

ΤΙ ΚΟΜΙΖΕΙ Η ΑΠΟΦΑΣΗ 1918/2025 ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣτΕ ΓΙΑ ΤΑ ΜΗ ΚΡΑΤΙΚΑ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑ;*

Ευάγγελος Βενιζέλος

πρώην Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης,
ομότιμος καθηγητής ΑΠΘ

Η πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1918/2025 (όμοιες οι 1919, 1920/2025), που έκρινε τα ζητήματα τα σχετικά με τον πρόσφατο νόμο 5094/2020 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και αντιμετώπισε ρητά πολλά και σημαντικά προβλήματα ερμηνείας του Συντάγματος και σχέσεων εθνικού Συντάγματος και Ενωσιακού Δικαίου, ανήκει στις μεγάλες αποφάσεις. Αυτό είναι, νομίζω, κοινά παραδεκτό, ανεξάρτητα από το αν διαφωνεί ή συμφωνεί κανείς με τις παραδοχές της. Είναι μία απόφαση εμβληματική, ιστορική τολμώ να πω, αυτό που ονομάζουμε *arrêt de principe*, πάντως θα είναι ένα νομολογιακό προηγούμενο που θα αποτελέσει σημείο αναφοράς για τα πολλά επόμενα χρόνια.

Για το ζήτημα αυτό είχαμε διατυπώσει πριν τη δίκη τις απόψεις μας, με τη μορφή μίας εκτενούς γνωμοδότησης που κυκλοφόρησε αυτοτελώς ως βιβλίο¹, ο καθηγητής Βασίλης Σκουρής, πρώην Πρόεδρος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εγώ, και μπορώ να πω, νομίζω και εκ μέρους του Βασίλη Σκουρή, ότι προφανώς νιώθουμε ικανοποιημένοι, γιατί όποιος διαβάσει το κείμενο της μελέτης μας και την απόφαση της Ολομέλειας μπορεί να διαπιστώσει ότι ο δικανικός συλλογισμός που αρθρώνουμε είναι ταυτόσημος. Ως εκ τούτου, αυτά που θα πω είναι υποστηρικτικά για την απόφαση και για τον τρόπο με τον οποίον πρέπει να την προσλάβουμε. Το λέω αυτό για να έχω δηλώσει εξ αρχής τη θέση μου, την αφετηρία από την οποία εκκινώ.

* Το κείμενο συνιστά την απομαγνητοφώνηση εισήγησης στην ημερίδα που διοργανώθηκε στις 11.11.2025, στην αίθουσα του ΔΣΑ, από την Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων με θέμα: «Ο νόμος 5094/2024 για τα “νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης” και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1918/2025 υπό το φως του Συντάγματος και του δικαίου της ΕΕ». Ομιλητές: Ευάγγελος Βενιζέλος, πρώην Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, ομότιμος καθηγητής ΑΠΘ, Γιάννης Δρόσος, ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ, Λίνα Παπαδοπούλου, καθηγήτρια ΑΠΘ, Αντώνης Μεταξάς, καθηγητής ΕΚΠΑ, Πέτρος Παραράς, ομότιμος καθηγητής ΔΠΘ, Μανώλης Περάκης, αναπληρωτής καθηγητής ΕΚΠΑ. Προήδρευσε ο Επίτιμος Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, ομότιμος καθηγητής του ΕΚΠΑ, Κώστας Μαυριάς.

¹ Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος*, 2024.

Ι. ΠΟΙΕΣ ΗΤΑΝ ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣτΕ ΟΛ. 1918/2025;

Επειδή ο δικαστής κρίνει πάντα κατά βάθος πραγματολογικά και συνεπειοκρατικά, καθώς καλείται να επιλύσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα και επ' ευκαιρία αυτού μπορεί να επιφέρει τομές στη νομολογία ή να προκαλεί τη θεωρία, πρέπει να πούμε με πολύ καθαρό τρόπο εξ αρχής τι είναι αυτό που το Δικαστήριο βρήκε να ισχύει στη νομολογία του πριν την 1918/2025. Πώς είχε διαμορφωθεί η νομολογία αφού διέγραψε μία μακρά καμπύλη²; Μας έλεγε λοιπόν η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τελευταία χαρακτηριστική απόφαση τη ΣτΕ Ολ. 178/2023, ότι οποιοσδήποτε μπορεί να μετάσχει σε μία εκπαιδευτική διαδικασία τριτοβάθμιου επιπέδου που διεξάγεται στην Ελλάδα εμφανιζόμενη ως επαγγελματική κατάρτιση και εφόσον αποκτήσει έναν τίτλο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ξένο ίδρυμα, παρότι τα μαθήματα έχουν διεξαχθεί στην Ελλάδα, είναι εξοπλισμένος με όλα τα επαγγελματικά δικαιώματα που έχει ο απόφοιτος του ελληνικού δημοσίου πανεπιστημίου.

Με αυτά τα επαγγελματικά προσόντα που διαθέτει, μπορεί να διοριστεί στο δημόσιο, να γίνει δικηγόρος, γιατί όχι δικαστής, δεν απολαμβάνει όμως του προνομίου της ακαδημαϊκής αναγνώρισης του τίτλου του, δηλαδή δεν μπορεί να παρακολουθήσει μεταπτυχιακό πρόγραμμα ή να εκπονήσει διδακτορικό ή να καταστεί μέλος ΔΕΠ σε ελληνικό δημόσιο πανεπιστήμιο. Μπορεί όμως να είναι πανεπιστημιακός δάσκαλος σε ένα πανεπιστήμιο που δεν είναι ελληνικό δημόσιο, στο εξωτερικό ή στην Ελλάδα και αναπτύσσει ακαδημαϊκές δραστηριότητες που δεν τίθενται υπό έλεγχο νομοθετικό και διοικητικό. Μάλιστα στην κατάληξή της η νομολογία αυτή (ΣτΕ Ολ. 173/2023, σκέψη 15) έχει τονίσει ότι πρέπει να παρέχεται αναγνώριση πλήρων επαγγελματικών δικαιωμάτων, ανεξάρτητα από την ακαδημαϊκή ποιότητα της εκπαιδευτικής οντότητας η οποία έχει παράσχει την εκπαίδευση και τον τίτλο, ο οποίος οδηγεί σε αυτά τα επαγγελματικά δικαιώματα.

Πού και πώς διαφυλάσσεται λοιπόν η «παρθενία» του άρθρου 16 Σ και των απαγορεύσεών του, των παραγράφων 5 και 8; Στο ότι δεν αναγνωρίζουμε τα ακαδημαϊκά προσόντα του κατόχου του τίτλου, αλλά επιτρέπουμε να διεξάγεται, ερήμην της πολιτείας και των ελεγκτικών της μηχανισμών, αυτή η δραστηριότητα, να παρέχεται αυτή η υπηρεσία τριτοβάθμιας εκπαίδευσης υπό το εμφανές πρόσχημα της επαγγελματικής κατάρτισης τριτοβάθμιου, δηλαδή πανεπιστημιακού, εκπαιδευτικού επιπέδου. Επιπλέον παρακολουθούμε την αποεδαφικοποίηση των δραστηριοτήτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, γιατί ο καθένας μπορεί να σπουδάξει οπουδήποτε μέσω διαδικτύου και να αποκτήσει τίτλο με πλήρη δικαιώματα, επαγγελματικά και ακαδημαϊκά. Επίσης παρακολουθούμε τον τρόπο με τον οποίο συναρθρώνονται οι δύο χώρες που είναι ελληνόφωνες, δηλαδή η Ελληνική Δημοκρατία και η Κυπριακή Δημοκρατία, παρακολουθούμε Έλληνες να πηγαίνουν να σπουδάζουν στα κυπριακά πανεπιστήμια, τα εγκατεστημένα στην Κύπρο, τα κρατικά και τα ιδιωτικά και να αποκτούν τίτλους οι οποίοι συνοδεύονται και από επαγγελματικά αλλά και από ακαδημαϊκά προσόντα. Άρα με αυτά μπορείς να γίνεις τα πάντα και διδάκτωρ και καθηγητής στα ελληνικά δημόσια πανεπιστήμια, χωρίς προφανώς να ελέγχεται η ποιότητα ενός προγράμματος που παρέχεται στην Κύπρο ελληνόγλωσσα, σε Ελλαδίτες φοιτητές πέραν του ομοταγούς και του ισότιμου που ελέγχεται για

² Η καμπύλη αυτή παρουσιάζεται ό.π. (υποσ. 1), σελ 10-17, με τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

όλα τα αλλοδαπά ΑΕΙ. Τώρα μάλιστα έχουμε και την πρωτοβουλία του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών που αποφάσισε να εγκατασταθεί και να παρέχει υπηρεσίες στην Κύπρο, θεωρώντας ότι ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου του Ελληνικού Δικαίου, προφανώς μη κερδοσκοπικό, είναι οντότητα που διαθέτει το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, κατά το Ενωσιακό Δίκαιο.

