

ΤΟ ΑΔΥΝΑΤΟΝ ΤΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ;

Βασιλική Χρήστου

Επίκουρη καθηγήτρια
Συνταγματικού Δικαίου
Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Πολλές φορές η συνταγματική ερμηνεία ευρίσκεται στο επίκεντρο νομικής διαμάχης. Διαφωνούν οι δικαστές, οι συνταγματολόγοι, οι δημοσιογράφοι, οι πολίτες. Αυτές οι έντονες διαφωνίες ενίοτε θολώνουν το ζήτημα της παραβίασης του Συντάγματος, καθώς, αν οι απόψεις δίστανται, τότε δημιουργείται η εντύπωση ότι –αν μη τι άλλο– δεν πρόκειται για μια ξεκάθαρη παρά για μια συγγνωστή παραβίαση του Συντάγματος. Η πολυγλωσσία ως προς την ερμηνεία του Συντάγματος, όταν καταλαμβάνει ακόμη και στοιχειώδεις παραδοχές, βλάπτει την κανονιστικότητα του Συντάγματος και το κύρος του ως ανώτατου κανόνα δικαίου.

Σε πρώτο χρόνο, θα ασχοληθώ με το ερώτημα γιατί η ερμηνεία του Συντάγματος έχει την τάση να είναι τόσο διαφιλονικούμενη **(I)**. Έπειτα θα προσπαθήσω να δείξω ποια μπορεί να είναι μια ελάχιστη κοινή βάση συζήτησης και ερμηνείας, ώστε να μην καλλιεργείται η εντύπωση ότι το Σύνταγμα είναι δυνατόν να προσλάβει κάθε δυνατό νόημα, ώστε εν τέλει να μην σημαίνει τίποτε και, άρα, να είναι πρακτικώς αδύνατη η παραβίασή του **(II)**.

Η ερμηνεία δεν πρέπει να καταντά το Σύνταγμα «αμοιβάδα», δηλαδή άμορφο και ασπόνδυλο· έχει με άλλα λόγια κάποια όρια, που προσδιορίζονται από το σύστημα των συνταγματικών αρχών και κανόνων που ως συνεκτικό σύνολο αντανακλώνται και επικαθορίζουν την κατανόηση του γράμματος. Για να το δείξω αυτό, θα χρησιμοποιήσω, υποχρεωτικά και λόγω της επικαιρότητας, τόσο το παράδειγμα του γάμου ομοφύλων όσο και το παράδειγμα των ιδιωτικών πανεπιστημίων. Και τα δύο ζητήματα ρυθμίστηκαν με νόμους. Ο πρώτος κρίθηκε σύμφωνα με το Σύνταγμα¹, ο δεύτερος κρίθηκε, κατ' ουσίαν, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο υπαγόρευσε έτσι μια «ερμηνεία» του

¹ Έτσι σύμφωνα με τη σχετική ανακοίνωση του Προέδρου του ΣτΕ στις 30.05.2025, διαθέσιμη στο [link](#). Η σχετική απόφαση δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί.

Συντάγματος αντίθετη προς το γράμμα του². Αναπόφευκτα θα γίνει μια σύντομη αναφορά στο εάν και πώς επηρεάζει το ενωσιακό δίκαιο το εγχείρημα της ερμηνείας.

I. Η ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ

Το πρώτο ερώτημα είναι, λοιπόν, για ποιο λόγο η ερμηνεία του Συντάγματος συχνά λαμβάνει συγκρουσιακές διαστάσεις. Ορισμένες απόπειρες εξήγησης είναι οι ακόλουθες: Η επιστήμη της συνταγματικής ερμηνείας είναι νεοπαγής και δεν μπορεί να συγκριθεί με την ερμηνεία των παλαιών, ήδη από τον καιρό των αυτοκρατοριών, υφιστάμενων κλάδων του αστικού και του ποινικού δικαίου. Υπό αυτή την έννοια πιθανόν να μην έχουμε ακόμη σωρεύσει αρκετή εμπειρία στο να ερμηνεύουμε το Σύνταγμα. Τα αδιέξοδα της συνταγματικής ερμηνείας θα οφείλονταν, υπό αυτή την εκδοχή, στην επιστημονική μας ανωριμότητα. Υπό άλλη εκδοχή, το Σύνταγμα, επειδή κατεξοχήν εμπεριέχει γενικές αρχές, δεν παρέχει επαρκή ερμηνευτική καθοδήγηση. Και, επιπλέον, οι συνταγματικές αρχές δεν έχουν τον αποκρυσταλλωμένο χαρακτήρα της νομής ή της κυριότητας. Το Σύνταγμα δηλαδή δεν έχει γίνει επαρκώς εννοιοκρατικό.

Νομίζω ότι καμία από τις παραπάνω εξηγήσεις δεν είναι ορθή. Δεν ευθύνεται κάποια επιστημονική έλλειψη ούτε η γενικότητα του συνταγματικού κειμένου για τον συγκρουσιακό χαρακτήρα που ενίοτε λαμβάνει η ερμηνεία του Συντάγματος. Τα αδιέξοδα της συνταγματικής ερμηνείας είναι, έως έναν βαθμό, σύμφυτα με τον πρακτικό και τον πολιτικό χαρακτήρα του Συντάγματος³.

Το Σύνταγμα είναι πρακτικό, επειδή θέτει το ερώτημα τι πράττουμε ως σύνολο και αυτό το ερώτημα αφορά και συμπεριλαμβάνει όλα τα μέλη της πολιτικής κοινότητας. Τα ζητήματα της ερμηνείας του Συντάγματος είναι αυτά που ενδιαφέρουν τον μεγαλύτερο αριθμό, γιατί αφορούν τα κοινά ζητήματα· συνεπώς, το διακύβευμα γύρω από αυτά είναι μεγάλο.

Το Σύνταγμα είναι πολιτικό, γιατί είναι το κοινό στοιχείο που συνέχει όλα τα μέρη της πολιτικής κοινότητας. Ανήκει σε όλους, όλοι έχουν λόγο στην ερμηνεία του, όλοι αισθάνονται ότι έχουν έναν τίτλο επάνω σε αυτό το πολύτιμο απόκτημα⁴. Συνεπώς, η κοινότητα των ερμηνευτών είναι εκ της

² Πρόκειται για τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1918-20/2025. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον συνάδελφο Νίκο Παπασπύρου για τις μακροσκελείς, αναλυτικές συζητήσεις που είχε την καλοσύνη να διεξάγει μαζί μου γύρω από τα σύνθετα νομικά ζητήματα, ενωσιακού και συνταγματικού δικαίου, που ετέθησαν με την ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων.

