

Αναγνώριση τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης

ΣτΕ 778/2007 Τμ. Δ' (επταμ.)

Πρόεδρος: Μ. Βροντάκης, Αντιπρόεδρος
Εισηγητής: Δ. Γρατσιάς, Σύμβουλος
Δικηγόροι: Α. Μπάνος (Πάρεδρος ΝΣΚ),
Α. Κωνσταντέλιας

Νομικές Διατάξεις: Άρθρα 16 παρ. 2, 5, 7 και 8 Σ, 5, 10, 39, 43, 47, 49, 55, 149, 150 ΣυνθΕΚ, 1, 2, 3, 4, Παράρτ. Γ Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, 5 παρ. 6 ν.δ. 9/9.10.1935, 15 παρ. 3 ν. 1966/1991. Οδηγία 89/48/ΕΟΚ, π.δ. 231/1998

Όταν υπήκοος κράτους-μέλους, επικαλούμενος τίτλο που πληροί τις προϋποθέσεις της οδηγίας 92/51, ζητεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής (έστω και αν το κράτος-μέλος υποδοχής είναι εκείνο του οποίου ο ενδιαφερόμενος φέρει την υπηκοότητα) να του επιτραπεί η πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικώς κατοχυρωμένο στο κράτος-μέλος υποδοχής ή η άσκηση του επαγγέλματος τούτου, οι αρχές αυτές δεν έχουν τη δυνατότητα να απορρίψουν το αίτημα του ενδιαφερομένου (και να αποκλείσουν, έτσι, παντελώς την πρόσβασή του στο επάγγελμα ή την άσκηση του στο κράτος-μέλος υποδοχής), εκ μόνου του λόγου ότι ο επίμαχος τίτλος έχει μεν χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προελεύσεως, αλλά κατόπιν σπουδών, το μεγαλύτερο τμήμα των οποίων πραγματοποιήθηκε στο κράτος-μέλος υποδοχής και σε φορέα, ο οποίος λειτουργεί μεν ελεύθερος στο κράτος-μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται, όμως, ως εκπαιδευτικό ίδρυμα στο κράτος τούτο, δυνάμει σχετικής γενικής διατάξεως της νομοθεσίας του. Τα κράτη-μέλη έχουν μεν την αρμοδιότητα να θεσπίζουν κανόνες, αναγομένους στην οργάνωση και το περιεχόμενο της επαγγελματικής εκπαίδευσεως, τούτο, όμως, υπό την επιφύλαξη ότι οι κανόνες αυτοί δεν θίγουν τα συνδεδεμένα με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων δικαιώματα. Για την εξασφάλιση επαγγελματικής εκπαίδευσεως υψηλού επιπέδου δεν είναι αναγκαία η γενική και αδιάσπικτη απαγόρευση της αναγνωρίσεως ορισμένης κατηγορίας φορέων (ελεύθερων, κατά τα λοιπά, λειτουργούντων) ως εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, αλλά θα αρκούσε η θέσπιση, από τον εθνικό νομοθέτη, κανόνων, με τους οποίους οι εν λόγω φορείς θα υπήγοντο σε ειδικό σύστημα διοικητικής εποπτείας (Μειοψ.).

[...]

4. Επειδή στο άρθρο 16 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής: «1. (...) 2. Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων (...). 5. Η ανώτατη

εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους (...). 7. Η επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται από το Κράτος και με σχολές ανώτερης βαθμίδας για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από τρία χρόνια, όπως προβλέπεται ειδικότερα από το νόμο, που ορίζει και τα επαγγελματικά δικαιώματα όσων αποφοιτούν από τις σχολές αυτές. 8. Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης άδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων που δεν ανήκουν στο Κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά (...). Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται. 9. (...)».

5. Επειδή, η παρατεθείσα ανωτέρω διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος αφορά στη γενική εκπαίδευση και μόνον, ενώ τα της επαγγελματικής και κάθε άλλης ειδικής εκπαίδευσεως ρυθμίζονται στην παράγραφο 7 του αυτού 16, καθ' ερμηνείαν της οποίας το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί τα εξής: Ο συντακτικός νομοθέτης, λαμβάνοντας υπ' όψη τόσο την ιδιαίτερη φύση και αποστολή της επαγγελματικής εκπαίδευσεως όσο και τη συνεχώς αυξανόμενη σπουδαιότητά της στη σύγχρονη ζωή, όρισε ότι, σε όλες τις βαθμίδες της, η επαγγελματική εκπαίδευση παρέχεται κατ' αρχήν από το Κράτος και καθιέρωσε ιδιαίτερο καθεστώς για τις ανήκουσες στην ανώτερη εκπαίδευση σχολές της κατηγορίας αυτής, καθώς και για τα δικαιώματα των αποφοίτων τους. Από τη συνταγματική αυτή διάταξη δεν συνάγεται, εν τούτοις, ότι επιβάλλεται η παροχή της παιδείας αυτής αποκλειστικώς από το Κράτος. Συνεπώς, προκειμένου περί επαγγελματικής ή κάθε άλλης ειδικής εκπαίδευσεως, το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ατομικό δικαίωμα των ιδιωτών να ιδρύουν τέτοιες σχολές, χωρίς, όμως, και να απαγορεύει την ίδρυση εκπαιδευτηρίων τέτοιας φύσεως από ιδιώτες. Η ρύθμιση, επομένως, του ζητήματος της ιδρύσεως εκπαιδευτηρίων της κατηγορίας αυτής από ιδιώτες έχει ανατεθεί, από το Σύνταγμα, στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος μπορεί να επιτρέψει ή να απαγορεύσει την ίδρυση και λειτουργία τέτοιων σχολών, ύστερα από εκτίμηση της επάρκειας των αντίστοιχων δημοσίων σχολών, προς κάλυψη των εκπαιδευτικών αναγκών, εν όψει και των κατευθύνσεων και αναγκών της εθνικής οικονομίας, των γενικότερων επιπτώσεων από τη λειτουργία τέτοιων εκπαιδευτηρίων και άλλων, εν γένει, των συναφών παραμέτρων (ΣτΕ 576/1981 Ολομέλειας, 2287/2001 Ολομέλειας). Κατά την κρατήσασα όμως άποψη στο Δικαστήριο, η ευρεία ευχέρεια, την οποία χορήγησε στον κοινό νομοθέτη το άρθρο 16 παράγραφος 7 του Συντάγματος προς ρύθμιση των ανωτέρω, αναγομένων στην επαγγελματική εκπαίδευση, ζητημάτων, έχει πλεόν περιορισθεί, κατά το μέτρο που το πεδίο εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων διασταυρώνεται ήδη με το πεδίο εφαρμογής των κανόνων της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, οι οποίοι αφορούν στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας των