Για να φτάσουμε εδώ, μετά από πολλές ταλαντεύσεις, το ΣτΕ απεύθυνε, όπως είναι γνωστό, προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ θεωρώντας ότι το ζήτημα των επαγγελματικών δικαιωμάτων εμπίπτει στο πεδίο του Ενωσιακού Δικαίου³ και συμμορφώθηκε με την απάντηση που έδωσε το ΔΕΕ, όπως έχει γίνει και στην υπόθεση του βασικού μετόχου. Στην υπόθεση αυτή η τελική απόφαση της Ολομέλειας⁴, αυτή που συμμορφώθηκε με την απόφαση του ΔΕΕ, παρέπεμψε με έμφαση στην ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 που είχα την τιμή και την ιστορική ευκαιρία να εισηγηθώ στην αναθεώρηση του 2001⁵, θεωρώντας ότι από αυτή συνάγεται υποχρέωση σύμφωνης ή έστω φιλικής με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του άρθρου 14 παρ. 9 Σ, καθεαυτό, όχι απλώς του εκτελεστικού νόμου, εφόσον το προβλεπόμενο γραμματικά αμάχητο τεκμήριο ασυμβίβαστου των ιδιοτήτων του μετόχου επιχείρησης ΜΜΕ και επιχείρησης που συνάπτει δημόσια σύμβαση μετατρέπεται μέσω της σύμφωνης προς το Ενωσιακό Δίκαιο και μάλιστα το παράγωγο ερμηνείας του Συντάγματος σε τεκμήριο μαχητό.

II. Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

Αυτά τα νομολογιακά δεδομένα είχε ενώπιον του το Συμβούλιο της Επικρατείας όταν κλήθηκε να κρίνει την υπόθεση των μη κρατικών πανεπιστημίων, των νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Εξέδωσε μία απόφαση που μας πληροφορεί για τη δομή της με τη χρήση τίτλων για κάθε ενότητα σκέψεων. Αυτό είναι μία καινοτομία, στην εφαρμογή της οποίας έχει προηγηθεί το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ξεκινά λοιπόν μετά το παραδεκτό (I) και συνεχίζει με τη μείζονα σκέψη που συγκροτείται από τις συνταγματικές διατάξεις, με ειδική αναφορά στο άρθρο 28 και στην ερμηνευτική δήλωση υπό αυτό (II). Η επόμενη ενότητα (III) αφορά το Ενωσιακό Δίκαιο κατά το ερμηνευτικό δεδικασμένο του ΔΕΕ, όπως αυτό έχει εντέλει μορφοποιηθεί, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν την GATS. Μετά (IV) έχουμε την αναφορά στο κοινό εθνικό Δίκαιο, δηλαδή στον νέο νόμο. Ακολουθεί (V) η συνάρθρωση αυτών των επιπέδων στην ερμηνεία του Συντάγματος, τη σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο, όπως επιγραφόταν και η μελέτη που δημοσιεύσαμε με τον Βασίλη Σκουρή. Μετά (VI) έχουμε την απάντηση στο αν είναι αναγκαία η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος. Ακολουθεί η μειοψηφία (VII). Τελευταία ενότητα (VIII) είναι η απόρριψη των λόγων

³ Το προδικαστικό ερώτημα υποβλήθηκε με τη ΣτΕ 778/2007, το ΔΕΕ απάντησε με την απόφασή του της 4.12.2008, C-151/07, Θεολόγος-Γρηγόριος Χατζηθανάσης και στη συνέχεια το ΣτΕ με την 4161/2011 ακύρωσε τη σχετική απόφαση του ΣΕΑΤΕΚ. Πιο αναλυτικά Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8, ό.π.*, σελ 11-12.

⁴ ΣτΕ ΟΛ 3470/2011. Πιο αναλυτικά, Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8, ό.π.*, σελ 76-88, με τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

⁵ Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, 2002*, σελ. 229 επ.

ακυρώσεως μέσω της υπαγωγής τους στο συμπέρασμα του δικανικού συλλογισμού που έχει προ-
 γηθεί.

III. ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΙΑΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ ΚΙΝΟΥΜΑΣΤΕ; ΙΣΧΥΕΙ ΕΠΙ ΤΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΚΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΕΕ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ;

Το βασικό ερώτημα είναι: στο πεδίο ποιας έννομης τάξης κινούμαστε⁶; Το ζήτημα αυτό, όπως το περιέγραψα συνοπτικά και όπως το τυποποιεί ο πρόσφατος νόμος για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, στο πεδίο ποιας έννομης τάξης κινείται; Μόνον της εθνικής; Δεν κινούμαστε και στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης; Πάντως για τα επαγγελματικά δικαιώματα είχε γίνει δεκτό με μακρά σειρά αποφάσεων ότι κινούμαστε στο πεδίο και της ενωσιακής έννομης τάξης. Χρειάζεται να επιλύσουμε ευθύς εξ αρχής το ζήτημα της σχέσης μεταξύ εθνικού Συντάγματος και Ενωσιακού Δικαίου και μάλιστα βασικών διατάξεων του πρωτογενούς Ενωσιακού Δικαίου ή πρέπει να σκεφτούμε ότι καθώς κινούμαστε στο πεδίο δύο έννομων τάξεων, αν μη τι άλλο, πρέπει να κινηθούμε μέσα στη λογική της αλληλοπεριχώρησης, όπως προσπαθώ να πω εδώ και πάρα πολλά χρόνια⁷, σύμφωνα με την οποία η μία έννομη τάξη προσπαθεί να σεβαστεί την άλλη, να μειώσει τις εντάσεις, να βρει τρόπους υποδοχής φιλικής, χωρίς να δημιουργούνται περιττές τριβές; Η άποψή μου είναι ότι η σαφής θέση της νομολογίας του ΔΕΕ ως προς την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να προβαίνουν σε σύμφωνη προς το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία της εθνικής ρύθμισης πριν, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, τεθεί το ζήτημα του παραμερισμού της εθνικής ρύθμισης και την εφαρμογή της ενωσιακής, συνιστά πανηγυρική επιλογή του ΔΕΕ υπέρ της αλληλοπεριχώρησης των δύο έννομων τάξεων.

Προβάλλεται λοιπόν ο ισχυρισμός⁸ ότι όπου έχουμε μία αρμοδιότητα, την εκπαίδευση, η οποία δεν είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα, αλλά είναι υποστηρικτική ή συντονιστική, κατά την τυπολογία των δοτών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, δεν ισχύει το Ενωσιακό Δίκαιο, δηλαδή ο εθνικός νομοθέτης, συνταγματικός και κοινός, εφόσον η αρμοδιότητα είναι υποστηρικτική ή συντονιστική, μπορεί να κάνει ό,τι θέλει, δεν δεσμεύεται από το πρωτογενές Ενωσιακό Δίκαιο, πολύ περισσότερο από το παράγωγο, δεν δεσμεύεται από τον ΧΘΔ, άρα οφείλει να κινηθεί στο θέμα αυτό αναγόμενος μόνο στο Σύνταγμα. Αυτό δεν είναι ακριβές. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει αποσαφηνίσει ότι και στο πεδίο των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων ισχύει το Ενωσιακό Δίκαιο, ισχύουν οι θεμελιώδεις ελευθερίες εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, ισχύουν τα δικαιώματα που κατοχυρώνει ο ΧΘΔ. Άλλωστε τι νόημα θα είχε να προβλέπεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων η κατοχύρωση της ακαδημαϊκής ελευθερίας ρητά (άρθρο 13) αν ο Χάρτης δεν ίσχυε στο πεδίο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το οποίο ανήκει στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες⁹; Θα αφιέρωνε ένα

⁶ Ευ. Βενιζέλος/Β. Σκουρής, *Μη κρατικά ΑΕΙ. Σε ποια έννομη τάξη;*, Καθημερινή της Κυριακής 25.02.2024.