³ Με άλλη μορφή είχε συζητηθεί το ερώτημα της νομικής ή πολιτικής φύσης της ερμηνείας του Συντάγματος τη δεκαετία του 1990. Βλ. συναφώς Α. Μανιτάκη, *Ερμηνεία του Συντάγματος και λειτουργία του πολιτεύματος*, 1996, σελ. 37 επ., όπου η ενότητα «Η νομική φύση και ο πολιτικός χαρακτήρας της ερμηνείας του Συντάγματος». Ακόμη, Δ. Τσάτσο, «Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος», σελ. 15 επ. και ιδίως σελ. 24· και Ευ. Βενιζέλο, «Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος. Η ερμηνεία του Συντάγματος μεταξύ νομικής δογματικής και επιστημολογικής ελικρίνειας», σελ. 77 επ., ιδίως σελ. 82, αμφότερες οι συμβολές στο Δ. Τσάτσος (επιμ.), *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 1995.

⁴ Τα τελευταία χρόνια ο Mark Tushnet έχει αναδείξει συστηματικά στο έργο του τη σημασία της ερμηνείας που αποδίδουν οι πολίτες στο Σύνταγμα. Τονίζει δηλαδή ότι πολλές φορές οι ίδιοι οι πολίτες κατανοούν το Σύνταγμα καλύτερα από ότι οι δικαστές και μέσα από τα κοινωνικά κινήματα και τις διεκδικήσεις τους επιτυγχάνουν τη μεταβολή της κατανόησης κι ερμηνείας του Συντάγματος και από τα θεσμικά όργανα. Βλ. πολύ αντιπροσωπευτικά την παλαιότερη συμβολή του Μ. Tushnet, *Popular Constitutionalism as Political Law*, Chi.-Kent L. Rev. 2006, σελ. 991 επ.· και, από το πιο πρόσφατο έργο του, τη συμβολή των Μ. Tushnet/B. Bugarič, *Populism and Constitutionalism: An Essay on Definitions and Their Implications*, Cardozo L. Rev. 2021, σελ. 2345 επ.

φύσεως του καταστατικού χάρτη εξαιρετικά διευρυμένη. Βεβαίως, θεσμική βεβαιότητα και τυπική συμμόρφωση επιτυγχάνεται εν τέλει με τον μηχανισμό της δικαστικής απόφασης. Τούτο, όμως, δεν επιλύει το ζήτημα της ουσιαστικής διαφωνίας, που, εφόσον παρατείνεται, εάν η δικαστική απόφαση δεν πείθει, είναι σε θέση να κλονίσει τη νομιμοποίηση της θεσμικής ερμηνείας.

II. ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ

Περνώ στο δεύτερο ερώτημα. Πώς μπορούμε να απαντήσουμε με πειστικότητα στο ερώτημα της παραβίασης ή της τήρησης του Συντάγματος; Πώς επιβεβαιώνεται, με άλλα λόγια, ο εγγυητικός χαρακτήρας του Συντάγματος⁵; Είναι κρίσιμο ως προς το στοιχειώδες περιεχόμενο ενός Συντάγματος να εξασφαλίζεται ομοφωνία ή έστω διευρυμένη συναίνεση. Εάν η διαφωνία είναι ριζική και δεν υπάρχουν ούτε ορισμένα αυτονόητα, τότε ο διάλογος είναι ανέφικτος· θα πρόκειται για παράλληλους μονολόγους. Το αποτέλεσμα είναι το αδύνατον της παραβίασης, το γενικώς επιτρεπτόν κάθε εκδοχής που θα καταφέρει να υπερισχύσει, εν τέλει το Σύνταγμα «αμοιβάδα», στο πλαίσιο μιας κακώς εννοούμενης δυναμικής ερμηνείας και ενός κατ' ενός ευφημισμόν μόνον «ζω-ντανού» Συντάγματος, στην πραγματικότητα, όμως, ολότελα αποκαμωμένου, που αποτυγχάνει να εγγυηθεί κάτι, έστω στοιχειώδες, για όλους.

Θα ήθελα, λοιπόν, να θέσω σε συζήτηση ένα κριτήριο ως αφετηρία της ερμηνείας του Συντάγματος. Προφανώς είναι μια πρόταση συζήτησης και δεν εξαντλεί το μεγάλο αυτό θεωρητικό ζήτημα.

Το Σύνταγμα, όπως είπαμε, είναι κοινό σε όλους, άρα κάτι πρέπει να εγγυάται για όλους. Τα όρια της συνταγματικής ερμηνείας χαράσσονται από τη φύση του Συντάγματος ως κοινού αποκτήματος όλων, ως ελεύθερων και ίσων πολιτών, μηδενός εξαιρουμένου⁶. Τούτο σημαίνει ότι η ερμηνεία που θα ακολουθήσουμε πρέπει να είναι γενικεύσιμη⁷, να μπορεί να απευθυνθεί σε όλους και δυνητικά να γίνει αποδεκτή από όλους σε συνθήκες δημοσίου λόγου⁸. Διαφορετικά αναιρείται ο ίδιος ο πολιτικός χαρακτήρας του Συντάγματος.

⁵ Αναφέρομαι εδώ στην εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος, όπως αναπτύσσεται στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση, στο δίτομο έργο των *Εγγυήσεων τηρήσεως του Συντάγματος* και στην εναρκτήρια ομιλία του στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης «Το Συνταγματικό Δίκαιο ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας». Όπως παρατηρεί ο Γ. Σωτηρέλης στην ομιλία του στο συνέδριο για τα 100 χρόνια από τη γέννηση του Αριστόβουλου Μάνεση, ο εγγυητισμός «εκκινεί από μία συγκεκριμένη θεώρηση για το Συνταγματικό Δίκαιο ως “τεχνική της πολιτικής ελευθερίας” και εξειδικεύεται με την εναγώνια αναζήτηση ασφαλιστικών δικλείδων και θεσμικών αντιβάρων, για την θωράκιση τόσο των δημοκρατικών αντιπροσωπευτικών θεσμών όσο και των ατομικών δικαιωμάτων». Βλ. Γ. Σωτηρέλη, *Αριστόβουλος Μάνεσης, ο ασυμβίβαστος υπερασπιστής του Δημοκρατικού Συνταγματισμού*, gsotirelis.gr 22.12.2022.