προσώπων και των υπηρεσιών, καθώς και με το πεδίο εφαρμογής των συνδεομένων με τις ελευθερίες αυτές κανόνων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, οι οποίοι αφορούν στην αναγνώριση τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση, δεδομένου ότι οι κανόνες αυτοί, όπως άηλωσε και το σύνολο των κανόνων του πρωτογενούς και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου έχουν δυνάμει των οριζόμενων στο άρθρο 28 του Συντάγματος και της κυρώσεως της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Εηλλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες με τον ν. 945/1979 (Α' 170), τυπική ισχύ υπέρτερη του κοινού νόμου. Εν όψει τούτου, οι εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις περί επαγγελματικής εκπαίδευσως και αναγνώρισεως επαγγελματικών δικαιωμάτων (το πεδίο εφαρμογής των οποίων δεν συμπίπτει, κατ' αρχήν, με το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων περί της ακαδημαϊκής αναγνώρισεως των τίτλων σπουδών· βλ. περί του τελευταίου τούτου ζήτηματος ΣτΕ 3457/1998 Ολομέλειας) πρέπει, κατά την κρατήσασα στο Δικαστήριο άποψη, να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των δεσμεύσεων που γεννούν για τον κοινό νομοθέτη οι προμνησθείσες κρίσιμες διατάξεις του πρωτογενούς και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου. Κατά την άποψη, όμως των Συμβούλων Δ. Πετρούλια και Ε. Νίκα, όπως αυτή αναλυτικά παρατίθεται κατωτέρω, στη δωδέκατη σκέψη, σύμφωνα με τα άρθρα 149 και 150 της Συνθήκης, το περιεχόμενο της διδασκαλίας και η οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος αφ' ενός και το περιεχόμενο και η οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσως αφ' ετέρου ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών, τα όργανα δε της Κοινότητας υποχρεούνται να σεβονται τις εθνικές διατάξεις, όπως είναι εκείνες του άρθρου 16 του Εηληνικού Συντάγματος, τις οποίες θεσπίζουν τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους αυτής. Η υποχρέωση αυτή σεβασμού απορρέει, όχι μόνον από τις ειδικές ρητές διατάξεις των άρθρων 149 παρ. 1 και 150 παρ. 1 της Συνθήκης, αηηά και από τη γενική διάταξη του άρθρου 5 (πρώην άρθρου 3B), που ορίζει ότι η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που ορίζει η παρούσα Συνθήκη, καθώς και από τον κανόνα που επιβάηηει όχι μόνο στα κοινοτικά όργανα αηηά και στα κράτη-μέλη αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας, κανόνα ο οποίος ενέπνευσε, μεταξύ άλλων, και το άρθρο 10 (πρώην άρθρο 5) της Συνθήκης. Τούτο δε ισχύει ιδίως όταν πρόκειται για διατάξεις συνταγματικού δικαίου (βλ. την απόφαση του Πρωτοδικείου των Ε.Κ., της 11.2.1992, υποθ. Τ-16/90, Παναγιωτοπούηου, Συηη. 1992, σεη. ΙΙ 89 επόμε., σκ. 51 καθώς και την απόφαση του ΔΕΚ της 10.2.1983, υποθ. 230/81, Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουηίου, Συηη. 1983, σ. 255 επόμε., στην οποία παραπέμπει). Συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα περιορισμού από το κοινοτικό δίκαιο της ευχέρειας που παρέχει το άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος στον κοινό νομοθέτη να επιτρέπει την ίδρυση από ιδιώτες σχολών επαγγελματικής εκπαίδευσως, έως και ανώτερης βαθμίδας, θέμα που ανάγεται στην οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσως, στο μέτρο που η απαγόρευση

αυτή είναι γενική, δηλαδή αφορά αδιακρίτως τόσο έηηνες πολήτες όσο και πολήτες των άλλων κρατών-μελών. Όσον δε αφορά ειδικώς την απαγόρευση ίδρυσης από ιδιώτες σχολών ανώτατης επαγγελματικής εκπαίδευσως, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα Τεχνοηογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα στα οποία, κατά την εηηηνική νομοθεσία, πραγματοποιείται η εκπαίδευση που παρέχει το δικαίωμα άσκησης του επαγγέηματος του οπτικού, αυτή επιβάηηεται ευθέως από το άρθρο 16 του Συντάγματος και είναι απόηυτη και γενική, χωρίς δηλαδή διάκριση με βάση την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων ιδιωτών. [...]

12. Επειδή, από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, συνάγεται ότι το αίτημα, με το οποίο ο αιτών είχε ζητήσει, προκειμένου να ασκήσει το νομοθετικώς κατοχυρωμένο στην Εηηάδα επάγγεημα του οπτικού, την αναγνώριση, κατ' εφαρμογή της οδηγίας 92/51 (που μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το π.δ. 231/1998) του τίτλου που του χορήγησε το εδρεύον στην Ιταηία Ινστιτούτο I.R.S.O.O., απερρίφθη από το Σ.Ε.Α.Τ.Ε.Κ. για τον ηόγο ότι οι σπουδές, μετά το πέρας των οποίων χορηγήθηκε στον αιτούντα ο ανωτέρω τίτλος, πραγματοποιήθηκαν, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, σε φορέα (την «*** Α.Ε.»), ο οποίος εδρεύει στην Εηηάδα και δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτικό ίδρυμα από την εηηηνική νομοθεσία. Τίθεται ηδη το ζήτημα αν η αιτιολογία αυτή ευρίσκει έρεισμα στις διατάξεις της οδηγίας 92/51, ερμηνευόμενες υπό το φως των κρίσιμων για το θέμα διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, οι οποίες έχουν παρατεθεί ανωτέρω, στην έβδομη σκέψη. Επί του ζητήματος τούτου, ο Πρόεδρος Μ. Βροντάκης, οι Σύμβουηοι Π. Κοτσώνης και Δ. Γρατσίας και οι Πάρεδροι διατύπωσαν την εξής άποψη: Όπως ευθέως προκύπτει από τις παρατεθείσες στην έβδομη σκέψη διατάξεις του άρθρου 1 και του Παραρτήματος Γ της οδηγίας 92/51, ως δίηηωμα, το οποίο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, νοείται, μεταξύ άλλων, και ο τίτλος από τον οποίον προκύπτει ότι ο ενδιαφερόμενος παρακολούθησε επιτυχώς έναν από τους κύκλους σπουδών που μνημονεύονται στο Παράρτημα Γ της οδηγίας 92/51, εφ' όσον, επί ηλήον: α) Ο τίτλος χορηγήθηκε από αρμόδια αρχή κράτους-μέηους (εφεξής: κράτους-μέηους προεηεύσεως) β) Πιστοποιεί εκπαίδευση πραγματοποιηθείσα κατά το μεγαλύτερο μέρος εντός της Κοινότητας και γ) Πιστοποιεί ότι ο κάτοχος του τίτλου διαθέτει τα απαιτούμενα επαγγελματικά προσόντα για την πρόσβαση στο οικείο επάγγεημα εντός του κράτους-μέηους προεηεύσεως (όταν απαιτείται, προς τούτο, από τη νομοθεσία του κράτους-μέηους προεηεύσεως, η λήψη σχετικής άδειας) ή για την άσκηση του εντός του κράτους-μέηους προεηεύσεως (όταν η νομοθεσία του κράτους τούτου δεν απαιτεί, προς τούτο, άδεια αηηά αρκείται στην κτήση, εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ορισμένου προσόντος, όπως είναι η κτήση ορισμένου τίτλου σπουδών). Σύμφωνα δε με τα οριζόμενα στις επίσης παρατεθείσες ανωτέρω διατάξεις των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας 92/51,

