιο λειτουργίας

μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων».

^[69] ΔΕΚ C-55/94.

Η ίδρυση παραρτημάτων ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα

φορά σε «πλαίσιο λειτουργίας ξένων πανεπιστημίων», αποκλείοντας, λόγω της λανθανούσης πεποίθησης ότι διατηρείται η απαγόρευση για πρωτογενή ίδρυση ΑΕΙ, τους ημεδαπούς ιδιώτες από την δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων τους και την ελεύθερη συμμετοχή τους στην αγορά ως επακόλουθο της επιχειρηματικής ελευθερίας.

Τέλος, εξεχούσης σημασίας θεωρείται το ζήτημα της συνταγματικής και εθνικής ταυτότητας, των οποίων η προστασία αναγνωρίζεται από το πρωτογενές και το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο [70]. Ουσιαστικά, πρόκειται για περιθώριο ανοχής ασυμφωνίας κοινοτικού και εθνικού νομικού πολιτισμού από μέρους του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, δια του σεβασμού της συνταγματικής ιδιαιτερότητας του εκάστοτε κράτους μέλους [71]. Τούτο το επιχείρημα είναι λογικό να επεκταθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εμπεριέχεται και ο τρόπος δόμησης του εκπαιδευτικού συστήματος λόγω της ιδιαίτερης συνταγματικής δικλείδας του άρθρου 16, της πρόβλεψης για τον περιορισμένο ρόλο της Ε.Ε. όσον αφορά θέματα εκπαίδευσης της ΣΛΕΕ [72], καθώς και εξαιτίας της πεποίθησης ιστορικών και νομικών ότι η εθνική παιδεία αποτελεί γενεσιουργό παράγοντα του ελληνικού κράτους και έθνους και διαμορφώνει τον πυρήνα της πολιτιστικής και εθνικής ταυτότητας των Ελλήνων πολιτών. Ασφαλώς υποστηρίζονται και αντίθετες απόψεις, οι οποίες αμφισβητούν τον ρόλο του άρθρου 16 και της αντίληψης που το διαπνέει περί δημόσιας παιδείας στην συγκρότηση της ελληνικότητας, με την σχετική επιχειρηματολογία να απορρίπτει την ένταξη του ά. 16, ως προς την πλήρη απαγόρευση ίδρυσης ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ιδιώτες, στον σκληρό πυρήνα των συνταγματικών ρυθμίσεων [73].

Συμπεράσματα

Από την ανωτέρω ανάλυση αναδεικνύεται η πεποίθηση ότι νομοθετικές προβλέψεις περί εγκατάστασης παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων στην ελληνική επικράτεια και λει-

τουργίας τους, με σκοπό την παροχή ακαδημαϊκών τίτλων ισότιμης βαρύτητας με αυτούς των κρατικών ΑΕΙ, θα χαίρουν ανεμπόδιστης εφαρμογής από την στιγμή, που ο Έλληνας συνταγματικός νομοθέτης θα προχωρήσει στην κατοχυρωμένη αναθεωρητική διαδικασία προς μεταβολή του γράμματος και πνεύματος του άρθρου 16. Έως τότε η βασική οδός, που επιτρέπει την ακώλυτη εφαρμογή της ρύθμισης για τα εν λόγω παραρτήματα, είναι η εναρμονισμένη ερμηνεία σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο, η οποία ερείδεται σε θεμελιώδεις υποχρεώσεις προάσπισης ελευθεριών της ενωσιακής έννομης τάξης. Η δυσκολία εύρεσης οριστικών απαντήσεων στα ερωτήματα αυτά επιτείνεται από την έλλειψη νομολογίας του ΔΕΕ, η οποία να αντιμετωπίζει μετωπικά την μοναδικότητα αυτή του ελληνικού καταστατικού χάρτη. Σε αυτό το πλαίσιο, οι επιστήμονες του Δικαίου προβαίνουν καθαρά σε υποθέσεις ως προς την επικάλυψη ή μη πρότερων αποφάσεων με τις ελληνικές συνθήκες. Το γεγονός αυτό, βέβαια, δεν αναιρεί την αντικειμενικώς μεταβεβλημένη οικονομική και κοινωνική κατάσταση η οποία πιθανώς τροφοδοτεί την προσπάθεια επίτευξης γρήγορων αλλαγών. Η απαγόρευση των ιδιωτικών πανεπιστημίων έχει αναντιρρήτως οδηγήσει σε σοβαρές στρεβλώσεις, οι οποίες έχουν παρακαμφθεί με παράδοξους τρόπους, καθώς, εν τη απουσία ισχυρού, θεσμικού πλαισίου, κερδίζει έδαφος μία αρρυθμιστή κολεγιακή αγορά, στην οποία έχει κριθεί επιβεβλημένη η αναγνώριση επαγγελματιών, αλλά όχι ακαδημαϊκών δικαιωμάτων εντός της χώρας μας. Οι πρακτικοί αυτοί συλλογισμοί έχουν αυτοτελή πολιτική σημασία, αλλά το μόνον βέβαιο είναι ότι, έως ότου κριθεί οριστικά από τη νομολογία ο επίμαχος νόμος, δεν μπορεί να θεωρηθεί σαφές το κατά πόσο η ίδρυση και η λειτουργία παραρτημάτων πανεπιστημίων της αλλοδαπής είναι νομικά ανεκτή. Η σχετική νομολογία θα έχει καταλυτική σημασία, επίσης, καθώς θα καταπιαστεί με το ερώτημα ενδεχόμενης υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι εθνικών συνταγμάτων. Ως προς αυτό, θα είχε νόημα και μία ευρύτερη

«Η δυσκολία εύρεσης οριστικών απαντήσεων στα ερωτήματα αυτά επιτείνεται από την έλλειψη νομολογίας του ΔΕΕ »

[70] Άρθρο 18 ΣΛΕΕ και ΔΕΚ C-274/05.

[71] Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα της «Υπεροχής», 2009.

[72] Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας. Ερμηνεία κατ'άρθρον, 2020.

[73] Βενιζέλος και Σκουρής, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, 2024.

Συνταγματικό Δίκαιο

μελέτη του σημερινού ρόλου των εθνικών τυπικών Συνταγμάτων, διότι αυτού του είδους τα συμπεράσματα θα μπορούσαν να διευκολύνουν την δημόσια συζήτηση περί ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τέλος, θα έχει ενδιαφέρον το κατά πόσο ο δικαστής θα λάβει θέση και περί

του εθνικού χαρακτήρα της εκπαίδευσης και των απολήξεων που, ενδεχομένως, αυτός έχει σε ζητήματα αρμοδιότητας.

•••••