⁶ Π. Σούρλας, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής και η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 1989, σελ. 155 επ., ιδίως σελ. 161-162.

⁷ Ως προς τη γενικευσιμότητα της συνταγματικής ερμηνείας αντλώ από τη διαβουλευτική θεωρία του Jürgen Habermas, ο οποίος εστιάζει στους όρους της διαβούλευσης που θα επιτρέψουν στα διαβουλευόμενα μέρη να ομονοήσουν ως προς το αποτέλεσμα της διαβούλευσης. Ενδεικτικά, βλ. J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (1962), 2nd ed. 1990, σελ. 275-360. Ακόμη, Idem, *Το πραγματικό και το ισχύον. Συμβολή στη διαλογική θεωρία του κράτους δικαίου και του δημοκρατικού κράτους δικαίου*, (προλ. Ν. Κοτζιάς, μτφρ. Θ. Λουπασάκης, επιμ. Θ. Γεωργίου), 1996, σελ. 386 επ.

⁸ Αντλώ από την ιδέα του δημοσίου λόγου στον John Rawls, «The Idea of Public Reason Revisited» σε: J. Rawls, *The Law of Peoples with 'The Idea of Public Reason Revisited'*, 2002, σελ. 129 επ.

Θα εξηγήσω το κριτήριο της γενικευσιμότητας μέσα από ένα παράδειγμα που αφορά την ερμηνεία μιας αρχής και μέσα από ένα παράδειγμα που αφορά έναν συνταγματικό κανόνα. Η διάκριση αρχών και κανόνων είναι μια γνωστή, παλαιά διάκριση στη μεθοδολογία του δικαίου⁹, που είναι, όμως, ιδιαίτερος κρίσιμη για το συνταγματικό δίκαιο. Μια αρχή έχει πιο γενικό περιεχόμενο και απομένει να εξισορροπηθεί κατά περιεχόμενο συνεκτικά συναρμοζόμενη με τις άλλες συνταγματικές αρχές. Και στην περίπτωση των αρχών απαιτούμε από τον ερμηνευτή να εξεύρει την καλύτερη δυνατή συναρμογή· δεν έχει δηλαδή ευχέρεια επιλογής λόγω της γενικότητας των αρχών¹⁰. Ωστόσο, το Σύνταγμα δεν επιτάσσει συγκεκριμένη πράξη, άρα ο κόπος του ερμηνευτή είναι μεγαλύτερος. Αντίθετα, ο συνταγματικός κανόνας επιτάσσει συγκεκριμένη πράξη, γιατί το Σύνταγμα έχει ήδη προβεί σε συγκεκριμένη διευθέτηση των συνταγματικών αρχών. Όχι βεβαίως ότι ένας κανόνας δεν είναι δεκτικός ερμηνείας. Αλλά ο κόπος του ερμηνευτή είναι σαφώς πιο εστιασμένος.

Ως αρχές είναι κατά κανόνα διατυπωμένες οι ατομικές ελευθερίες. Ήδη από τη διατύπωσή τους ως αρχών προκύπτει ότι το Σύνταγμα αποδέχεται τη δυναμική εξέλιξή τους προς την κατεύθυνση της διεύρυνσής τους¹¹. Άλλωστε, η ιστορία των ατομικών ελευθεριών είναι μια ιστορία συνεχούς διεύρυνσης σε νέα πεδία: από τις εγγυήσεις προσωπικής ασφάλειας και ιδιοκτησίας του αγγλικού φιλελευθερισμού στις ελευθερίες του πνεύματος του Γαλλικού Διαφωτισμού και στα δικαιώματα ισότητας μετά τους Πολέμους. Μάλιστα, η ιστορική εμπειρία διδάσκει ότι το ερμηνευτικό εύρος των αρχών, εν προκειμένω των ελευθεριών, πολλές φορές δεν είναι αντιληπτό από τον ερμηνευτή, εάν δεν διατυπωθεί και δεν ωριμάσει ως κοινωνικό αίτημα. Ο ερμηνευτής εκ των πραγμάτων είναι ως έναν βαθμό δέσμιος της εποχής του και μπορεί να συνειδητοποιεί το εύρος των αρχών καθώς το συνειδητοποιεί και η κοινωνία, όχι απαραίτητα η πλειοψηφία, αλλά και δυναμικές μειοψηφίες. Γι' αυτό ο δικαστής «Ηρακλής» του Dworkin¹² στην πραγματικότητα εκθειάζει τον δικαστή, αποδίδοντάς του έναν ρόλο που ιστορικά δεν αποδεικνύεται ότι έχει διαδραματίσει, τουλάχιστον όχι κατά κόρον. Οι γενναίοι δικαστές της απόφασης *Brown* του Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ, η οποία επέφερε το τέλος του φυλετικού διαχωρισμού στα σχολεία, δεν ήρθε παρά μετά από έναν αιώνα διεκδικήσεων από το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου· υπό αυτή την έννοια θα λέγαμε ότι οι δικαστές άργησαν το λιγότερο έναν αιώνα να ανεύρουν τη σημασία της αρχής της ίσης ελευθερίας, παρά το ότι είχε προηγηθεί ο Εμφύλιος Πόλεμος και η αλλαγή του αμερικανικού Συντάγματος με τη 13η, 14η και 15η Τροποποίηση.

Το εδώ προτεινόμενο κριτήριο της γενικευσιμότητας της ερμηνευτικής επιλογής μπορεί να είναι, στην περίπτωση των ελευθεριών, πιο απτό, πιο εύκολα κατανοητό. Όταν η ερμηνευτική μου επιλογή οδηγεί σε αποκλεισμό από δικαίωμα, κατ' αρχήν εγείρεται ζήτημα γενικευσιμότητας. Για

⁹ Βλ. α.ά. P. Sourlas, *Rechtssprinzipien als Handlungsgründe. Studien zur Normativität des Rechts*, 2011, σελ. 106 επ., 130 επ.

¹⁰ Π. Σούρλας, *Δίκαιο και δικανική κρίση, Μια φιλοσοφική αναθεώρηση της μεθοδολογίας του δικαίου*, 2017, σελ. 256 επ.