κάθε άλλο, πέραν του κράτους-μέλους προελεύσεως, κράτος-μέλος (εφεξής: κράτος-μέλος υποδοχής) υποχρεούται να επιτρέψει στους υπηκόους οιασδήποτε κράτους-μέλους (περιλαμβανομένων και των υπηκόων του κράτους-μέλους υποδοχής), οι οποίοι είναι κάτοχοι τίτλου που πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις, την πρόσβαση στο αντίστοιχο, νομοθετικά κατοχυρωμένο στο κράτος-μέλος υποδοχής, επάγγελμα (όταν απαιτείται, προς τούτο, από τη νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής ή την άσκηση σχετικής αδειάς) ή την άσκηση τέτοιου επαγγέλματος (όταν η νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής δεν απαιτεί, προς τούτο, άδεια αλλιά αρκείται στην κτήση, εκ μέρους του ενδιαφερόμενου ορισμένων προσόντων, όπως είναι η κτήση ορισμένου τίτλων σπουδών). Η μόνη εναλλακτική λύση που διαθέτουν συναφώς οι αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής είναι, εφ' όσον συντρέχουν οι σχετικές ειδικές προϋποθέσεις που τάσσει περιοριστικώς το άρθρο 4 της οδηγίας, η υπαγωγή του ενδιαφερομένου σε ένα από τα θεσπιζόμενα με το άρθρο τούτο μέτρα αντισταθμίσεως (επιβολή στον ενδιαφερόμενο της υποχρέωσης να αποδείξει επαγγελματική πείρα, πραγματοποίηση, εκ μέρους του, πρακτικής ασκήσεως, υποβολή του σε δοκιμασία επάρκειας). Εν όψει των ανωτέρω, πρέπει, κατά την άποψη της πλειοψηφίας, να γίνει δεκτό ότι, όταν υπήκοος κράτους-μέλους, επικαλούμενος τίτλο που πληροί τις μνημονευθείσες ανωτέρω προϋποθέσεις της οδηγίας 92/51, ζητεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής (έστω και αν το κράτος-μέλος υποδοχής είναι εκείνο του οποίου ο ενδιαφερόμενος φέρει την υπηκοότητα) να του επιτραπεί η πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικώς κατοχυρωμένο στο κράτος-μέλος υποδοχής ή η άσκηση του επαγγέλματος τούτου, οι αρχές αυτές δεν έχουν, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων των άρθρων 1, 2, 3 και 4 της οδηγίας 92/51, τη δυνατότητα να απορρίψουν το αίτημα του ενδιαφερομένου (και να αποκλείσουν, έτσι, παντελώς την πρόσβασή του στο επάγγελμα ή την άσκηση του στο κράτος-μέλος υποδοχής), εκ μόνου του λόγου ότι ο επίμαχος τίτλος έχει μεν χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προελεύσεως, αλλιά κατόπιν σπουδών, το μεγαλύτερο τμήμα των οποίων πραγματοποιήθηκε στο κράτος-μέλος υποδοχής και σε φορέα, ο οποίος λειτουργεί μεν ελευθέρως στο κράτος-μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται, όμως, ως εκπαιδευτικό ίδρυμα στο κράτος τούτο, δυνάμει σχετικής γενικής διατάξεως της νομοθεσίας του. Άλλως, θα παρεχόταν, κατ' ουσίαν, δυνατότητα παρεμπόδισης ελέγχου του κύρους επαγγελματικού τίτλου, χορηγηθέντος σε ένα κράτος-μέλος, από τις αρχές των άλλων κρατών-μελών και, ως εκ τούτου, δυνατότητα να μην αναγνωρίζεται σε ορισμένα κράτη-μέλη ένας επαγγελματικός τίτλος που αναγνωρίζεται στα λοιπά κράτη-μέλη, δυνατότητα η οποία αντιστρατεύεται τη θεμελιώδη για την κοινοτική έννομη τάξη ανάγκη της ομοιόμορφης εφαρμογής των κανόνων του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα κράτη-μέλη.

Η ως άνω εκδοχή περί της εννοίας των κρίσιμων διατά-

ξεων της οδηγίας 92/51 είναι, εξ άλλου, κατά την πλειοψηφούσα άποψη, η μόνη συμβατή με τις μνημονευθείσες ανωτέρω, στην έβδομη σκέψη, θεμελιώδεις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των υπηρεσιών, η διευκόλυνση εφαρμογής των οποίων είναι, κατά τα ήδη εκτεθέντα ανωτέρω, ο προέχων σκοπός της θεσπίσεως της οδηγίας 92/51. Και τούτο για τους εξής λόγους: το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής: ΔΕΚ) δέχεται, κατά πάγια νομολογία, ότι τα δικαιώματα, τα οποία κατοχυρώνει η Συνθήκη, μπορεί να τύχουν επικλήσεως έναντι των αρχών ενός κράτους-μέλους (κράτους-μέλους υποδοχής) και από υπήκοο του τελευταίου τούτου κράτους, ο οποίος έχει αποκτήσει επαγγελματικά προσόντα (όπως, λόγου χάριν, έναν τίτλο σπουδών) σε άλλο κράτος-μέλος (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 8.7.1999, C-234/97, Fernandez de Bobadilla, Συλλογή 1999, σ. I-4773, σκ. 30, της 31.3.1993, C-19/92, Kraus, Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκ. 15 και 16, κ.λπ.). Εξ άλλου, από τη νομολογία του ΔΕΚ (βλ., ιδίως, την προμνησθείσα απόφαση Fernandez de Bobadilla, σκ. 28, 29 και 31 επ.) συνάγεται ότι, ακόμη και στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των οδηγιών περί αναγνώρισεως των τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση, όπως είναι οι οδηγίες 89/48 και 92/51, η ανάγκη διασφαλίσεως της ακώλυτης ασκήσεως των κατοχυρουμένων στη Συνθήκη δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων επιβάλλει περιορισμούς στην ευχέρεια του κράτους-μέλους υποδοχής να θεσπίζει νομοθεσία, η οποία επιτρέπει την πρόσβαση σε ορισμένο επάγγελμα μόνον στα πρόσωπα που κατέχουν, είτε τίτλο, χορηγηθέντα από φορέα, εδρεύοντα στο κράτος-μέλος υποδοχής και αναγνωριζόμενο, από τη νομοθεσία του κράτους τούτου, ως εκπαιδευτικό ίδρυμα, είτε τίτλο, αποκτηθέντα σε άλλο κράτος-μέλος και αναγνωρισθέντα ως ισότιμο από τις αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής (βλ. τη μνημονευθείσα απόφαση Fernandez de Bobadilla, σκέψη 33, καθώς και τις αποφάσεις της 7.5.1991, C-340/89, Βλασσουπούλου, Συλλογή 1991, σ. I-2357, σκ. 15 και 20 και της 13.11.2003, C-313/01, Morgenbesser, Συλλογή 2003, σ. I-13467 σκ. 62). Έχει, ειδικότερα κριθεί ότι η διαδικασία αναγνώρισεως της ισοτιμίας του τίτλου, ο οποίος αποκτήθηκε σε άλλο κράτος-μέλος, προς τους τίτλους που χορηγούν τα εκπαιδευτικά ιδρύματα του κράτους-μέλους υποδοχής πρέπει να είναι σύμφωνη με τις εξής, συναγόμενες από τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, επιταγές: α) Οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής οφείλουν να λαμβάνουν υπ' όψη τα διπλώματα, πιστοποιητικά και άλλους τίτλους που έχει αποκτήσει ο ενδιαφερόμενος, με σκοπό την άσκηση του αυτού επαγγέλματος σε άλλο κράτος-μέλος και να προβαίνουν σε συγκριτική εξέταση των ικανοτήτων που πιστοποιούνται με τα διπλώματα αυτά και των γνώσεων και προσόντων που απαιτούνται από τις εθνικές διατάξεις (βλ. τις προμνησθείσες αποφάσεις Fernandez de Bobadilla, σκ.

31 και Βλασσοπούλου, σκ. 16, καθώς και την απόφαση της 16.5.2002, C-232/99, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σ. I-4235, σκ. 21). β) Αν η συγκριτική αυτή εξέταση των διπλωμάτων οδηγεί στη διαπίστωση ότι οι γνώσεις και τα προσόντα που πιστοποιούνται με το δίπλωμα που αποκτήθηκε σε άλλο κράτος-μέλος αντιστοιχούν στα απαιτούμενα από τις εθνικές διατάξεις, οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής υποχρεούνται να δεχθούν ότι το δίπλωμα αυτό πληροί τις προϋποθέσεις που θέτουν οι διατάξεις αυτές· αν, αντιθέτως, από τη σύγκριση προκύπτει μερική μόνον αντιστοιχία μεταξύ αυτών των γνώσεων και προσόντων, οι αρμόδιες αρχές δικαιούνται να απαιτήσουν από τον ενδιαφερόμενο να αποδείξει ότι έχει αποκτήσει τις γνώσεις και τα προσόντα που του λείπουν (βλ. τις προμνησθείσες αποφάσεις Fernandez de Bobadilla, σκ. 32 και Βλασσοπούλου, σκ. 19). Τέλος, από τη νομολογία του ΔΕΚ ευθέως συνάγεται (βλ. την απόφαση Fernandez de Bobadilla, σκ. 34) ότι, όταν το κράτος-μέλος υποδοχής δεν έχει θεσπίσει, σε εθνικό επίπεδο, γενική διαδικασία αναγνώρισεως της ισοτιμίας ή η διαδικασία αυτή δεν είναι σύμφωνη προς τις ως άνω, υπό α' και β' επιταγές του κοινοτικού δικαίου, τότε το όργανο του κράτους-μέλους υποδοχής, στο οποίο έχει ανατεθεί, από την εθνική νομοθεσία η αρμοδιότητα να ελέγχει τη συνδρομή των προϋποθέσεων προσβάσεως σε ορισμένο επάγγελμα, οφείλει να εξετάσει αν το δίπλωμα που απέκτησε ο ενδιαφερόμενος σε άλλο κράτος-μέλος, μαζί με την τυχόν πρακτική εξάσκηση, πρέπει να θεωρηθεί ως ισότιμο του τίτλου, ο οποίος απαιτείται για την πρόσβαση στο εν λόγω επάγγελμα. Οι κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας 92/51 στοιχούν απολύτως προς την ως άνω, νομολογιακά διαμορφωθείσα, αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισεως των τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση.