⁷ Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, νέα έκδ., 2021, σελ. 161 επ. και οι βιβλιογραφικές ενδείξεις, σελ. 204 επ.

⁸ Ο Γ. Δρόσος, *Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου*, 2025, έχει διατυπώσει την πιο εκτεταμένη και επιθετική προσέγγιση των ρυθμίσεων του ν. 5094/2024, ιδίως σελ. 60 επ. και 90 επ.

⁹ Πιο αναλυτικά, Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8*,

άρθρο του, από τα πρώτα, στην ακαδημαϊκή ελευθερία εάν δεν εφαρμοζόταν και στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες; Αυτά τα έχει απαντήσει η βασική απόφαση του ΔΕΕ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, στην οποία έχουμε εκτενώς αναφερθεί στη μελέτη μας¹⁰, οπότε θα αποφύγω περιττές επαναλήψεις, αλλά οφείλω να απαντήσω σε ένα επιχείρημα το οποίο πραγματικά μου έχει προκαλέσει πολύ μεγάλη έκπληξη.

IV. Η ΣΥΜΦΩΝΗ ΜΕ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ. ΤΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΧΕΙ ΤΟ ΟΡΙΟ ΤΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ;

Λέει λοιπόν το επιχείρημα, ότι ακόμα και αν δεχθούμε ότι υπαγόμαστε στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης, δεν μπορεί να εφαρμόσουμε το σχήμα της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος εάν προσκρούουμε στο γράμμα του Συντάγματος, διότι η σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία δεν μπορεί να οδηγείται *contra legem* και πολύ περισσότερο *contra constitutionem*. Άρα, κατά τον ισχυρισμό αυτόν, εάν ο εθνικός νόμος ή πολύ περισσότερο το εθνικό Σύνταγμα έτυχε να είναι διατυπωμένο με απόλυτο τρόπο, π.χ. χωρίς επιφύλαξη υπέρ του νόμου, και η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία συναντά ένα γραμματικό όριο, υπερισχύει το εθνικό Δίκαιο. Κατά τον ισχυρισμό αυτό η σχέση μεταξύ δύο αυτοαναφορικών εννόμων τάξεων που διεκδικούν, θεμελιώνοντας στον εαυτό τους, το πρωτείο τους (*primacy*, *primauté*) επί του πεδίου τους, κρίνεται ανάλογα με τη διατύπωση του εθνικού νόμου ή του εθνικού Συντάγματος. Ο ισχυρισμός όμως αυτός είναι ανακριβής και εσφαλμένος.

Οι υποστηρικτές της άποψης αυτής¹¹ επικαλούνται μία κυρίως απόφαση (*Poplawski*, της 24ης Ιουνίου 2019 του τμήματος μείζονος συνθέσεως στην υπόθεση C-573/17), η οποία αφού επαναλαμβάνει τη γνωστή θέση της νομολογίας ότι η εφαρμογή της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας των εθνικών ρυθμίσεων είναι υποχρεωτική έως του σημείου που συναντά το όριο της γραμματικής διατύπωσης, διευκρινίζει ότι προκειμένου να γίνει το επόμενο βήμα του παραμερισμού της εθνικής διάταξης πρέπει η κρίσιμη ενωσιακή διάταξη να είναι άμεσης εφαρμογής. Εάν, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση της υπόθεσης *Poplawski*, η ενωσιακή διάταξη δεν είναι άμεσης εφαρμογής καθώς πρόκειται για απόφαση-πλαίσιο η οποία ρυθμίζει τα σχετικά με το ευρωπαϊκό

ό.π., σελ. 44 επ., 49 επ., και τον αντίστοιχο υπομνηματισμό. Από τη σχετική νομολογία ΔΕΕ C-391/20, *Cilevičs κ.λπ.*, ECLI:EU:C:2022:638, σκ. 27.

¹⁰ Ό.π., με εκτενή αναφορά στις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως J. Kokott στην C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* (ECLI: EU: C: 2020: 172, σημ. 132-133).

¹¹ Η αρχική αναφορά έγινε από τον Κ. Γιαννακόπουλο, *Η απαξίωση του Συντάγματος. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά, μη κρατικά πανεπιστήμια*, Nomarchia.gr 11.02.2024, με την αντίστοιχη υποσημείωση υπ' αριθ. 40. Ο ίδιος, *Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος*, Nomarchia.gr 28.11.2025, υποσ. 25, πέραν της *Poplawski*, στην οποία όντως κάνει αναφορά η ίδια η ΣτΕ Ολ. 1918/2025, αναφέρει και την απόφαση του ΔΕΕ της 01.08.2022, C-14/21 και C- 15/21, *See Watch*, σκέψεις 83 και 84, που δεν αφορούν όμως θέμα αντίστοιχο της *Poplawski*, αλλά το πιο σύνθετο φαινόμενο της σύμφωνης με το Διεθνές Δίκαιο ερμηνείας του Ενωσιακού Δικαίου και της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του Εθνικού Δικαίου. Στην αμέσως παρακάτω σκέψη 85, το ΔΕΕ σημειώνει ότι η σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία του Εθνικού Δικαίου πρέπει να γίνει εφαρμόζοντας όχι τη γραμματική ερμηνεία αλλά γενικά «τις αναγνωρισμένες από το εσωτερικό Δίκαιο ερμηνευτικές μεθόδους, κάτι που ορισμένοι από τους μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου θεωρούν ότι είναι εφικτό».

ένταλμα σύλληψης, πρέπει να επιμένει το εθνικό δικαστήριο στην εξάντληση των δυνατοτήτων της σύμφωνης με το Δίκαιο της ΕΕ ερμηνείας έστω και αν υπάρχει αντίθετη πάγια εθνική νομολογία, αλλά δεν μπορεί να οδηγηθεί σε παραμερισμό της εθνικής διάταξης. Γιατί; Γιατί αυτό θα αποβεί εις βάρος του κατηγορουμένου. Αυτή είναι συνεπώς μία απόφαση που κινείται στο πεδίο του ελέγχου της συμβατότητας με το Ενωσιακό Δίκαιο εθνικών ποινικών διατάξεων. Είναι δηλαδή μία απόφαση που θα μπορούσαμε ίσως να τη συνδέσουμε με τη λογική των αποφάσεων *Taricco*. Είναι πάντως μία απόφαση της λογικής που ισχύει και κατά το ελληνικό Σύνταγμα, όταν προβαίνουμε σε έλεγχο συνταγματικότητας των ποινικών νόμων. Έχω διατυπώσει στο βιβλίο μου για τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων και την ερμηνεία του Συντάγματος τη θέση¹² ότι ο έλεγχος συνταγματικότητας του ποινικού νόμου δεν θεμελιώνεται μόνο στο άρθρο 93 παρ. 4, αλλά και στο άρθρο 7 Σ. Δεν μπορεί να παραβιάσει την τυποποίηση του ποινικού φαινομένου, δεν μπορούμε ερμηνευτικά, διά του ελέγχου της συνταγματικότητας, να οδηγηθούμε σε δυσμενέστερη μεταχείριση, κινούμαστε μόνο *pro mitiore*. Αυτό λέει ουσιαστικά και η απόφαση αυτή του ΔΕΕ.

Η πάγια όμως νομολογία του ΔΕΕ, με εξαίρεση τα ζητήματα ποινικού χαρακτήρα που έχουν την παραπάνω ιδιομορφία, είναι σαφής. Επιβάλλεται ως μέθοδος ερμηνείας που διασφαλίζει κατ' αποτέλεσμα την εφαρμογή του Δικαίου της ΕΕ η σύμφωνη με αυτό ερμηνεία της εθνικής διάταξης, ακόμη και αν αυτή είναι συνταγματικού επιπέδου. Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία της εθνικής ρύθμισης συναντά το όριο της γραμματικής διατύπωσης, όπως βεβαίως αυτή θα είχε καταστεί αντικείμενο ερμηνευτικής επεξεργασίας εντός του πλαισίου της εθνικής έννομης τάξης με τη χρήση των παραδεδεγμένων μεθόδων ερμηνείας (ιστορικής, λογικοσυστηματικής) πριν αρχίσει το στάδιο της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας η οποία δεν μπορεί να οδηγηθεί σε παραδοχές *contra legem/constitutionem*. Αν όμως δεν μπορεί να ευδοκιμήσει η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία που διασώζει, ερμηνευτικά προσαρμοζόμενη, την εθνική διάταξη, αυτή πρέπει να παραμεριστεί και να εφαρμοστεί ευθέως ο σχετικός κανόνας του Δικαίου της ΕΕ. Αυτό ισχύει και για τις εθνικές συνταγματικές διατάξεις, ακόμη και αν θεσπίστηκαν με αναθεώρηση που συντελέστηκε παρότι ίσχυε διαφορετική ενωσιακή ρύθμιση. Ισχύει δε πρωτίστως όταν εφαρμόζονται κανόνες του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου και μάλιστα θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες.