¹¹ Πλέον αντιπροσωπευτικό παράδειγμα είναι η επέκταση συνταγματικών δικαιωμάτων που στο Σύνταγμα κατοχυρώνονται υπέρ των Ελλήνων, και υπέρ όσων κατοικούν στην Ελλάδα, όπως π.χ. της ελευθερίας της συνάθροισης ή του δικαιώματος στην παιδεία ή υγεία, ή και υπέρ των πολιτών κρατών-μελών της ΕΕ, όπως του δικαιώματος πρόσβασης στις δημόσιες θέσεις.

¹² R. Dworkin, *Law's Empire*, 1986, σελ. 13 επ.

παράδειγμα, εάν ερμηνεύω το Σύνταγμα, έτσι ώστε να επιφυλάσσει ένα δικαίωμα, για παράδειγμα το δικαίωμα στον γάμο ή στη θρησκευτική ελευθερία, για ορισμένους μόνον και όχι για τους υπόλοιπους ή μόνο για την πλειοψηφία και όχι για τη μειοψηφία, τότε προδήλως η επιλογή μου δεν είναι γενικεύσιμη, δεν μπορεί να αντιταχθεί σε κάθε έναν από εκείνους που διεκδικούν το Σύνταγμα και ως δικό τους. Στην περίπτωση αυτή, η γενικευσιμότητα της ερμηνείας ανάγεται επί της ουσίας στη γενική αρχή της απαγόρευσης διάκρισης. Υπό αυτή την έννοια ο γάμος ομοφύλων συνιστά στην πραγματικότητα άρση του μέχρι σήμερα αποκλεισμού των ομόφυλων ζευγαριών από έναν δημόσιο θεσμό που πρέπει να είναι ανοικτός σε όλους.

Στην περίπτωση των κανόνων, το Σύνταγμα έχει το ίδιο σε κάποιο βαθμό εξειδικεύσει τις γενικές αρχές και έχει προτάξει μία συγκεκριμένη διευθέτησή τους, όπως για παράδειγμα με τη συνταγματική κατοχύρωση των δημόσιων Πανεπιστημίων ως αποκλειστικού τρόπου οργάνωσης της ανώτατης εκπαίδευσης, σύμφωνα με το γράμμα και τη συντακτική βούληση που –παρά τις προσπάθειες– δεν έχει ανατραπεί. Το να ισχυριζόμαστε, αντίθετα, ότι το Σύνταγμα προβλέπει την αποκλειστική οργάνωση ως ν.π.δ.δ. μόνο για τα δημόσια ΑΕΙ, και όχι με σκοπό να αποκλείσει τα ιδιωτικά ΑΕΙ, αν και στο άρθρο 16 παρ. 8 Σ. απαγορεύεται η σύσταση ακόμη και απλών ανώτατων σχολών από ιδιώτες, προσκρούει πρωτίστως στη λογική. Το να ισχυριστούμε ότι το άρθρο 16 παρ. 8 Σ. ισχύει μόνο για τους Έλληνες αλλά όχι για τους ενωσιακούς αλλοδαπούς προσκρούει στον εδαφικό χαρακτήρα του συνταγματικού δικαίου. Τέλος, το να ισχυριζόμαστε ότι ως απαγορευμένη εκ του Συντάγματος «σύσταση» ιδιωτικών ανώτατων σχολών δεν νοείται η εγκατάσταση ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα, γιατί η εγκατάστασή τους δεν είναι τάχα «σύσταση», αλλά απλή συνέχιση της υπάρχουσας λειτουργίας τους¹³, είναι αβάσιμο, πρώτον, αν λάβει κανείς υπόψη τις προσαρμογές στα προγράμματα σπουδών και στο εκπαιδευτικό προσωπικό που είναι αναγκαίες από τη μια χώρα στην άλλη. Δεύτερον, ο ισχυρισμός αυτός έρχεται σε αντίθεση με μια συστηματική θεώρηση και κατανόηση των νομικών όρων στην αυτή έννομη τάξη: σε οποιοσδήποτε αδειοδοτήσεις δραστηριοτήτων η εγκατάσταση νοείται και ως η ίδρυση μιας δραστηριότητας και υπόκειται σε αυτοτελείς ελέγχους νομιμότητας. Μάλιστα, σε αρκετές περιπτώσεις η άδεια εγκατάστασης ή ίδρυσης είναι διακριτή διοικητική πράξη από την άδεια λειτουργίας. Τρίτον, σε όποιες περιπτώσεις η εγκατάσταση ενωσιακών επιχειρήσεων στην Ελλάδα είναι ευχερέστερη της εγκατάστασης ελληνικών, τούτο συμβαίνει γιατί στη χώρα προέλευσης έχει προηγηθεί ο έλεγχος συμφωνίας με κανόνες του ενωσιακού δικαίου (π.χ. για τις προδιαγραφές ποιότητας των προϊόντων), ενώ τέτοιοι κανόνες ενωσιακού δικαίου για την ποιότητα της ανώτατης εκπαίδευσης ελλείπουν ολότελα –και σκοπίμως– όπως θα αναλυθεί αμέσως πιο κάτω. Το να θεωρηθεί, λοιπόν, ότι τα ιδιωτικά παραρτήματα πανεπιστημίων δεν συστήνονται στην Ελλάδα, αλλά απλώς απευθείας λειτουργούν, δεν πείθει ούτε ως προς την ουσία των υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης ούτε ως προς το σύστημα αδειοδότησης δραστηριοτήτων, ελληνικών και προερχόμενων από κράτος μέλος.

Είναι συνεπώς ξεκάθαρο ότι το Σύνταγμά μας έχει για την περίπτωση της ανώτατης εκπαίδευσης προβεί ήδη το ίδιο σε μία τέτοια διευθέτηση των αρχών της ελευθερίας και της ισότητας, ώστε να απαγορεύει τις ιδιωτικές ανώτατες σχολές και να αναθέτει την ανώτατη εκπαίδευση αποκλει-

¹³ Έτσι η μειοψηφία στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 3457/1998, παρ. 5.

στικά σε πλήρως αυτοδιοικούμενα δημόσια πανεπιστήμια και σε φορείς με ακαδημαϊκή ελευθερία, φοιτητές και καθηγητές. Επιπλέον, το Σύνταγμα στην περίπτωση αυτή ρυθμίζει ένα ζήτημα δημοσίας πολιτικής, δηλαδή ένα ζήτημα στο οποίο μπορεί κάποιος να σκεφτεί διαφορετικές, δίκαιες εναλλακτικές διευθετήσεις των αρχών της ελευθερίας και της ισότητας¹⁴, αλλά το Σύνταγμα έχει περιβάλλει με την ισχύ της συνταγματικής βούλησης μία συγκεκριμένη, δεσμεύοντας τον κοινό νομοθέτη και ταυτόχρονα περιορίζοντας το περιθώριο λάθους εκ μέρους του ερμηνευτή¹⁵.