Πράγματι, το σύστημα της οδηγίας 92/51, βασίζεται στην αντίληψη, στενώς συναπτόμενη προς την εν λόγω νομολογιακή αρχή, ότι ένα δίπλωμα, το οποίο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, αναγνωρίζεται από το κράτος-μέλος υποδοχής, όχι λόγω της εγγενούς αξίας της εκπαίδευσέως την οποία πιστοποιεί, αλλά λόγω του ότι παρέχει, εντός του κράτους-μέλους προελεύσεως, πρόσβαση σε νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα και ότι, ως εκ τούτου, διαφορές, αναγόμενες στην οργάνωση ή στο περιεχόμενο της εκπαίδευσέως που πιστοποιεί το εν λόγω δίπλωμα έναντι εκείνης που παρέχεται στο κράτος-μέλος υποδοχής, δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν άρνηση αναγνώρισεως του σχετικού επαγγελματικού προσόντος, αλλά μπορούν, μόνον εφ' όσον είναι ουσιώδεις, να δικαιολογήσουν την εφαρμογή, εκ μέρους του κράτους-μέλους υποδοχής, των μέτρων αντισταθμίσεως που προβλέπονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 92/51 και τα οποία αποτελούν τη μέγιστη επιτρεπόμενη από την οδηγία παρέκκλιση από το σύστημα που η οδηγία αυτή εισάγει (βλ. ΔΕΚ αποφάσεις της 19.1.2006, C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκ. 19 και της 29.4.2004,

C-102/02, Beutenmüller, Συλλογή 2004, σ. I-5405, σκ. 52). Προς το εν λόγω σύστημα δεν θα ήταν, όμως, συμβατή η δυνατότητα του κράτους-μέλους υποδοχής να αρνηθεί απολύτως την πρόσβαση, σε νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα, σε κάτοχο τίτλου, ο οποίος έχει χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προελεύσεως και επιτρέπει, στο κράτος αυτό, την πρόσβαση στο αντίστοιχο επάγγελμα, και τούτο εκ μόνου του λόγου ότι ο τίτλος αυτός χορηγήθηκε στο κράτος-μέλος προελεύσεως κατά συνυπολογισμό χρόνου σπουδών, διανυθέντος σε φορέα, ο οποίος λειτουργεί μεν ελευθέρως στο κράτος-μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται όμως από τη νομοθεσία του κράτους τούτου ως εκπαιδευτικό ίδρυμα, δυνάμει σχετικής γενικής διατάξεως της νομοθεσίας αυτής. Η παροχή τέτοιας δυνατότητας στο κράτος-μέλος υποδοχής θα παρεβίαζε, πράγματι, ευθέως την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισεως, εφ' όσον θα επέτρεπε στις αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής να απορρίπτουν εκ ρίζης το αίτημα αναγνώρισεως τίτλου, ο οποίος χορηγήθηκε από αρχή του κράτους-μέλους προελεύσεως και επιτρέπει, στο κράτος αυτό, πρόσβαση σε επάγγελμα, χωρίς να διατυπώνουν καμία ουσιαστική κρίση ως προς τις γνώσεις και τα προσόντα που πιστοποιούνται από τον επίμαχο τίτλο και χωρίς να προβαίνουν σε καμία σύγκρισή τους προς τις γνώσεις και τα προσόντα, τα οποία απαιτούν οι ρυθμιζουσες την πρόσβαση στο επάγγελμα εθνικές διατάξεις.

Η ως άνω ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας 92/51, διατυπούμενη εν όψει του όλου συστήματος ρυθμίσεων της Συνθήκης, δεν είναι αντίθετη, κατά την πλειοψηφία στο Δικαστήριο γνώμη, προς τις παρατεθείσες στην έβδομη σκέψη διατάξεις των άρθρων 149 και 150 της Συνθήκης. Και τούτο, για τους εξής λόγους: Με το άρθρο 149 της Συνθήκης, παραφυλάσσονται υπέρ των κρατών-μελών οι αρμοδιότητες που ανάγονται στο περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, ενώ με το άρθρο 150 παραφυλάσσονται, ομοίως, υπέρ των κρατών-μελών οι αρμοδιότητες που ανάγονται στο περιεχόμενο και την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσέως. Όπως, όμως, συνάγεται από τη νομολογία του ΔΕΚ, οι αρμοδιότητες που παραφυλάσσει η Συνθήκη υπέρ των κρατών-μελών πρέπει να ασκούνται κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να γίνονται πλήρως σεβαστές οι θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες η Συνθήκη, ομοίως κατοχυρώνει (βλ., μεταξύ άλλων, την μνημονευθείσα ήδη απόφαση Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, σκ. 29, καθώς και τις αποφάσεις της 12.7.2005, C-403/03, Schempp, Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκ. 19, της 3.10.2000, C-58/98, Corsten, Συλλογή 2000, σ. I-7919, σκ. 31, της 24.11.1998, C-274/96, Bickel και Franz, Συλλογή 1998, σ. I-7637, σκ. 17 και 18 κ.ά.), αλλά και τα δικαιώματα τα οποία θεσπίζονται από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, κατ' ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που αναθέτει η Συνθήκη στα κοινοτικά όργανα (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 3.7.1974, 9/74, Casagrande, Rec. 1974, σ. 773 σκ. 6 επ.). Έχει, εξ άλλου, παγίως κριθεί ότι κάθε μορ-

φής εκπαίδευση που προετοιμάζει για την απόκτηση τυπικού προσόντος για συγκεκριμένο επάγγελμα ή απασχόληση ή παρέχει την ιδιαίτερη ικανότητα για την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος ή της εν λόγω απασχολήσεως εμπίπτει στην έννοια της επαγγελματικής εκπαίδευσως (περιλαμβανομένων, εφ' όσον πληρούνται οι εν λόγω όροι, ακόμη και των πανεπιστημιακών σπουδών), καθώς επίσης και ότι τα συναφή προς την επαγγελματική εκπαίδευση ζητήματα συνάπτονται στενά με την κατοχυρούμενη στη Συνθήκη ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, εφ' όσον η ακώλυτη πρόσβαση στην παρεχόμενη στα κράτη-μέλη επαγγελματική εκπαίδευση συνιστά στοιχείο σημαντικό για την άσκηση του ανωτέρω, θεμελιώδους για την κοινοτική έννομη τάξη, δικαιώματος (βλ. αποφάσεις της 1.7.2004, C-65/03, Επιτροπή κατά του Βελγίου, Συλλογή 2004, σ. I-6427, σκ. 25, της 30.5.1989, C-242/1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1989, σ. 1425, σκ. 29, της 2.2.1988, C-24/86, Blaizot, Συλλογή 1988, σ. 379, σκ. 11 και της 13.2.1985, C-293/83, Gravier, Συλλογή 1985, σ. 593, σκ. 23 και 24). Αυτός είναι και ο λόγος, για τον οποίο το άρθρο 150 παράγραφος 1 της Συνθήκης παραφυλάσσει μεν υπέρ των κρατών-μελών τις αρμοδιότητες που ανάγονται στην οργάνωση και το περιεχόμενο της επαγγελματικής εκπαίδευσως, αναθέτει, όμως, παραλλήλως στην Κοινότητα την αρμοδιότητα να θεσπίσει και να εφαρμόσει «πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης, η οποία στηρίζει και συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών-μελών», με στόχο, μεταξύ άλλων (βλ. άρθρο 150 παράγραφος 2), «την ενίσχυση της κινητικότητας (...) των εκπαιδευομένων και ιδίως των νέων» (βλ. την προμνησθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, σκ. 25, καθώς και τις αποφάσεις της 7.7.2005, C-147/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Συλλογή 2005, σ. I-5969, σκ. 69 και της 11.7.2002, C-224/98, D' Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκ. 32). Η στενή αυτή σχέση μεταξύ επαγγελματικής, υπό την εκτεθείσα έννοια, εκπαίδευσως, αφ' ενός και ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, αφ' ετέρου είναι, άλλωστε, και ο λόγος για τον οποίον η Συνθήκη προνοεί ειδικώς περί εκδόσεως οδηγιών «για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων», με τη διάταξη του άρθρου 47 παράγραφος 1, το οποίο ανήκει στον αφορώντα την άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας Τίτλο III της Συνθήκης και περιλαμβάνεται μεταξύ των διατάξεων της Συνθήκης, κατ' επίκληση των οποίων έχει εκδοθεί η οδηγία 92/51. Εν όψει όλων των ανωτέρω, τα κράτη-μέλη έχουν μεν την αρμοδιότητα να θεσπίζουν κανόνες, αναγομένους στην οργάνωση και το περιεχόμενο της επαγγελματικής, υπό την εκτεθείσα έννοια, εκπαίδευσως, τούτο, όμως, υπό την επιφύλαξη ότι οι κανόνες αυτοί δεν θίγουν τα συνδεδεμένα με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων δικαιώματα. Ως εθνική δε διάταξη, θίγουσα την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, πρέπει, εν όψει της σχετικής, πάγιας νομολογίας του ΔΕΚ, να νοηθεί κάθε ρύθμιση, αναγόμενη στην οργάνωση ή το περιεχόμενο της επαγγελματικής εκπαίδευσως, η οποία απαγορεύει, παρακωλύει

ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας (βλ., λόγου χάριν, αποφάσεις της 30.3.1993, C-168/91, Κωνσταντινίδης, Συλλογή 1993, σ. I-1991, σκ. 15 και της 11.7.2002, C-294/00, Grabner, Συλλογή 2002, σ. I-6515, σκ. 38). Κατ' εξαίρεση, μια τέτοια ρύθμιση, εφαρμοζόμενη σε κάθε πρόσωπο, ανεξαρτήτως ιθαγένειας που ασκεί δραστηριότητα στο κράτος-μέλος υποδοχής, μπορεί να δικαιολογηθεί, κατά πάγια, ομοίως νομολογία του ΔΕΚ, μόνον εάν επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, θαληπόμενους από την κοινοτική έννομη τάξη, είναι κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν είναι δεσμευτική πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού τούτου (βλ., λόγου χάριν, αποφάσεις της 30.11.1995, C-55/94, Gebhard, Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκ. 37 και της 4.7.2000, C-424/97, Haim, Συλλογή 2000, σ. I-5123, σκ. 57, καθώς και την απόφαση της 13.11.2003, C-153/02, Neri, Συλλογή 2003, σ. I-13555, σκ. 46).

Κατά συνέπεια, εθνική διάταξη, η οποία θα απέκλειε απολύτως την πρόσβαση, σε νομοθετικώς κατοχυρωμένο επάγγελμα, σε κάτοχο τίτλου, ο οποίος έχει χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προελεύσεως και επιτρέπει, στο κράτος αυτό, την πρόσβαση στο αντίστοιχο επάγγελμα, και τούτο εκ μόνου του λόγου ότι ο τίτλος αυτός χορηγήθηκε στο κράτος-μέλος προελεύσεως κατά συνυπολογισμό χρόνου σπουδών, διανυθέντος σε φορέα, ο οποίος λειτουργεί μεν ελεύθερως στο κράτος-μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται όμως από τη νομοθεσία του κράτους τούτου ως εκπαιδευτικό ίδρυμα, δυνάμει σχετικής γενικής διατάξεως της νομοθεσίας αυτής, θα παρεβίαζε ευθέως τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Πράγματι, ακόμη και αν εθεωρείτο ότι οι σχετικές εθνικές ρυθμίσεις αποβλέπουν στην εξασφάλιση επαγγελματικής, υπό την εκτεθείσα έννοια, εκπαίδευσως υψηλού επιπέδου και ότι είναι κατάλληλες για την επίτευξη του σκοπού τούτου, τον οποίον, αναμφισβήτως, επιδοκμάζει η κοινοτική έννομη τάξη (βλ. σχετικώς τα οριζόμενα στο άρθρο 3 παράγραφος 1 περίπτωση π' της Συνθήκης, καθώς και την προμνησθείσα απόφαση Neri, σκ. 46), πάντως οι ρυθμίσεις αυτές θα έβαιναν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτηση του εν λόγω σκοπού. Και τούτο, διότι για την εξασφάλιση επαγγελματικής εκπαίδευσως υψηλού επιπέδου δεν είναι αναγκαία η γενική και αδιάστικτη απαγόρευση της αναγνώρισεως ορισμένης κατηγορίας φορέων (ελεύθερως, κατά τα λοιπά, λειτουργούντων) ως εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, αλλήθα αρκούσε η θέσπιση, από τον εθνικό νομοθέτη, κανόνων, με τους οποίους οι εν λόγω φορείς θα υπήγοντο σε ειδικό σύστημα διοικητικής εποπτείας στο πλαίσιο του οποίου η κατ' αρχήν λειτουργία ενός συγκεκριμένου φορέα και η αναγνώρισή του ή μη, από τις εθνικές αρχές, ως εκπαιδευτικού ιδρύματος, καθώς και η διατήρηση της αναγνώρισεως αυτής, θα εξηρτάτο από όρους και προϋποθέσεις, δια της ικανοποίησης των οποίων θα ελεγχόταν, κατά περίπτωση, από

τις εθνικές αρχές, η δυνατότητα του εκάστοτε ελεγχόμενου φορέα να λειτουργήσει στο πλαίσιο της εθνικής εννόμου τάξεως και να παράσχει εκπαιδευτικό έργο, ανταποκρινόμενο, από άποψη ποιότητας και περιεχομένου, στο απαιτούμενο από τη σχετική εθνική νομοθεσία υψηλό επίπεδο (βλ., ιδίως, την προμνησθείσα απόφαση Νερί, σκέψεις 48 έως 50, από τις οποίες ευθέως προκύπτει ότι μια διοικητική πρακτική, σύμφωνα με την οποία τα πανεπιστημιακά διπλώματα τα οποία χορηγούνται από πανεπιστήμιο κράτους-μέλους δεν μπορούν να αναγνωρισθούν σε άλλο κράτος-μέλος, όταν τα προπαρασκευαστικά μαθήματα για τα ως άνω διπλώματα έχουν παρασχεθεί στο τελευταίο κράτος-μέλος από άλλο εκπαιδευτικό ίδρυμα, βάσει συμφωνίας η οποία συνήφθη μεταξύ των δύο αυτών ιδρυμάτων, ακόμη και εάν εθεωρείτο πρακτική κατάλληλη για τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας, ως υπερακοντίζουσα τον ανωτέρω σκοπό, εφ' όσον «αποκλείει κάθε έλεγχο εκ μέρους των εθνικών αρχών και, επομένως, κάθε δυνατότητα αναγνώρισεως των διπλωμάτων» που χορηγούνται υπό τις εκτεθείσες συνθήκες: πρβλ. και την απόφαση της 15.3.1988, 147/86, Επιτροπή κατά Ελθιάδος, Συλλογή 1988, σ. 1637, σκ. 10). Άλλως, όταν ένα κράτος-μέλος επιτρέπει να λειτουργεί ελεuthέρως στο έδαφος του ορισμένος φορέας (ο οποίος, επομένως, δεν ασκεί παράνομη δραστηριότητα), αλλήλ αρνείται, απλώς κατ' επίκληση των άρθρων 149 και 150 της Συνθήκης και σχετικών εσωτερικών ρυθμίσεων, γενικής εφαρμογής, να αναγνωρίσει τον φορέα αυτόν ως εκπαιδευτικό ίδρυμα, δυνάμενο να χορηγήσει, στο έδαφος του εν λόγω κράτους-μέλους, τίτλους σπουδών, τούτο και μόνον δεν αρκεί για να θεωρηθεί ανεπίτρεπτη, από άποψη κοινοτικού δικαίου, η χορήγηση τίτλου, από άλλο κράτος-μέλος (κατ' ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που ασκεί στο έδαφος του, ομοίως δυνάμει των άρθρων 149 και 150 της Συνθήκης), κατόπιν αναγνώρισεως και χρόνου διανυθέντος στον ως άνω, νομίμως λειτουργούντα στο έτερο κράτος-μέλος φορέα, αναγνώρισεως, η οποία χωρεί βάσει ουσιαστικών κριτηρίων, αναγομένων στο επίπεδο των παρεχομένων από τον φορέα αυτόν υπηρεσιών, αφ' ενός και των απαιτούμενων για τη χορήγηση του τίτλου γνώσεων και δεξιοτήτων, αφ' ετέρου.