Δεν θα αναφερθώ στις καταστατικές για την αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης αποφάσεις *Costa v. Enel*, *Simmenthal* και *Internationale Handelsgesellschaft*. Θα επικαλεστώ ενδεικτικά δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ. Στην απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2025 του Τμήματος Μείζονος Σύνθεσης (υπόθεση C-253/23, ASG 2), το ΔΕΕ αφού επεξηγήσει στις σκέψεις 90-94 πώς λειτουργεί το σχήμα της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας, τονίζει με απόλυτη σαφήνεια στο διατακτικό του: «Σε περίπτωση που η ανωτέρω εθνική ρύθμιση δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, οι προαναφερθείσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης επιβάλλουν στο εθνικό δικαστήριο να αφήσει ανεφάρμοστη την εθνική ρύθμιση». Στη σκέψη 93 περιλαμβάνεται η αναφορά στη σχετική πάγια νομολογία («Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αφήσει ανεφάρμοστες τις εν λόγω διατάξεις μόνον εάν δεν είναι δυνατή η σύμφωνη

¹² Ευ. Βενιζέλος, *Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022, σελ. 260 επ.

προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία»).

Ακόμη πιο καθαρή είναι η απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2021 *M.B* και λοιποί κατά *Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Δήμος Αγίου Νικολάου»* (υπόθεση C-760/18) για το άρθρο 103 παρ. 8 Σ, δηλαδή για την αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο της προβλεπόμενης ρητά στο εθνικό Σύνταγμα απαγόρευσης μετατροπής των αλληπάλληλων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Έχει βεβαίως προβλεφθεί να υπάρχει στο Σύνταγμα ειδική μεταβατική διάταξη, στο άρθρο 118 παρ. 7 («*Νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την τακτοποίηση της υπηρεσιακής κατάστασης προσωπικού που υπάγεται στην παράγραφο 8 του άρθρου 103 εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών*»). Μεταξύ των νομοθετικών ρυθμίσεων που αναφέρονται στη μεταβατική αυτή συνταγματική διάταξη θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνεται και η προγενέστερη της αναθεώρησης του 2001 ενωσιακή οδηγία. Παρά ταύτα, και ίσως επειδή δεν έγινε ορθή εφαρμογή και επίκληση του άρθρου 118 παρ. 7 Σ¹³, το ΔΕΕ έκρινε ότι κακώς αναθεωρήθηκε το εθνικό Σύνταγμα προσθέτοντας την απαγόρευση της παρ. 8 του άρθρου 103, εάν η απαγόρευση έχει το νόημα ότι παρεμποδίζεται η εφαρμογή της Οδηγίας η οποία έχει κυρώσει την πανευρωπαϊκή συλλογική σύμβαση εργασίας για τη μετατροπή των αλληπάλληλων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και έργου σε συμβάσεις εργασίας χρόνου. Είναι χαρακτηριστική η αλληλουχία των σκέψεων 71-74 του ΔΕΕ: «71. Όσον αφορά τη σημασία του γεγονότος ότι το άρθρο 103, παράγραφος 8, του ελληνικού Συντάγματος τροποποιήθηκε μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας 1999/70 και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο, με σκοπό να απαγορευθεί απόλυτα, στον δημόσιο τομέα, η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, αρκεί η υπενθύμιση ότι μια οδηγία παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι του κράτους μέλους αποδέκτη και, συνεπώς, έναντι όλων των εθνικών αρχών είτε κατόπιν της δημοσίευσής της είτε, ανάλογα με την περίπτωση, από την ημερομηνία της κοινοποίησής της (απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 204 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). 72. Εν προκειμένω η οδηγία 1999/70 προβλέπει ρητά, στο άρθρο 3, ότι αρχίζει να ισχύει την ημέρα της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δηλαδή στις 10 Ιουλίου 1999. 73. Εντούτοις, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται η οδηγία οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να θέσουν σε σοβαρό κίνδυνο την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo patarė grupė*, C-2/18, EU:C:2019:962, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Δεν έχει σημασία από την άποψη αυτή αν η επίμαχη διάταξη του εθνικού δικαίου, η οποία θεσπίστηκε μετά την έναρξη της ισχύος της σχετικής οδηγίας, έχει ως σκοπό τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 206 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). 74. Κατά συνέπεια, όλες οι αρχές των κρατών μελών, ακόμη και όταν προβαίνουν σε αναθεώρηση του Συντάγματος, έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την

¹³ Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό κείμενο*, ό.π., σελ. 373-374.

πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 207 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)».

Δεν πρέπει συνεπώς κατά την ανάγνωση των αποφάσεων του ΔΕΕ να σταματάμε μία σκέψη πριν την τελική, εκεί που το ΔΕΕ επισημαίνει ότι η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία συναντά το όριο του γράμματος της εθνικής διάταξης, ώστε να ισχυριζόμαστε ανακριβώς ότι η νομολογία του ΔΕΕ αποδέχεται πως κατισχύει η εθνική ρύθμιση και πρωτίστως το εθνικό Σύνταγμα όταν το γράμμα του δεν επιτρέπει να λειτουργήσει η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία. Η νομολογία του ΔΕΕ λέει, αντιθέτως ότι αν υπάρχει τέτοιο όριο, το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να φερθεί «ευγενικά» απέναντι στο εθνικό Σύνταγμα που προσπαθεί ο ενωσιακός δικαστής να το διασώσει μέσα από το σχήμα της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας, αλλά οφείλει να το παραμερίσει.

Αυτή είναι, σε πολύ μεγάλο βαθμό, η αφετηρία της θεωρητικής μου πρότασης για το επαυξημένο Σύνταγμα¹⁴. Διότι το επαυξημένο Σύνταγμα συγκροτείται όταν αναζητούμε κάθε φορά τη μείζονα προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ερμηνεύοντας το εθνικό Σύνταγμα σε αρμονία με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή άλλες διατάξεις του Διεθνούς Δικαίου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ή σε αρμονία με το Ενωσιακό Δίκαιο, διασώζοντας ταυτόχρονα το κύρος του Συντάγματος. Είναι μία ερμηνευτική στρατηγική η οποία απαντά στον κίνδυνο μίας καταλυτικής σχετικοποίησης του εθνικού Συντάγματος.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την 1928/2025 απόφαση έκανε αυτό τον ερμηνευτικό χειρισμό, ο οποίος νομίζω ότι είναι ο πραγματικά και πρακτικά προστατευτικός του κύρους του Συντάγματος. Η άλλη ερμηνευτική προσέγγιση που επιμένει στην υπεροχή του εθνικού Συντάγματος και θεωρεί ότι η οργάνωση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κινείται εκτός του πεδίου εφαρμογής του Ενωσιακού Δικαίου είναι αφενός κοντόφθαλμη και αφετέρου πραγματολογικά ανακριβής. Είναι κοντόφθαλμη γιατί το ζήτημα μπορεί ανά πάσα στιγμή να αχθεί ενώπιον του ΔΕΕ με προσφυγή επί παραβάσει. Είναι όμως και ανακριβής γιατί αποσιωπά και παραβλέπει ότι στην ελληνική επικράτεια λειτουργεί μια εκτεταμένη αγορά παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχει τίτλους εξοπλισμένους με επαγγελματικά δικαιώματα ισότιμα των επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των ελληνικών δημοσίων ΑΕΙ.