Στην περίπτωση τέτοιων κανόνων, το επιχείρημα της γενικευσιμότητας επιβάλλει να τηρήσουμε όλοι αυτό το οποίο διευθετήθηκε στο επίπεδο του Συντάγματος. Διαφορετικά εκείνος που θα ανατρέψει αυτό που επιλέχθηκε ως δημόσια πολιτική σε συνταγματικό επίπεδο θα έχει ασκήσει ένα άνισο μερίδιο εξουσίας, θα έχει δηλαδή διεκδικήσει μια προνομιακότερη θέση σε σχέση με τους υπολοίπους, έτσι που η ερμηνευτική του εκδοχή να μην μπορεί να είναι γενικεύσιμη, να μην μπορεί δηλαδή εύλογα να αντιταχθεί έναντι όλων. Εν τέλει, το απώτερο θεωρητικό επιχείρημα για την απαγόρευση υφαρπαγής της αναθεωρητικής εξουσίας είναι και πάλι η αρχή της ισότητας όλων των πολιτών. Ο τυπικός χαρακτήρας του Συντάγματος προστατεύει τους πολίτες από την αυθαιρεσία¹⁶. Όπως έγραφε πολύ χαρακτηριστικά ο Αριστόβουλος Μάνεσης,

«[...] δεν έπεται ότι είναι νομικώς επιτρεπτόν να γίνεται επίκλησις δυσαρμονίας μεταξύ Συντάγματος και κοινωνικής πραγματικότητας προς τον σκοπόν όπως δικαιολογηθή ούτω πως με θεωρητικά κατασκευάς περί ατύπου σιωπηράς “αλλοιώσεως” του Συντάγματος, όχι απλώς η πλήρως κενών αυτού, αλλ’ η πρόδηλος παράβασις ρητών και σαφών διατάξεών του εκ μέρους των εκάστοτε κυβερνήτων, χαρακτηριζομένη συγκαταβατικώς ως νόμιμος μεταβολή του “νοήματός” του».

III. ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ;

Προδήλως, δεν υπάρχει κανένας λόγος η ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου να εξαιρεθεί από την επιταγή της γενικευσιμότητας του ερμηνευτικού αποτελέσματος, το οποίο για την περίπτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σημαίνει πρωτίστως ότι δεν μπορεί δια της «ερμηνείας» να ανατρέπεται η συμφωνηθείσα κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα 27 κράτη μέλη, καθώς, εκτός των άλλων, η κατανομή αυτή αποτελεί κανόνα συνοχής της έννομης τάξης, της κοινής ευρωπαϊκής και εθνικής έννομης τάξης.

Σύμφωνα με πάγιους ερμηνευτικούς κανόνες, εάν συγκρούονται δύο κανόνες δικαίου, προέχει η προσπάθεια ερμηνευτικής τους εναρμόνισης. Έτσι, ο νόμος δεν κρίνεται ως αντισυνταγματικός,

¹⁴ Παλιά, αλλά, κατά τη γνώμη μου, ακόμη εξαιρετικά εύστοχη διάκριση του R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977, σελ. 82 επ.

¹⁵ Συναφώς πολύ εύστοχα επισημαίνει ο Σπύρος Βλαχόπουλος, «Κυρίως [...] ενδιαφέρει η φύση της συγκεκριμένης ερμηνευτέας συνταγματικής διάταξης και κατά πόσο αυτή είναι γενικά ή λεπτομερειακά διατυπωμένη, σαφής ή ασαφής, εάν έχει περισσότερο τον χαρακτήρα αρχής ή επιτακτικού κανόνα δικαίου που εμπεριέχει συγκεκριμένη ρύθμιση κ.λπ. Συνταγματικές διατάξεις με χαρακτήρα αρχής και γενικόλογη και ασαφή διατύπωση προσανατολίζονται περισσότερο στη δυναμική ερμηνεία απ’ ό,τι οι διατάξεις του Συντάγματος που είναι σαφείς, λεπτομερειακά διατυπωμένες και εμπεριέχουν συγκεκριμένη ρύθμιση». Βλ. Σ. Βλαχόπουλο, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος. Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες*, 2014, σελ. 89.

¹⁶ Αρ. Μάνεσης, «Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας» (Αρμ. 1962), σε: *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, 1980, σελ. 11 επ., σελ. 18.

εάν είναι υποστηρίξιμη μία σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του¹⁷. Παρομοίως, όταν συγκρούεται το ενωσιακό με το εθνικό δίκαιο, προέχει η ερμηνευτική εναρμόνισή τους, η οποία για την περίπτωση της σύγκρουσης αρχών, θεωρώ ότι τις περισσότερες φορές θα είναι εφικτή, μια που ενωσιακή και συνταγματική τάξη είναι προσηλωμένες στη δημοκρατική αρχή, στο κράτος δικαίου και στα θεμελιώδη δικαιώματα. Ωστόσο, όταν συγκρούεται ενωσιακή αρχή με συνταγματικό κανόνα, με μία συγκεκριμένη δηλαδή συνταγματική διευθέτηση στο πλαίσιο ασκούμενης δημόσιας πολιτικής, όπως στην περίπτωση του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Σ., είναι πιθανόν η ερμηνευτική εναρμόνιση να μην είναι εφικτή χωρίς πρόδηλες γλωσσικές υπερβάσεις, περίπτωση στην οποία παραλύει το σύνολο της κοινότητας των ερμηνευτών, η οποία αναγκαία ερείδεται σε κάποιες κοινές παραδοχές για το νόημα των λέξεων εντός, πάντοτε, των αρχών του Συντάγματος, άλλως ο διάλογος είναι ανέφικτος¹⁸.