Εν όψει όλων των ανωτέρω, η υιοθετούμενη από την πλειοψηφούσα άποψη ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας 92/51, όχι μόνον δεν αντιβαίνει, κατά την εν λόγω πάντοτε άποψη, στις διατάξεις της Συνθήκης, αλλήλ, τουναντίον, επιβάλλεται ως η μόνη ανταποκρινόμενη στο όλο σύστημα ρυθμίσεων της Συνθήκης και στην ανάγκη να εξυπηρετηθούν ταυτοχρόνως και εν αρμονία, δύο θαηπόμμενοι από τη Συνθήκη σκοποί, δηλαδή αφ' ενός μεν η άσκηση, από τα κράτη-μέλη, των αρμοδιοτήτων τους που αφορούν στο περιεχόμενο και την οργάνωση της επαγγελματικής, υπό την εκτεθείσα έννοια, εκπαίδευσεως, ώστε να επιτευχθεί η παροχή επαγγελματικής εκπαίδευσεως υψηλού

επιπέδου, αφ' ετέρου δε η άσκηση, από τους υπηκόους των κρατών-μελών, των δικαιωμάτων που αυτοί αρύονται από την ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων (πρβλ., ήδη, τον συγκερασμό μεταξύ των δύο αυτών σκοπών, τον οποίον επιχειρεί επί συναφών ζητημάτων ο κοινοτικός νομοθέτης, θεσπίζοντας τη διάταξη του άρθρου 50 παράγραφος 3 της μεταγενέστερης τού εν προκειμένω κρίσιμου χρόνου οδηγίας 2005/36/EK, ήδη μνημονευθείσας ανωτέρω, στην έβδομη σκέψη). Επιχειρήματα περί του αντιθέτου δεν είναι δυνατόν να συναχθούν, όπως δέχεται η παρατιθέμενη κατωτέρω άποψη της μειοψηφίας, από την προμνησθείσα απόφαση του ΔΕΚ της 15.3.1988, 147/86, Επιτροπή κατά Ελθιάδος. [...]

Τέλος, η υιοθετούμενη από την πλειοψηφία ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας 92/51 δεν οδηγεί, όπως δέχεται η παρατιθέμενη κατωτέρω μειοψηφία, σε καταχρηστική επίκληση των δικαιωμάτων που η οδηγία αυτή θεσπίζει υπέρ των κοινοτικών υπηκόων. Και τούτο, διότι, όταν ένας κοινοτικός υπήκοος, ο οποίος απέκτησε, υπό συνθήκες όπως οι ανωτέρω εκτεθείσες, το δικαίωμα να ασκεί ορισμένο επάγγελμα σε ένα κράτος-μέλος, επιδιώκει να ασκήσει το ίδιο επάγγελμα σε άλλο κράτος-μέλος, επικαλείται κατ' ουσίαν δικαίωμα που απορρέει από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, την οποία η ίδια η Συνθήκη κατοχυρώνει: όμως, η επίκληση, υπό τις ως άνω συνθήκες, δικαιώματος που κατοχυρώνει η Συνθήκη δεν μπορεί, πάντως, αυτή καθ' εαυτή, να θεωρηθεί καταχρηστική (βλ. σχετικώς την προμνησθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκ. 70).

Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Δ. Πετρούλιας και Ε. Νίκα, οι οποίοι διετύπωσαν την εξής άποψη: Α. α. Σύμφωνα με τα άρθρα 149 και 150 της Συνθήκης, το περιεχόμενο της διδασκαλίας και η οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος αφ' ενός και το περιεχόμενο και η οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσεως αφ' ετέρου εμπίπτουν αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών. Τούτο προκύπτει σαφώς τόσο από την παρ. 1 του άρθρου 149 και την παρ. 1 του άρθρου 150, στις οποίες ορίζεται, με ιδιαίτερη μάλιστα έμφαση, ότι η Κοινότητα σέβεται «πλήρως» την αρμοδιότητα των κρατών-μελών για το περιεχόμενο και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και της επαγγελματικής εκπαίδευσεως, όσο και από τις παρ. με αριθ. 4 των ανωτέρω άρθρων, στις οποίες ρητώς προβλέπεται ότι το Συμβούλιο θεσπίζει «δράσεις ενθάρρυνσης» και «μέτρα» για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στα άρθρα 149 και 150, αντιστοίχως, «χωρίς να εναρμονίζει τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών-μελών». β. Και vai μεν το άρθρο 47 (πρώην άρθρο 57) της Συνθήκης εξουσιοδοτεί τον κοινοτικό νομοθέτη να εκδίδει οδηγίες για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων. Ωστόσο, όπως έχει γίνει δεκτό, η οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και της επαγγελματικής εκπαίδευσεως δεν περιλαμβάνονται αυτές καθαυτές μεταξύ των τομέων τους οποίους η Συνθήκη έχει υπαγάγει στην αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων (βλ. την από-

φαση του Πρωτοδικείου των Ε.Κ. της 11.2.1992, υπόθ. Τ-16/90, Παναγιωτοπούλου, Συλ. 1992, σελ. ΙΙ-89 επόμε. σκ. 50, και την εκεί αναφερόμενη νομολογία του ΔΕΚ). Συνεπώς, σύμφωνα με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών-μελών στον τομέα της παιδείας και της επαγγελματικής εκπαίδευσης, όπως η κατανομή αυτή προκύπτει από τη Συνθήκη, η εκπαίδευση που πραγματοποιείται στο έδαφος ενός κράτους-μέλους, αδιαφόρως του αν πρόκειται για δημόσια ή ιδιωτική εκπαίδευση, διέπεται αποκλειστικά από το εθνικό δίκαιο του εν λόγω κράτους-μέλους (βλ. την προαναφερόμενη απόφαση του Πρωτοδικείου των Ε.Κ., σκ. 51). γ. Κατ' ακοιουθίαν των ανωτέρω, στα κράτη-μέλη εναπόκειται, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους αυτής, να καθορίζουν, ιδίως, τη διάρθρωση του εκπαιδευτικού συστήματος και της επαγγελματικής εκπαίδευσης σε βαθμίδες, τα ιδρύματα της κάθε βαθμίδας που παρέχουν εκπαίδευση στο έδαφός τους, το περιεχόμενο των σπουδών, όπως προσδιορίζεται με τα προγράμματα σπουδών, την αξία των χορηγούμενων τίτλων σπουδών καθώς και τα της εισαγωγής των σπουδαστών στα εν λόγω εκπαιδευτικά ιδρύματα. Επίσης, στα κράτη-μέλη ανήκει η αποκλειστική αρμοδιότητα να ορίζουν εάν η εκπαίδευση παρέχεται στο έδαφός τους αποκλειστικά από κρατικά ιδρύματα ή και ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και εάν επιτρέπεται παράλληλα η ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, σε όλες ή ορισμένες μόνον βαθμίδες του εκπαιδευτικού συστήματος, προσδιορίζοντας ειδικότερα και το καθεστώς των ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στο έδαφός τους, το περιεχόμενο και το επίπεδο εκπαίδευσης που αυτά επιτρέπεται να παρέχουν αλλή και το εάν οι τίτλοι σπουδών που χορηγούνται από τα ιδρύματα αυτά μπορούν να τύχουν επίσημης αναγνώρισης (βλ. την προαναφερόμενη απόφαση του Πρωτοδικείου των Ε.Κ. στην υπόθεση Παναγιωτοπούλου, σκ. 58). δ. Βεβαίως, στο μέτρο που η άσκηση της εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής συνδέεται με μια από τις ελευθερίες της Συνθήκης (όπως η ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων και υπηρεσιών), τα κράτη-μέλη οφείλουν να τηρούν τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, όπως είναι η αρχή της απαγόρευσης των άμεσων διακρίσεων με κριτήριο την ιθαγένεια (βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 15.3.1988, υπόθεση 147/86 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1988 64651 επόμε. και απόφαση του Πρωτοδικείου των Ε.Κ. της 11.2.1992, υπόθ. Τ-16/90 Παναγιωτοπούλου, Συλλ. 1992 σελ. ΙΙ-89), καθώς και των έμμεσων διακρίσεων με βάση άλλα κριτήρια που, αν και είναι φαινομενικά ουδέτερα, καταλήγουν, στην ουσία, στο ίδιο αποτέλεσμα (βλ. ενδεικτικά απόφ. ΔΕΚ της 30.5.1989, υπόθ. 33/88 Allue και Coonan, Συλλ. 1989, σελ. Ι-1591, σκ. 11 και απόφ. της 7.5.1991, C-340/89, Βλασσπούλου, Συλλ. 1991, σελ. Ι-2357, σκ. 15). ε. Έχει πάντως γίνει ρητώς δεκτό, ότι, η σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο ενός κράτους-μέλους, απαγόρευση της ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων ή ανώτερων ιδιωτικών