V. ΕΠΡΕΠΕ ΤΟ ΣτΕ ΝΑ ΑΠΕΥΘΥΝΕΙ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΡΩΤΗΜΑ ΣΤΟ ΔΕΕ;

Τίθεται στο σημείο αυτό το ζήτημα γιατί η Ολομέλεια του ΣτΕ δεν απύθυνε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, όπως πρότεινε η μειοψηφία της 1918/2025 απόφασης. Θυμίζω ότι το προτεινόμενο από τη μειοψηφία προδικαστικό ερώτημα διατυπώθηκε ως εξής: «Έχουν τα άρθρα 49 της ΣΛΕΕ και 13, 14 και 16 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ερμηνευόμενα υπό το φως του άρθρου 165 της ΣΛΕΕ και του προσαρτηθέντος στην εν λόγω Συνθήκη Πρωτοκόλλου 26, την έννοια ότι υποχρεώνουν κράτος μέλος, στο οποίο έχει θεσπισθεί σύστημα οργάνωσης ανώτατης εκπαίδευσης, το οποίο

¹⁴ Ev. Venizelos, *From the relativization of the Constitution to the “augmented Constitution”*, (2020) 32:3 ERPL/REDP 973-1017.

παρέχεται αποκλειστικά από το Κράτος, κατά κύριο λόγο δωρεάν, και από δημόσιους λειτουργούς, χρηματοδοτείται δε από δημόσιους πόρους, να επιτρέψει την εγκατάσταση στην επικράτειά του και μη κρατικών φορέων, για την παροχή από αυτούς ανώτατης εκπαίδευσης και τη χορήγηση πτυχίων, με αυτόματη ακαδημαϊκή αναγνώριση, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι τα σχετικά επαγγελματικά δικαιώματα αναγνωρίζονται πλήρως, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης;»

Αν είχε διατυπωθεί κατά τον τρόπο αυτό το ερώτημα, θα ήταν πολλαπλά ατελές. Πρώτον, δεν επικαλείται ευθέως το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 του εθνικού Συντάγματος. Δεύτερον, προκειμένου να θέσει εμμέσως ζήτημα πεδίου εφαρμογής (για την ακρίβεια, μη εφαρμογής) του ενωσιακού δικαίου, αποσιωπά την ύπαρξη του νέου εθνικού νόμου 5094/2024 που οργανώνει παράλληλο μη κρατικό σύστημα παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω των νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, εκτός και αν υπονοεί ότι αυτός πρέπει να παραμεριστεί ως αντισυνταγματικός και έτσι η τυχόν αντισυμβατότητα με το ενωσιακό δίκαιο δεν αφορά το εθνικό νομοθετικό καθεστώς όπως διαμορφώθηκε με τον ν. 5094/2024 αλλά όπως είχε διαμορφωθεί πριν από αυτόν. Τρίτον, εξαφανίζει από την εικόνα που θέτει υπόψη του ΔΕΕ την πραγματικότητα που έχει αποδεχθεί και νομιμοποιήσει η νομολογία του ΣτΕ, δηλαδή την ύπαρξη μιας ολόκληρης αγοράς υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που εμφανίζεται δήθεν ως αγορά υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης η οποία προσφέρει τίτλους ισοδύναμους από πλευράς επαγγελματικών προσόντων με αυτούς που παρέχουν τα ελληνικά δημόσια ΑΕΙ. Τέταρτον, παραλείπει να αναφέρει την επιρροή που ασκεί στην ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση το ουσιαστικά παράλληλο κυπριακό σύστημα συνύπαρξης κρατικών και ιδιωτικών ΑΕΙ.

Η πλειοψηφία έκρινε ότι το ερμηνευτικό δεδικασμένο του ΔΕΕ ως προς όλα τα συναφή ζητήματα¹⁵ είναι νωπό και σαφές και θέλησε, κατά τη δική μου ανάγνωση, να αποφύγει μια απάντηση του ΔΕΕ που θα ανάγκαζε το ΣτΕ να παραμερίσει το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 του ελληνικού Συντάγματος στο μέτρο που αυτό θα θεωρηθεί ότι απαγορεύει την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών και επιπλέον να θεωρήσει αντίθετη προς το ενωσιακό δίκαιο την υποχρέωση των ΑΕΙ που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη ή κράτη μέλη της GATS να κινηθούν στο πλαίσιο των προδιαγραφών του ν. 5094/2024 και να προσλάβουν τη μορφή ελληνικού νομικού προσώπου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, αντί να ασκήσουν απλώς το δικαίωμά τους για ελεύθερη εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών.

VI. ΠΟΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΝΙΚΟ ΣΧΗΜΑ ΜΕΣΑ ΣΤΟ ΟΠΟΙΟ ΚΙΝΟΥΜΑΣΤΕ; Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΤΙΘΕΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΟΥ Ν. 5094/2024

Πρέπει, νομίζω, να αναδείξουμε το δικανικό σχήμα μέσα στο οποίο κινούμαστε. Εδώ έχουμε έναν εθνικό νόμο ο οποίος προέβλεψε την ίδρυση νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Αυτός ο νόμος, μέσω της προσβολής κανονιστικών πράξεων την έκδοση των οποίων προβλέπει,

¹⁵ Στις αποφάσεις επί των υποθέσεων *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* και *Cilevičs*, που αναλύονται στη γνωμοδότησή μας, Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8*, ό.π., σελ. 46 επ., η ΣτΕ Ολ. 1918/2025 προσθέτει ως βασική αναφορά και την απόφαση *Kirschstein*, της 4ης Ιουλίου 2019, υπόθεση C-393/17.

εισήχθη προς δικαστικό έλεγχο. Ο δικαστής κλήθηκε να ελέγξει τυχόν αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα και προς το Ενωσιακό Δίκαιο. Δεν κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα αν η χώρα έχει ενωσιακή υποχρέωση να επιτρέψει τη λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων. Δεν κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα αν κρατικά και μη κρατικά, κερδοσκοπικά και μη κερδοσκοπικά πανεπιστήμια που λειτουργούν κατά το δίκαιο άλλου κράτους μέλους της ΕΕ ή κράτους μέρους της GATS μπορούν να ασκήσουν στην Ελλάδα τις θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες της εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών χωρίς προφανώς να ζητούν να ιδρύσουν ΑΕΙ του Ελληνικού Δικαίου. Κλήθηκε να κρίνει αν ο νόμος 5094/2025, δηλαδή μια εθνική ρύθμιση, που προβλέπει τη δυνατότητα ίδρυσης μη κρατικών αλλά και μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων με μορφή νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης συνεργαζόμενων με ΑΕΙ άλλων κρατών μελών της ΕΕ και κρατών μερών της GATS, είναι ενδεχομένως αντίθετος προς το Σύνταγμα ή προς το Διεθνές Δίκαιο ή προς το Ενωσιακό Δίκαιο.

Διαπιστώνει λοιπόν ο εθνικός δικαστής στο υψηλό επίπεδο της Ολομέλειας του ΣτΕ: α) ότι ο νόμος δεν είναι αντίθετος στο Ενωσιακό Δίκαιο, παρότι θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είναι κατά το Ενωσιακό Δίκαιο υπερβολικοί οι περιορισμοί που θεσπίζονται, β) ότι με βάση τον συνδυασμό Διεθνούς Οικονομικού και Ενωσιακού Δικαίου ορθώς οι σχετικές προβλέψεις επεκτείνονται στα ΑΕΙ όλων των κρατών μερών της GATS και γ) ότι οι προβλέψεις του ν. 5094/2024 δεν είναι αντίθετες στο άρθρο 16 παρ. 5 και 8 Σ όπως αυτό ερμηνεύεται καταρχάς σε συνδυασμό με το άρθρο 28 Σ και ιδίως με την υπό αυτό ερμηνευτική δήλωση και εντέλει σύμφωνα με το Ενωσιακό Δίκαιο. Η επιλογή της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος αφορά στην προκειμένη περίπτωση τη συγκρότηση της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, την ελάχισσωνα πρόταση του οποίου καταλαμβάνουν οι κρίσιμες ρυθμίσεις του ν. 5094/2024 προκειμένου να ελεγχθεί τυχόν αντίθεσή τους προς στο εθνικό Σύνταγμα. Πρόκειται για θεμιτή μέθοδο ερμηνείας του Συντάγματος, καταρχάς όχι επειδή αυτό επιβάλλεται από το Ενωσιακό Δίκαιο, αλλά επειδή αυτό επιβάλλεται από την υποχρέωση συστηματικής ερμηνείας του άρθρου 16 και του άρθρου 28 που τοποθετεί δυαδικά το ενωσιακό Δίκαιο εντός του «σύμπαντος» του εθνικού Συντάγματος το κύρος του οποίου διαφυλάσσεται.