Σε μια τέτοια σύγκρουση, η οποία, δηλαδή είναι αδύνατον να επιλυθεί με τα μέσα της ερμηνείας, θα πρέπει να παραμεριστεί ο εθνικός κανόνας¹⁹. Όταν ο εθνικός κανόνας είναι το Σύνταγμα, κι επειδή το Σύνταγμα είναι ο εγγυητικός κανόνας, το θεμέλιο και για το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο και την ισχύ του, ο παραμερισμός του συνταγματικού κανόνα θα πρέπει κατά κανόνα να λάβει τη μορφή της συνταγματικής αναθεώρησης, καθώς πρέπει το ίδιο το αναθεωρητικό υποκείμενο να επιβεβαιώσει την παραχώρηση της κυριαρχίας²⁰. Κατά τούτο η ενωσιακή, *sui generis* έννομη τάξη διακρίνεται από μια ομοσπονδιακή. Η αναθεώρηση του Συντάγματος αντί του παραμερισμού του συνταγματικού κανόνα δια της δικαστικής κρίσης είναι επιβεβλημένη, ιδίως όταν ο συνταγματικός κανόνας παραμερίζεται όχι λόγω κανόνα εναρμόνισης του ενωσιακού δικαίου, που εισρέει και πληρώνει το κενό από τον παραμερισμό του συνταγματικού κανόνα²¹, αλλά λόγω μιας αρχής (λ.χ. της ελευθερίας εγκατάστασης) που αποτελεί απλό όριο της εξουσίας του εθνικού νομοθέτη και δεν ρυθμίζει η ίδια τον οικείο τομέα δραστηριότητας. Με άλλα λόγια, για να παραμεριστούν τα κριτήρια ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης που θέτει το άρθρο 16 παρ. 5 και 8 Σ., πρέπει

¹⁷ Βλ. α.ά Φ. Σπυρόπουλο, *Η ερμηνεία του Συντάγματος. Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου*; 1999, σελ. 169 επ.

¹⁸ Εκτενώς περί του ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν επιτρέπει την *contra legem* ερμηνεία του εθνικού κανόνα αλλά επιβάλλει τον παραμερισμό του ο Α. Μεταξάς, *Μη κρατικά ΑΕΙ και ενωσιακό δίκαιο: Μεταξύ πραγματικότητας και προσχήματος*, constitutionalism.gr 04.03.2024.

¹⁹ Δέχομαι εδώ την πλέον φιλο-ευρωπαϊκή ερμηνεία, αν και το ζήτημα είναι σαφώς ερειζόμενο στη θεωρία και στη νομολογία των εθνικών, ανώτατων δικαστηρίων. Εντελώς ενδεικτικά για την όλη συζήτηση Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 169-199· Β. Σκουρής, *Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht*, EuR 1-2021, σελ. 3 επ.· Λ. Παπαδοπούλου, *Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής»*, 2009· Κ. Γιαννακόπουλος, *Οι μεταλλάξεις του απορρυθμισμένου συνταγματισμού. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση PSPP του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 5ης Μαΐου 2020*, constitutionalism.gr 29.05.2020.

²⁰ Όπως παρατηρεί ο Ράμμος, κανένα δικαστήριο κράτους μέλους της ΕΕ δεν έχει παραμερίσει διάταξη του εθνικού Συντάγματος, καθώς η αρμοδιότητα του δικαστηρίου αυτού στηρίζεται στο Σύνταγμα. Βλ. Χ. Ράμμο, *Συμβούλιο της Επικρατείας: όταν το «απαγορεύεται» γίνεται «επιτρέπεται»*, nomarchia.gr 19.12.2025.

²¹ Όπως συνέβη με το άρθρο 80 παρ. 5 Σ. («Νόμος ορίζει τα σχετικά με την κοπή ή την έκδοση νομίσματος») μετά τη θέση σε ισχύ του πυκνού κανονιστικού πλαισίου του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και τη μετάβαση στη Νομισματική Ένωση. Δεν είναι τυχαίο ότι η νομισματική πολιτική είναι η μόνη πλήρως ομοσπονδιοποιημένη αρμοδιότητα στην ΕΕ κατά την ξεκάθαρη βούληση των Συνθηκών.

να τεθούν νέα κριτήρια από τον αναθεωρητικό νομοθέτη, καθώς είναι πρόδηλο ότι ο νόμος δεν μπορεί να αντικαταστήσει συνταγματική ρύθμιση, ενώ εν προκειμένω το ενωσιακό δίκαιο, λόγω του άρθρου 165 ΣΛΕΕ, όπως θα αναλυθεί αμέσως πιο κάτω, δεν προβλέπει καμία ρύθμιση για την ποιότητα της ανώτατης εκπαίδευσης, ώστε αυτή, εφαρμοζόμενη ευθέως, να αντικαταστήσει τον συνταγματικό κανόνα.

Για να διαπιστωθεί, πάντως, η όποια σύγκρουση ενωσιακού και συνταγματικού κανόνα δικαίου, και να έχουν κάποια σημασία και συνάφεια οι ανωτέρω σκέψεις, θα πρέπει προηγουμένως να διαπιστωθεί πρώτον, ότι το ζήτημα εμπίπτει στη δικαιοδοσία του δικαίου της Ένωσης επί τη βάση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας και, δεύτερον, εάν το ζήτημα εμπίπτει στο πεδίο του δικαίου της Ένωσης, ότι η επικληθείσα αρχή ή ο κανόνας του δικαίου της Ένωσης είναι ο πλέον συναφής για την περίπτωση και ότι δεν υπάρχει άλλος ειδικότερος ενωσιακός κανόνας. Στην περίπτωση των ιδιωτικών Πανεπιστημίων τα παραπάνω προαπαιτούμενα δεν συντρέχουν κατά τη γνώμη μου.

Πρώτον, όπως δέχεται παγίως το ΔΕΕ και μέχρι πρότινος και το ΣτΕ, η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών-μελών, την οποία η Ένωση σέβεται πλήρως και υποστηρίζει, και η οποία διακρίνεται από την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων²². Όπως είναι γνωστό, το άρθρο 165 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση σέβεται «πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών-μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία». Γι' αυτό η Ένωση, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, απέχει από το να εκδώσει κανόνες εναρμόνισης για την οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης²³. Τούτου δοθέντος, είναι πρόδηλο ότι κατά το ενωσιακό δίκαιο η Οδηγία 2006/123/ΕΚ για τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά δεν αποτελεί κανόνα εναρμόνισης για την οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης, όπως αντίθετα εκλαμβάνει το Συμβούλιο της Επικρατείας στις πρόσφατες αποφάσεις²⁴. Την πάγια νομολογία του ΔΕΕ περί του ότι η παροχή ανώτατης εκπαίδευσης χωρίς αμοιβή δεν είναι υπηρεσία υπό την έννοια του ενωσιακού δικαίου αποδέχεται και ο ενωσιακός νομοθέτης, μνημονεύοντας στο προοίμιο της εν λόγω Οδηγίας ότι:

«Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η εκτίμηση του αν ορισμένες δραστηριότητες, και ιδίως δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους ή που παρέχονται από δημόσιους φορείς, αποτελούν «υπηρεσία» πρέπει να γίνεται κατά περίπτωση, με βάση το σύνολο των χαρακτηριστικών τους, και ιδίως με βάση τον τρόπο με τον οποίο παρέχονται, οργανώνονται και χρηματο-

²² Πολύ αναλυτικά για τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΣτΕ στο ζήτημα αυτό, Δ. Πετρούλιας, *Μη κρατικά Πανεπιστήμια: «Δυναμική και σύμφωνη με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5, 6 και 8 του Συντάγματος ή αντισυνταγματική «αναθεώρησή του» με τυπικό νόμο;*, constitutionalism.gr 28.05.2025· Γ. Δρόσος, *Les malheures de la vertu ή το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου*, 2025, σελ. 39-93· Α. Καϊδατζής, *Ψευδο-ερμηνευτική κατάργηση του άρθρου 16*, constitutionalism.gr 10.02.2024· και μετά την έκδοση των αποφάσεων του ΣτΕ Ολ 1918-20/2025, πολύ εμπεριστατωμένα Μ. Περάκης, «Βασιλικότερος του βασιλέως...»: Κριτική αποτίμηση της ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025 υπό την οπτική του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως απόφασης - οροσήμου στα ελληνικά δικαστικά χρονικά εφαρμογής του, υπό έκδοση στο περιοδικό Το Σύνταγμα.

²³ Έτσι ρητώς το άρθρο 165 παρ. 4 ΣΛΕΕ (4. Προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων του παρόντος άρθρου: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, [...] θεσπίζουν δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς να εναρμονίζουν τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών [...]) και συναφώς, C-680/2021, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, σκέψη 67.

²⁴ Σκέψεις 13 επ. των ΣτΕ Ολ. 1918-20/2025.

δοτούνται στο οικείο κράτος μέλος. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι η αμοιβή αποτελεί το αντάλλαγμα για τις αντίστοιχες υπηρεσίες και έχει αναγνωρίσει ότι το χαρακτηριστικό της αμοιβής δεν υπάρχει στην περίπτωση δραστηριοτήτων που εκτελούνται, χωρίς οικονομικά ανταλλάγματα, από το κράτος ή για λογαριασμό του κράτους στο πλαίσιο της αποστολής του στον κοινωνικό, πολιτιστικό, εκπαιδευτικό και δικαστικό τομέα, όπως η παροχή μαθημάτων στο πλαίσιο του εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος ή η διαχείριση προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης που δεν ενέχουν οικονομική δραστηριότητα. Η πληρωμή ποσού από τους αποδέκτες, π.χ. η καταβολή διδάκτρων ή τελών εγγραφής από σπουδαστές, με σκοπό τη συμμετοχή στα λειτουργικά έξοδα του συστήματος, δεν συνιστά από μόνη της αμοιβή, διότι η υπηρεσία εξακολουθεί να χρηματοδοτείται κατά βάση από δημόσια κεφάλαια. Επομένως, αυτές οι δραστηριότητες δεν εμπίπτουν στον ορισμό της υπηρεσίας του άρθρου 50 της Συνθήκης και, κατά συνέπεια, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας»²⁵.

Δεύτερον, ακόμη και εάν δεχτούμε ότι το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόζεται και στον τομέα της οργάνωσης της ανώτατης εκπαίδευσης, υπό την έννοια ότι ο εθνικός νομοθέτης, ασκώντας την αποκλειστική του αρμοδιότητα, πρέπει να λαμβάνει υπόψη το δίκαιο της Ένωσης, ώστε η άσκηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων του κράτους μέλους να μην εμποδίζει, παραπλεύρως, το ωφέλιμο αποτέλεσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικά του πεδία αρμοδιότητας²⁶, τότε και, υπό αυτή την εκδοχή, δεν προκύπτει ότι το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει την παροχή της ανώτατης εκπαίδευσης (και) υπό όρους αγοράς, δηλαδή (και) ως «υπηρεσία» υπό την έννοια των Συνθηκών. Διότι αφενός η εναρμόνιση των επαγγελματικών δικαιωμάτων και η απουσία διακρίσεων σε βάρος των φυσικών και νομικών προσώπων που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος εξασφαλίζει το ωφέλιμο αποτέλεσμα του ενωσιακού δικαίου, αφετέρου το δίκαιο της Ένωσης, εκτός από την αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης των επιχειρήσεων και της παροχής υπηρεσιών, που είναι μια γενική αρχή, προβλέπει, ως ειδικότερη αρχή σε σχέση με την ανώτατη εκπαίδευση, την αρχή του σεβασμού των αποφάσεων των κρατών μελών για την οργάνωση της παιδείας, λαμβάνοντας υπόψη ότι γύρω από την οργάνωση της παιδείας συναρτώνται δημόσιες πολιτικές πολιτισμού και κοινωνικού εκδημοκρατισμού· δηλαδή το ενωσιακό δίκαιο αναγνωρίζει ότι η δημόσια πολιτική οργάνωσης της εκπαίδευσης διαφοροποιείται από τα επαγγελματικά δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν²⁷. Συνεπεία τούτου, ως προς τα επαγγελματικά δικαιώματα το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πράγματι έχει προβεί στη θέσπιση κανόνων εναρμόνισης, πράγμα από το οποίο έχει απόσχει για την οργάνωση της εκπαίδευσης, όπως αναλύθηκε.

Ωστόσο, το ΣτΕ στις οικείες, πρόσφατες αποφάσεις του δεν επικαλείται το ωφέλιμο αποτέλεσμα του δικαίου της Ένωσης ως όριο στον τρόπο που η αποκλειστική αρμοδιότητα ασκείται από τα κράτη μέλη. Αντίθετα, το ΣτΕ δέχεται ότι η ίδια η οργάνωση της εκπαίδευσης υπάγεται στην οικονομική ελευθερία της εγκατάστασης επιχειρήσεων. Δέχεται δηλαδή ότι «[...] σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κανένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης δεν επι-

²⁵ Σκέψη 34 του προοιμίου της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ.