σχολίων επαγγελματικής εκπαίδευσης (κατά τη θεσπιζόμενη διάκριση στο άρθρο 16 του Ελληνικού Συντάγματος), εφ' όσον είναι γενική, δηλαδή ισχύει αδιακρίτως τόσο για τους υπηκόους του κράτους-μέλους, το εθνικό δίκαιο του οποίου την επιβάλλει, όσο και για τους υπηκόους των άλλων κρατών-μελών, δεν αντίκειται στην κατοχυρούμενη από το άρθρο 43 (πρώην άρθρο 52) της Συνθήκης, ελευθερία εγκατάστασης. Και τούτο διότι, κατά το εν λόγω άρθρο 43 παρ. 2 της Συνθήκης, η ελευθερία εγκατάστασης συνίσταται στην πρόσβαση στις μη μισθωτές δραστηριότητες, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης για τους δικούς της υπηκόους. Το ΔΕΚ εφάρμοσε την ανωτέρω αρχή, όπως τονίζεται στην προαναφερόμενη απόφαση Παναγιωτοπούλου του Πρωτοδικείου των Ε.Κ. (σκ. 73), με την απόφαση της 15ης Μαρτίου 1988, υπόθεση 147/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σχετικά με την απαγόρευση ίδρυσης ιδιωτικών σχολίων ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης, η οποία απορρέει, ελλείψει νόμου ο οποίος να επιτρέπει την ίδρυση τέτοιων σχολίων, από το άρθρο 16 παρ. 7 του Ελληνικού Συντάγματος, αποφαινόμενο ότι, εφόσον η απαγόρευση αυτή ισχύει αδιακρίτως τόσο για τους έλληνες υπηκόους, όσο και για τους υπηκόους των άλλων κρατών-μελών, δεν ήταν αντίθετη προς τις διατάξεις της Συνθήκης. [...]

ζ. Και είναι μεν αληθές ότι, κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, οι εθνικές αρμοδιότητες δεν μπορεί να ασκούνται κατά τρόπο που παραβιάζει τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνει η Συνθήκη, μεταξύ των οποίων είναι και η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών, στη διευκόλυνση της οποίας κατατείνουν και το γενικό σύστημα αναγνώρισης διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που καθιερώνει η Οδηγία 89/48/ΕΟΚ καθώς και το δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης επαγγελματικής εκπαίδευσης που εισάγεται με την Οδηγία 92/51/ΕΟΚ. Ωστόσο, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η άσκηση μιας θεμελιώδους ελευθερίας δεν μπορεί να στηριχθεί σε μια παράνομη κατάσταση και εν προκειμένω σε δίπλωμα το οποίο δεν έχει κτηθεί νομίμως. Πράγματι, όπως αναλύεται κατωτέρω, όταν με το δίπλωμα που έχει χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προέβλεψε και του οποίου ζητείται η αναγνώριση στο κράτος-μέλος υποδοχής, κατ' επίκληση των διατάξεων της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ, ή της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, πιστοποιείται επαγγελματική εκπαίδευση που έχει πραγματοποιηθεί, εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, στην επικράτεια του κράτους-μέλους υποδοχής, υπάρχει παρανομία εάν η εκπαίδευση αυτή έχει παρασχεθεί σε ίδρυμα το οποίο, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής που διέπει την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης που πραγματοποιείται στο έδαφός του, δεν αποτελεί εκπαιδευτικό ίδρυμα και ούτε επιτρέπεται να παρέχει επαγγελματική εκπαίδευση οποιουδήποτε επιπέδου και συνεπώς δεν πρόκειται για δίπλωμα νομίμως κτηθέν. Πολλή δε περισσότερο όταν, κατά τη νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής, συγκεκριμένες πράξεις ή παραβίψεις

των ιδιοκτητών ή εκπροσώπων των εν λόγω ιδρυμάτων, με τις οποίες επιδιώκεται να εμφανισθούν τα ιδρύματα αυτά ως εκπαιδευτικά ιδρύματα που παρέχουν αναγνωριζόμενη εκπαίδευση, χαρακτηρίζονται ως ποινικά κολλήσιμες πράξεις. Ούτε δε μπορεί να τεθεί καν ζήτημα εάν, στην περίπτωση αυτή, η άρνηση αναγνώρισης του διπλώματος συνιστά θεμιτό περιορισμό μιας θεμελιώδους ελευθερίας που κατοχυρώνει η Συνθήκη, εφόσον πρόκειται για δίπλωμα το οποίο δεν έχει κτηθεί νομίμως και συνεπώς δεν αποτελεί δίπλωμα κατά την έννοια των Οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ, βάσει των διατάξεων των οποίων γίνεται η αναγνώριση των διπλωμάτων. Η δε άρνηση αναγνώρισης τού, υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, χορηγηθέντος διπλώματος είναι αυτόθρον συνέπεια της απαγόρευσης παροχής στο κράτος-μέλος υποδοχής της επίμαχης εκπαίδευσης από ιδιωτικό ίδρυμα, όπως είναι το εργαστήριο ελευθέρων σπουδών, το οποίο μάλιστα, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία, δεν αποτελεί εκπαιδευτικό ίδρυμα. Η απαγόρευση δε αυτή της παροχής ιδιωτικής εκπαίδευσης, η οποία συνιστά, κατά τη Συνθήκη, άσκηση της κρατικής αρμοδιότητας για την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και της επαγγελματικής εκπαίδευσης στην επικράτεια ενός κράτους-μέλους, το εθνικό δίκαιο του οποίου την επιβάλλει, δεν αντίκειται στην κατοχυρούμενη από το άρθρο 43 της Συνθήκης ελευθερία εγκατάστασης, όταν όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση, είναι γενική, δηλαδή ισχύει αδιακρίτως τόσο για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους-μέλους, όσο και για τους υπηκόους των άλλων κρατών-μελών (βλ. την προαναφερόμενη απόφαση του ΔΕΚ, της 15.3.1988, υπόθεση 147/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος). [...]