VII. Η ΣΧΕΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΣΜΟΥ

Εκτός άλλωστε από το ζήτημα της σχέσης εθνικού Συντάγματος και ενωσιακού Δικαίου υπάρχει το ζήτημα της σχέσης εθνικού Συντάγματος και ευρωπαϊκού συνταγματισμού, για την ακρίβεια «ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης» κατά την ορολογία της Επιτροπής Βενετίας. Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός, η ευρωπαϊκή συνταγματική παράδοση, το ευρωπαϊκό συνταγματικό κεκτημένο προηγείται και κατισχύει των εθνικών Συνταγμάτων¹⁶. Δεν μπορεί το εθνικό Σύνταγμα να αποκλίνει από τον ευρωπαϊκό συνταγματισμό, γιατί θα ελεγχθεί από το ΕΔΔΑ και θα παραμεριστεί με

¹⁶ Ev. Venizelos, «Du patrimoine à l'acquis constitutionnel», σε: Ch. Giannopoulos/L.-A. Sicilianos (dir), *Le patrimoine constitutionnel européen entre progression et régression/The European constitutional heritage between progression and regression, Actes du colloque organisé par la Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme et l'Université de Strasbourg, 4 et 5 mai 2023, 2024*, pp. 23-40.

πολύ μεγάλη ευκολία. Το ΔΕΕ έχει αντιμετωπίσει με μεγαλύτερη λεπτότητα το ελληνικό Σύνταγμα από ό,τι το ΕΔΔΑ ως προς το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών ή τη λευκή ψήφο, μάλιστα όχι στο πεδίο των αμυντικών αλλά στο πεδίο των πολιτικών δικαιωμάτων. Στο πεδίο των αμυντικών δικαιωμάτων το ΕΔΔΑ έχει κατ' αποτέλεσμα προσδιορίσει το κανονιστικό περιεχόμενο των άρθρων 7, 8, 9, 9Α, 13, 17, 19 του Συντάγματος, για να μείνω σε κάποια παραδείγματα. Η νομολογία του ΕΔΔΑ το επέβαλε αυτό, στο όνομα της Σύμβασης. Το επέβαλε επικαλούμενο την ανεμπόδιση από το εθνικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του εθνικού Συντάγματος, εφαρμογή του Διεθνούς Δικαίου με βάση το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών.

VIII. ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗΣ ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΣΧΟΛΩΝ ΑΠΟ ΙΔΙΩΤΕΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΑΓΗΣ ΤΑ ΑΕΙ ΝΑ ΟΡΓΑΝΩΝΟΝΤΑΙ ΩΣ ΝΠΔΔ;

Επιτρέψτε μου, λοιπόν, να αναφερθώ ευθέως στον πυρήνα του συνταγματικού ζητήματος. Η ευαισθησία για το γράμμα του Συντάγματος εμφανίζεται να κορυφώνεται στο άρθρο 16 παρ. 5 και 8. Ποια είναι όμως η νομική φύση της απαγόρευσης σύστασης ανωτάτων σχολών από ιδιώτες και της πρόβλεψης ότι τα ΑΕΙ πρέπει να οργανώνονται ως ΝΠΔΔ; Είναι θεσμική εγγύηση¹⁷ που προστατεύει την ακαδημαϊκή ελευθερία; Δηλαδή λέμε ότι εμείς στην Ελλάδα έχουμε αυξημένη μέριμνα προστασίας της ακαδημαϊκής ελευθερίας, που δεν την έχει η Γαλλία ή η Γερμανία; Έχουμε εμείς ειδική θεσμική εγγύηση για την ακαδημαϊκή ελευθερία, που δεν τη διαθέτουν οι άλλες χώρες μέλη στις οποίες η προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας είναι ατελής; Το δε περαιτέρω εύλογο ερώτημα είναι αν στο κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Σ, κατά την αρχική βούληση των συντακτών του, περιλαμβάνεται επιταγή να συγκρουστεί με το Ενωσιακό Δίκαιο αν χρειαστεί να διατηρηθεί αυτή η ελληνικής έμπνευσης θεσμική εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας. Όταν προβλέπει η διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 16 Σ ότι η σύσταση ανωτάτων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται, εννοεί ότι απαγορεύεται και η εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών από ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα άλλων χωρών μελών της ΕΕ στην Ελλάδα; Το λέει αυτό το γράμμα του Συντάγματος; Έχουμε στο Σύνταγμά μας γραμματική διατύπωση απαγορευτική της εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών της ΕΕ και κρατών μερών της GATS;

Αν ναι, γιατί ανεχόμαστε την εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών έστω μέσω συμβάσεων τύπου franchising, accreditation ή validation από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών και κυρίως του ΗΒ που καταλήγει στη χορήγηση πανεπιστημιακών τίτλων που συνοδεύονται από πλήρη επαγγελματικά δικαιώματα ισοδύναμα με αυτά των κατόχων τίτλων των ελληνικών δημοσίων ΑΕΙ; Δεν μας έχει παρεμποδίσει το γράμμα του Συντάγματος στη νομοθετική και νομολογιακή εξουδετέρωση ή έστω συρρίκνωση του άρθρου 19 παρ. 3 Σ¹⁸, για την απαγόρευση χρήσης παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων. Δεν μας εκπλήσσει το γεγονός ότι το άρθρο 15 Σ¹⁹ που θέτει τη ραδιοτηλε-

¹⁷ Αντί πολλών, Ευ. Βενιζέλος, «Γενική εισαγωγή στα άρθρα 4-25», σε: Ευ. Βενιζέλος (διεύθ.), *Ελληνικό Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Τόμος Α', Άρθρα 1-25, 2025, σελ. 81 επ.

¹⁸ Ενδεικτικά, Α. Κωνσταντινίδης, *Η απόδειξη της ποινική δίκης*, 2η έκδ., 2022, σελ. 257 επ.· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 5η έκδ., 2023, σελ. 401 επ. Από τη σχετική νομολογία ΑΠ 453/2016 (ποιν.), 254/2021 (ποιν.).

¹⁹ Αντί πολλών, Χ. Ανθόπουλος, *Σύνταγμα, Τηλεόραση και Πλουραλισμός*, ΔτΑ 71/2017, σελ. 111 επ.

όραση υπό άμεσο κρατικό έλεγχο δεν εφαρμόζεται, παρότι αυτό είναι το γράμμα του. Ακόμη και η θέση της νομολογίας του ΣτΕ ότι μπορεί να αλλάξει ο προορισμός δασικής έκτασης που έχει καταστραφεί πριν την αναδάσωση, θεωρείται ότι παραβιάζει το γράμμα του άρθρου 117 παρ. 3 Σ και όχι ότι είναι απλή συστηματική ερμηνεία του άρθρου 117 παρ. 3 και του άρθρου 24 παρ. 1 εδ. δ, ότι όταν λέει δηλαδή το άρθρο 117 παρ. 3 ότι πρέπει να προηγηθεί η αναδάσωση εννοεί, ερμηνεύόμενο συστηματικά, «εκτός και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του εδαφίου δ της παραγράφου 1 του άρθρου 24», διότι αυτό είπε η Ολομέλεια του ΣτΕ²⁰. Είπε λοιπόν το ΣτΕ αυτό για τα δάση παλιότερα και λέει τώρα αυτό για τα πανεπιστήμια και εξανίστανται κάποιοι γιατί εδώ συντελείται προσβολή της συνταγματικής τάξης, ενώ γίνεται το εξής πρόσθετο βήμα: αναγνωρίζονται και τα ακαδημαϊκά δικαιώματα για να επιβληθεί αυστηρός κρατικός έλεγχος στην παροχή μη κρατικών υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που διεξάγεται επί χρόνια ανεξέλεγκτα στην ελληνική επικράτεια. Κατά τη γνώμη μου η ανησυχία πρέπει να είναι αντίστροφη: Τι θα γίνει αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρήσει ότι πρέπει να προσφύγει επί παραβάσει κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας για τον νόμο αυτό, διότι είναι υπερβολικά και παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας τα μέτρα τα οποία επιβάλλονται. Αλήθεια, με βάση ποια νομοθεσία κυπριακή εγκαταστάθηκε το ΕΚΠΑ στην Κύπρο; Εδώ, επειδή απαιτείται ασφάλεια δικαίου για να εγκατασταθεί και να παρέχει υπηρεσίες ένα στοιχειωδώς σοβαρό πανεπιστήμιο άλλου κράτους μέλους, βεβαίως θέλει να ξέρει τι λέει η νομολογία του ΣτΕ, όχι μόνο η νομοθεσία.

ΙΧ. ΑΤΥΠΕΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΙ

Ή μήπως μας εκπλήσσει το γεγονός ότι έχουν συντελεστεί πολλές άτυπες μεταβολές²¹ στο ελληνικό Σύνταγμα μέσω της σύμφωνης με την ΕΣΔΑ και με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας; Το άρθρο 13 Σ ερμηνεύεται έτσι όπως το ερμηνεύαμε πριν τη νομολογία ελληνικού ενδιαφέροντος, περί θρησκευτικής ελευθερίας του ΕΔΔΑ; Το άρθρο 4 παρ. 4 για τον διορισμό σε δημόσιες θέσεις; Το άρθρο 5 παρ. 5 για τη βιοτεχνολογία και την προστασία της υγείας, μπορεί να ερμηνευτεί χωρίς τα άρθρα 2 και 3 του ΧΘΔ; Στο άρθρο 7 Σ, θα μπορούσαμε να έχουμε πει αυτά που είπαμε για το *ne bis in idem* ή για την υποχρεωτική αναδρομική εφαρμογή του επεικέστερου νόμου όχι μόνο στις ποινικές κυρώσεις αλλά και στις διοικητικές που ανταποκρίνονται στα κριτήρια Ένγκελ; Θα μπορούσαμε να πούμε χωρίς το ΕΔΔΑ, την ΕΣΔΑ και το ΔΣΑΠΔ ότι το τεκμήριο αθωότητας κατοχυρώνεται ρητά σε συνταγματικό επίπεδο; Για να μην αναφέρω και πάλι παραδείγματα τα οποία ήδη σημειώθηκαν για το άρθρο 14 παρ. 9, το άρθρο 17 σε σχέση με την περιουσία, το 19 παρ. 3. Αναρωτιέμαι εάν θα ήταν ίδια η ερμηνεία του άρθρου 24, χωρίς την ενωσιακή νομοθεσία, για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

Ας μου επιτραπεί να παρατηρήσω ότι δεν είναι ούτε δικανικά ούτε επιστημονικά συνεπές να αποδεχόμαστε τη σύμφωνη με την ΕΣΔΑ και το Δίκαιο της ΕΕ ερμηνεία του Συντάγματος και να αποδεχόμαστε ότι συντελούνται «ευεργετικές» άτυπες μεταβολές που διευρύνουν το κανονιστικό

²⁰ ΣτΕ Ολ 2499/2012. Την ολοκληρωμένη και συστηματική θέση της νομολογίας, θεωρώ ότι αποτυπώνει η ΣτΕ Ολ 1364/2021.

²¹ Αντί πολλών, Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 85 επ. και βιβλιογραφικές ενδείξεις, σελ. 101-104.

περιεχόμενο του γράμματος του Συντάγματος ως προς τα άρθρα 3, 4, 5 παρ. 5, 5Α, 7, 8, 9, 9Α, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 54, 57, 62 κ.λπ., αλλά να αρνούμαστε με πάθος την εφαρμογή της ίδιας μεθόδου μόνο για το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 ωσάν το γράμμα του Συντάγματος να θωρακίζει έναντι του Ενωσιακού και του Διεθνούς Δικαίου μόνο αυτές τις δύο παραγράφους του συνταγματικού κειμένου. Μόνο για αυτές τις δύο παραγράφους η εφαρμογή της πιο διαδεδομένης μεθόδου ερμηνείας μετατρέπεται ρητορικά σε έγκλημα καθοσιώσεως γιατί θίγεται η απόλυτη συνταγματική κυριαρχία της χώρας.

Άρα η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ είναι σημαντική, ιστορική. Αυτό που κομίζει είναι η φυσιολογική συνέχεια των προηγούμενων βημάτων που είχε κάνει η νομολογία, σε σχέση με τη μεταχείριση των τίτλων σπουδών που παρέχονται στην Ελλάδα και σχετικά με την ερμηνεία του Συντάγματος, ιδίως τη συστηματική σχέση μεταξύ άρθρου 28 και άρθρου 14 παρ. 9.

Χ. ΜΗΠΩΣ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΤΕΘΕΙ ΖΗΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ (ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ) ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ Η ΕΛΕΓΧΟΥ ULTRA VIRES;

Έχουμε απαντήσει στη μελέτη μας²² και απαντά και η απόφαση στο ερώτημα, μήπως υπάρχει θέμα εθνικής συνταγματικής ταυτότητας; Μπορούμε άραγε να πούμε στο πλαίσιο της καλόπιστης συνεργασίας ότι αυτή η ειδική αντίληψή μας περί κρατικά οργανωμένης τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι στοιχείο της εθνικής συνταγματικής μας ταυτότητας; Προφανώς το ζήτημα δεν εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ, ούτε αφορά τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου ή κάποιο από τα αντικείμενα που η νομολογία του ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι ανήκουν στην εθνική ταυτότητα. Πάντως παρόμοιο ζήτημα δεν έθεσε ούτε η μειοψηφία της ΣτΕ Ολ. 1918/2025.

Μήπως εάν ασκήσει προσφυγή επί παραβάσει η Επιτροπή και εκδώσει απόφαση το ΔΕΕ θα πούμε ότι κινούνται και τα δύο αυτά ενωσιακά όργανα *ultra vires*; Θα προτιμούσα να αποφύγουμε την εμπειρία του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου που τη μία ημέρα είπε ότι η ποσοτική χαλάρωση κινείται *ultra vires* και την άλλη ημέρα, λόγω της πανδημίας, αποφασίστηκε και τέθηκε σε εφαρμογή πολλαπλάσια ποσοτική χαλάρωση, με τη γερμανική κυβέρνηση να δηλώνει ότι αυτή και όχι το Δικαστήριο είναι αρμόδια να εξετάζει τι κινείται *ultra vires*. Γιατί βεβαίως το *ultra vires* αφορά ερμηνεία πολυμερούς διεθνούς σύμβασης κατά το Διεθνές Δίκαιο και τη διεθνή εκπροσώπηση της χώρας δεν την έχει το Δικαστήριο, την έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο Υπουργός Εξωτερικών²³. Αυτό απάντησε η γερμανική κυβέρνηση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση όταν κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα της Επιτροπής, τι θα κάνετε με την απόφαση του Συνταγματικού σας Δικαστηρίου για το *ultra vires*; Ελπίζω ότι τα έχουμε και αυτά υπόψη μας και θα αποφύγουμε αυτού του είδους τις τριβές οι οποίες απλώς δημιουργούν μία παροδική, ευτυχώς, ανασφάλεια Δικαίου.

²² Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8*, ό.π., σελ. 57 επ., με τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

²³ Ev. Venizelos, “*Ultra Vires Review and the Shift of Legal Orders*”, σε: H. Gaudin/E. Prevedourou/Ch. Deliyanni (eds), *Le droit européen, source de droits, source du droit. Études en l’honneur de Vassilios Skouris*, 2022, pp 675-688.

ΧΙ. ΘΑ ΠΡΟΤΙΜΟΥΣΑΜΕ ΝΑ ΕΙΧΕ ΤΕΘΕΙ ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΜΟΝΟ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ;