²⁶ Το επιχείρημα αυτό το αναδεικνύει και το αντικρούει ο Κ. Γιαννακόπουλος, *Η απαξίωση του Συντάγματος*. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά μη κρατικά πανεπιστήμια, nomarchia.gr 12.02.2024

²⁷ Οδηγία 2005/36/ΕΚ, όπως ισχύει τροποποιηθείσα.

τρέπεται, εκτός αν δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος και συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, το οποίο προϋποθέτει ότι είναι κατάλληλος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και ότι δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού», και συνεχίζει ότι «[έ]χει κριθεί δε ότι, ο σκοπός της εξασφάλισης υψηλού ποιοτικού επιπέδου στην τριτοβάθμια εκπαίδευση είναι ικανός να δικαιολογήσει περιορισμούς στην ελευθερία εγκατάστασης», για να καταλήξει ότι «η απόλυτη απαγόρευση κάθε ιδιωτικής δραστηριότητας παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν συμβαδίζει με την ελευθερία εγκατάστασης, την ελευθερία ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνονται στο ενωσιακό δίκαιο»²⁸.

Οι παραπάνω σκέψεις είναι πολύ σωστές, θα ήταν δε νομικώς κρίσιμες σε οποιονδήποτε περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης δραστηριότητας από κράτος μέλος για λόγους δημοσίου συμφέροντος, λ.χ. ως προς την εμπορία λιπασμάτων. Οι σκέψεις αυτές μπορούν να μεταφερθούν και στον τομέα της εκπαίδευσης, όταν το κράτος μέλος, στο πλαίσιο της εξουσίας του από το άρθρο 165 ΣΛΕΕ, έχει ήδη οργανώσει την εκπαίδευση ως υπηρεσία, με κριτήρια δηλαδή αγοράς, προδήλως σε αρμονία με το Σύνταγμά του και όχι κατά παραβίαση αυτού²⁹. Διαφορετικά, το να υπάγεται η ίδια η οργάνωση της εκπαίδευσης, αν και αποκλειστική αρμοδιότητα, υπό τη γενική αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης αναιρεί την ίδια την έννοια της αποκλειστικής αρμοδιότητας και το νόημα του άρθρου 165 ΣΛΕΕ. Εις επίρρωσιν, είναι αξιοσημείωτο ότι οι παραπάνω σκέψεις του ΣτΕ περί εφαρμογής της ελευθερίας εγκατάστασης στην οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης αντλούνται από αποφάσεις του ΔΕΕ που αφορούν περιπτώσεις, στις οποίες το ίδιο το κράτος μέλος είχε οργανώσει την ανώτατη εκπαίδευση με κριτήρια αγοράς, ως υπηρεσία δηλαδή κατά τις Συνθήκες και την Οδηγία 2006/123/ΕΚ³⁰. Πρόκειται για μια κρίσιμη διαφοροποίηση, η οποία δεν τονίζεται ούτε αντιμετωπίζεται ούτε από τις γνωμοδοτήσεις που υποστηρίζουν ότι η οργάνωση της εκπαίδευσης διέπεται από τους κανόνες της κοινής αγοράς με όριο το δημόσιο συμφέρον και την αρχή της αναλογικότητας³¹, ούτε από τις κρίσιμες αποφάσεις του ΣτΕ.

Συμπερασματικά, από την άποψη της γενικευσιμότητας της ερμηνείας στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου συνταγματισμού, το κρίσιμο είναι να μην διαταράσσεται η αρμονική συνάρθρωση συνταγματικού και ενωσιακού δικαίου και το σύστημα της έννομης τάξης που συναπαρτίζουν, η οποία αρμονική συνάρθρωση ελλείπει στην περίπτωση των ιδιωτικών πανεπιστημίων. Η έλλειψη

²⁸ Σκέψη 11 της ΣτΕ Ολ. 1920/2025.

²⁹ Το ζήτημα αυτό είχα επισημάνει ήδη και στο Β. Χρήστου, *Το αίτημα «Πανεπιστήμιο»*, constitutionalism.gr 22.02.2024. Το θέμα αυτό έθεσε έπειτα και η Επιστημονική υπηρεσία της Βουλής στη σχετική έκθεσή της για τον ν. 5094/2025, σελ. 29.

³⁰ Πρόκειται για τις C-153/02 της 13.11.2003, *Valentina Neri*· C-66/18 της 6.10.2020, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*· C-391/20 της 7.9.2022, *Cilevič*.

³¹ Ν. Αλιβιζάτος, *Γνωμοδότηση: Δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η λειτουργία παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα*, ΝοΒ 2024, σελ. 45 επ., ιδίως σελ. 56-57· Α. Μανιτάκης, *Η συνταγματική απαγόρευση της ίδρυσης από ιδιώτες σχολών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης υπό το φως των οικονομικών και ακαδημαϊκών ελευθεριών του Δικαίου της Ένωσης*, constitutionalism.gr 11.07.2023· Β. Σκουρής/Ευ. Βενιζέλος, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος και τα περιθώρια ανάληψης νομοθετικών πρωτοβουλιών στο πεδίο της μη κρατικής ανώτατης εκπαίδευσης*, 2024.

συνοχής³² κάθε άλλο παρά άσχετη είναι προς την υπέρβαση του γράμματος του Συντάγματος (και του ενωσιακού δικαίου), ακριβώς γιατί το γράμμα εν προκειμένω συνιστά μια ξεκάθαρη, συστηματικά διαρθρωμένη επιλογή του συντακτικού νομοθέτη, την οποίαν μόνο ο ίδιος μπορεί να μεταβάλει με συνεκτικό τρόπο. Η ιδιαιτερότητα, μάλιστα, του άρθρου 16 Σ. για το κύρος του τυπικού Συντάγματος έγκειται στο ότι, εάν μια τόσο σαφής και συνεκτικά διαρθρωμένη ρύθμιση, μπορεί να ερμηνευτεί με τρόπο αντίθετο προς το γράμμα της, τότε ο κίνδυνος είναι το Σύνταγμα να μην δύναται να εγγυηθεί πλέον τίποτε. □

³² Τα προβλήματα συνεκτικής ένταξης των ιδιωτικών ΑΕΙ (ΝΠΠΕ) στην ελληνική έννομη τάξη αναδεικνύουν οι Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Γιατί αντίκειται στο Σύνταγμα και στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο η λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων*, Syntagma Watch 19.12.2024.