Για λόγους συστηματικής πληρότητας πρέπει να θέσουμε το ερώτημα αν θα ήταν προτιμότερο για το κύρος και τη γραμματική «ακεραιότητα» του εθνικού συνταγματικοί κειμένου να ακολουθήσει η απόφαση 1918/2025 τη λογική ότι οι ρυθμίσεις του ν. 5094/2025 για την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης κινούνται αποκλειστικά στο πεδίο της Ενωσιακής έννομης τάξης στην οποία έχει ενσωματωθεί και η GATS. Συνεπώς δεν τίθεται καν ζήτημα αναγωγής στο άρθρο 16 παρ. 5 και 8 Σ και άρα ζήτημα ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας. Σύμφωνα με την άποψη αυτή²⁴ που είναι αναμφίβολα πολύ ενδιαφέρουσα, «Εν προκειμένω, θα ήταν δογματικά εγκυρότερο το Δικαστήριο να δεχθεί όχι μία εναρμονισμένη ερμηνεία (διότι αυτή τότε θα καταλάμβανε και τα ημεδαπά ιδιωτικά ΑΕΙ), αλλά ότι, παρότι η οργάνωση της εκπαίδευσης παραμένει εθνική αρμοδιότητα (όπου η ΕΕ μπορεί να δράσει μόνο συμπληρωματικά ή υποστηρικτικά, σύμφωνα με τα άρθρα 165-166 ΣΛΕΕ), το υπο-πεδίο της εγκατάστασης ενός πανεπιστημίου από άλλη χώρα (της ΕΕ ή της GATS) δεν ρυθμίζεται πλέον από το άρθρο 16 Σ, αλλά έχει “καταλειφθεί” από το ενωσιακό δίκαιο, και δη το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (ελευθερία εγκατάστασης), την Οδηγία 2006/123 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, την GATS (που συνιστά και ενωσιακό δίκαιο) και τα άρθρα 13 και 14 §3 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ. Επομένως, η Ελλάδα οφείλει να θέτει εκποδών και μην εφαρμόζει την εθνική, ακόμη και συνταγματική ρύθμιση». Ο δικαστικός έλεγχος, κατά λογική συνέπεια, έπρεπε να περιοριστεί στη συμβατότητα του ν. 5094/2024 με το Ενωσιακό Δίκαιο και προκειμένου να δοθεί μια απάντηση στο ερώτημα αυτό εντός του υποχρεωτικού πλαισίου της ομοιόμορφης ερμηνείας του Δικαίου της ΕΕ από το ΔΕΕ, έπρεπε η Ολομέλεια του ΣτΕ να απευθύνει προδικαστικό ερώτημα.

Ένα τέτοιο προδικαστικό ερώτημα υποθέτω ότι θα αφορούσε, πρώτον, την αναλογικότητα των περιορισμών που εισάγει ο εθνικός νόμος στην άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα από ΑΕΙ άλλων κρατών μελών και κρατών μερών της GATS που υποχρεώνονται σε συνεργασίες, στη σύσταση νομικού προσώπου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, στην τήρηση προδιαγραφών που επιβάλλονται από εθνική ρύθμιση, στην καταβολή παραβόλων κ.ο.κ. Και, δεύτερον, την υπαγωγή των ημεδαπών σε σχήματα υποχρεωτικής συνεργασίας με ΑΕΙ άλλων κρατών μελών ή κρατών μερών της GATS ώστε να θεωρηθεί ότι δεν εισάγεται αντίστροφη δυσμενής διάκριση (*discrimination à rebours*).

Ένας εθνικός νόμος που ψηφίζεται και δημοσιεύεται κατά το εθνικό Σύνταγμα προφανώς οφείλει να συμμορφώνεται με την ΕΣΔΑ και το Ενωσιακό Δίκαιο, αλλά τοποθετείται εντός της εθνικής έννομης τάξης. Για τον λόγο αυτό η νομολογία του ΔΕΕ επιβάλλει, όπως είδαμε, τη σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία των εθνικών ρυθμίσεων συμπεριλαμβανομένων των ρυθμίσεων του εθνικού Συντάγματος και θέλει ο παραμερισμός της εθνικής ρύθμισης να είναι η αναπόφευκτη λύση αν δεν αποδίδει καρπούς η σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνεία των εθνικών ρυθμίσεων που κινούνται στο πεδίο και των δύο έννομων τάξεων. Όταν μάλιστα τίθεται ταυτοχρόνως

²⁴ Λ. Παπαδοπούλου, Το ΣτΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά πανεπιστήμια, *tovima.gr* 27.11.2025.

ζήτημα ελέγχου της συνταγματικότητας και της συμβατότητας προς το Ενωσιακό Δίκαιο (δύο έννομες τάξεις και αναγωγή στον υπερέχοντα κανόνα κάθε μιας), επιμένει να προηγείται ο έλεγχος της συμβατότητας προς το Ενωσιακό Δίκαιο και, όπου επιβάλλεται, η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος και να μην παρακάμπτεται η εφαρμογή του άρθρου 267 ΣΛΕΕ προκειμένου να ασκηθεί έλεγχος συνταγματικότητας που για τα συστήματα συγκεντρωτικού ελέγχου συνεπάγεται παραπομπή στο Συνταγματικό Δικαστήριο²⁵.

Άρα η κατάφαση της συνταγματικότητας προϋπέθετε την κατάφαση της συμβατότητας των κρίσιμων διατάξεων του ν. 5094/2025 προς το Ενωσιακό Δίκαιο. Προφανώς με τη ΣτΕ Ολ 1918/2025 δεν κλείνει το θέμα από πλευράς Ενωσιακού Δικαίου και ΔΕΕ. Μπορεί μετά από προσφυγή επί παραβάσει κατά της Ελλάδας ή με αποστολή προδικαστικού ερωτήματος για οποιοδήποτε συναφές μελλοντικό ερμηνευτικό ζήτημα, να τεθεί ενώπιον του ΔΕΕ το ζήτημα της συμβατότητας των ρυθμίσεων του ν. 5094/2025 με το Ενωσιακό Δίκαιο και αν θεωρηθεί ότι ο εθνικός νόμος επιβάλλει υπερβολικούς και δυσανάλογους περιορισμούς στην ελευθερία εγκατάστασης ή/και παροχής υπηρεσιών από ΑΕΙ άλλων χωρών της ΕΕ ή κρατών μερών της GATS, οι σχετικές ρυθμίσεις του να πρέπει να ερμηνευθούν σύμφωνα με το Ενωσιακό Δίκαιο ή να παραμεριστούν. Ή να δημιουργηθούν δύο παράλληλα συστήματα, ένα με παρόχους υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα που θέλουν να έχουν την ιδιότητα του νομικού προσώπου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης κατά την ελληνική νομοθεσία και ένα άλλο με παρόχους που έχουν την ιδιότητα του ΑΕΙ κατά τη νομοθεσία άλλου κράτους μέλους της ΕΕ ή κράτους μέρους της GATS και δεν θέλουν να αποκτήσουν τη μορφή αυτού του νομικού προσώπου του ελληνικού Δικαίου.

XII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΗ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ

Η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ είναι, όπως τόνισα εξ αρχής, ιστορικού χαρακτήρα αλλά αποτελεί περισσότερο συνέχεια της προγενέστερης νομολογίας για την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων στους κατόχους τίτλων αλλοδαπών ΑΕΙ που αποκτήθηκαν μετά από σπουδές στην Ελλάδα, όπως και της νομολογίας για τον βασικό μέτοχο, παρά τομή.

Η απόφαση προστατεύει το κύρος του εθνικού Συντάγματος έναντι της πιθανότητας αυτό να παραμεριστεί σε συμμόρφωση προς απόφαση του ΔΕΕ, με πιο πρακτικό και αποτελεσματικό τρόπο από την αντίληψη που υποστηρίζει εσφαλμένα ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν ισχύει στο πεδίο των υποστηρικτικών και συντονιστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ ή από εκείνους που προσχωρούν στην ανεπίτρεπτη παρανόηση της νομολογίας του ΔΕΕ και διατείνονται ότι όταν η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού Συντάγματος συναντά το όριο της γραμματικής διατύπωσης εφαρμόζεται η εθνική ρύθμιση και όχι ο ενωσιακός κανόνας. Η νομολογία του ΔΕΕ είναι σαφής και αντίθετη.

Η απόφαση δεν απευθύνει προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΕ για προφανείς και τεκμηριωμένους λόγους. Αντιθέτως η προταθείσα από τη μειοψηφία διατύπωση προδικαστικού ερωτήματος πάσχει από σοβαρές ελλείψεις οι οποίες, σε περίπτωση αποστολής του ερωτήματος, θα είχαν

²⁵ Ευ. Βενιζέλος, *Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., σελ 188 επ.

πιθανότατα ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση απόφασης του ΔΕΕ που θα έθετε εκποδών όλα όσα ρητορικά υπερασπίζεται η μειοψηφία.

Τα μείζονα ζητήματα της φύσης των προβλέψεων των παρ. 5 και 8 του άρθρου 16 Σ για αποκλειστικώς δημόσια ΑΕΙ, της εθνικής (συνταγματικής) ταυτότητας και του ελέγχου *ultra vires*, δεν τέθηκαν με ευθύ τρόπο ούτε από την πλειοψηφία ούτε από τη μειοψηφία, αλλά υφέρπουν στον διάλογο που διεξάγεται εντός της απόφασης. Κατέστησαν συνεπώς αντικείμενο του παρόντος σχολιασμού προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάγνωση της απόφασης εντός των συμφραζομένων της. □