Η τυχόν υιοθέτηση αντίθετης άποψης, ως προς την έννοια των διατάξεων της Οδηγίας, θα συνιστούσε όχι μόνον παραβίαση των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου του κράτους-μέλους υποδοχής, που διέπουν το περιεχόμενο και την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης που παρέχεται στο έδαφός του, για τα οποία είναι το εν λόγω κράτος-μέλος αποκλειστικά αρμόδιο, και συνεπώς παραβίαση της κρατικής του κυριαρχίας, αφού θα νομιμοποιούσε, κατ' αποτέλεσμα, τη λειτουργία ιδιωτικών ιδρυμάτων ως εκπαιδευτικών ιδρυμάτων παρεχόντων επαγγελματική εκπαίδευση, όταν, κατά τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους-μέλους, τέτοια ιδιωτικά ιδρύματα δεν αποτελούν εκπαιδευτικά ιδρύματα και δεν παρέχουν εκπαίδευση οποιουδήποτε επιπέδου, αλλή και της ίδιας της Συνθήκης. Πράγματι, μια τέτοια ρύθμιση αποτελεί θεμελιώδη κανόνα του εσωτερικού δικαίου που διέπει το περιεχόμενο και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και της επαγγελματικής εκπαίδευσης, δημόσιας ή ιδιωτικής, που πραγματοποιείται στο έδαφος του κράτους-μέλους, ο οποίος, κανόνas, κατά τη Συνθήκη, (άρθρα 5, 10, 149 και 150) πρέπει να είναι πλήρως σεβαστός όχι μόνον από τα κοινοτικά όργανα αλλή και από τις αρχές των λοιπών κρατών-μελών. Ως εκ τούτου, αν γίνει δεκτή η αντίθετη ερμηνεία των άρθρων 1 στοιχ. α' και 3 της Οδηγίας, τότε οι εν λόγω

διατάξεις της Οδηγίας αντίκεινται στα άρθρα 149, 150, 5 και 10 της Συνθήκης και είναι ανίσχυρες κατά τούτο. [...]

δ. Εξ άλλου, τα ανωτέρω συμπεράσματα δεν ανατρέπει η νομολογία του ΔΕΚ Valentina Neri, αντιθέτως, εμμέσως πλην σαφώς, τα επιβεβαιώνει. Και τούτο διότι, όπως γίνεται δεκτό στην εν λόγω απόφαση (ΔΕΚ, απόφαση της 13.11.2003, C-153/02), η ιταλική νομοθεσία δεν απαγορεύει τη διοργάνωση και παροχή τριτοβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης από ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα οποία επιτρέπεται να λειτουργούν ως εκπαιδευτικά ιδρύματα τέτοιου επιπέδου στην επικράτεια της Ιταλίας. Στη σκέψη 26 επισημαίνεται ότι «Η ESE παρέχει, στην ιταλική επικράτεια, μέσω του ιταλικού παραρτήματός της, της ίδιες υπηρεσίες με εκείνες που έχει εξουσία να παρέχει στο κράτος καταγωγής, τηρώντας πλήρως τη νομοθεσία του κράτους υποδοχής». Συνεπώς, η ESE αναγνωριζόταν από το ιταλικό δίκαιο ως εκπαιδευτικό ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, το οποίο νομίμως παρείχε στο ιταλικό έδαφος επαγγελματική εκπαίδευση. Επιπλέον, στην απόφαση V. Neri τονίζεται ότι η ιταλική έννομη τάξη αναγνωρίζει συμφωνίες μεταξύ των ιταλικών πανεπιστημίων και άλλων ιταλικών ιδρυμάτων ανωτέρων ή ανωτάτων σπουδών, «οι οποίες συμφωνίες είναι ανάλογοι με τη σύμβαση που συνήφθη μεταξύ του NTU και της ESE» (βλ. σκ. 47). Περαιτέρω δε στη εν λόγω απόφαση V. Neri, επισημαίνεται ότι «η μη αναγνώριση των διπλωμάτων, τα οποία χορηγούνται υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, αφορά μόνον τίτλους σπουδών που χορηγούνται σε ιταλούς υπηκόους». Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η Ιταλική Δημοκρατία ασκούσε, σύμφωνα με τα γενόμενα δεκτά στην ανωτέρω απόφαση του ΔΕΚ, την εθνική της αρμοδιότητα για την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης που παρέχεται στην επικράτεια της Ιταλίας, κατά τρόπο διακριτικό και για το λόγο αυτό το ΔΕΚ έκρινε ότι, υπό τις συνθήκες της κύριας δίκης που περιγράφονται στην απόφαση V. Neri, υπήρξε παραβίαση του άρθρου 43 της Συνθήκης. ε. Είναι πάντως σαφές ότι κατά την απόφαση V. Neri, αναγκαία προϋπόθεση για την αναγνώριση ενός διπλώματος που έχει χορηγηθεί από αρχή ενός κράτους-μέλους και περιλαμβάνει εκπαίδευση η οποία έχει πραγματοποιηθεί στο έδαφος άλλου κράτους-μέλους υποδοχής, είναι η εν λόγω εκπαίδευση να έχει παρασχεθεί σε ίδρυμα το οποίο, κατά τη νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής, αποτελεί εκπαιδευτικό ίδρυμα και επιτρέπεται να παρέχει επαγγελματική εκπαίδευση, τηρώντας πλήρως τη νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής, η οποία διέπει την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης στο εν λόγω κράτος-μέλος. στ. Αντιθέτως, στην κρινόμενη υπόθεση, η ελληνική νομοθεσία δεν επιτρέπει την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης, ανώτερης ή ανώτατης κατά τη διάκριση του Συντάγματος, ούτε επίσης επιτρέπει την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με δυνατότητα να παρέχουν μεταδευτεροβάθμια επαγγελματική εκπαίδευση η οποία προετοιμάζει για την άσκηση του

επαγγέλματος του οπτικού. Η απαγόρευση αυτή αφορά αδιακρίτως τόσο έλληνες πολίτες όσο και πολίτες των άλλων κρατών-μελών. [...]

13. Επειδή, όπως εξετέθη ανωτέρω, το αίτημα του αιτούντος, με το οποίο ο τελευταίος είχε ζητήσει να αναγνωρισθεί, κατ' εφαρμογή της οδηγίας 92/51, ο τίτλος που του χορήγησε το εδρεύον στην Ιταλία Ινστιτούτο I.R.S.O.O., ώστε να ασκήσει το νομοθετικώς κατοχυρωμένο στην Ελλάδα επάγγελμα του οπτικού, απερρίφθη, με την προσβαλλόμενη πράξη του Σ.Ε.Α.Τ.Ε.Κ., με μόνη αιτιολογία το ότι οι σπουδές, μετά το πέρας των οποίων χορηγήθηκε στον αιτούντα ο ανωτέρω τίτλος, πραγματοποιήθηκαν, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους σε φορέα (την «*** Α.Ε.»), ο οποίος εδρεύει στην Ελλάδα και ο οποίος, ως εργαστήριο ελευθέρων σπουδών, υπό την έννοια των άρθρων 5 παράγραφος 6 του ν.δ. της 9/9.10.1935 και 15 παράγραφος 3 του ν. 1966/1991, δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτικό ίδρυμα από την ελληνική νομοθεσία. Κατά την πλησιονηφύσασα στο Δικαστήριο άποψη, η αιτιολογία αυτή αντίκειται ευθέως, όπως βασίμως προβάλλεται, στις κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας 92/51 και δεν μπορεί, ως εκ τούτου να παράσχει νόμιμο και επαρκές έρεισμα στην απόρριψη του αιτήματος του αιτούντος. Κατά την άποψη, αντιθέτως, της μειοψηφίας, η αιτιολογία αυτή είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, νόμιμη και επαρκής. Δεδομένου, όμως, ότι αμφότερες οι ανωτέρω απόψεις θέτουν ζητήματα ερμηνείας των κρίσιμων εν προκειμένω κανόνων του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να αναβληθεί η οριστική κρίση επί της κρινόμενης αιτήσεως, προκειμένου να διατυπωθεί προς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 234 της Συνθήκης, το εξής προδικαστικό ερώτημα: «Όταν υπήκοος κράτους-μέλους, επικαλούμενος τίτλο που εμπίπτει, κατ' αυτόν, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18.6.1992, με τίτλο "σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ" (ΕΕ L 209), ζητεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής να του επιτραπεί η πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικώς κατοχυρωμένο στο κράτος-μέλος υποδοχής ή η άσκηση του επαγγέλματος τούτου, οι αρχές αυτές έχουν, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 1, 2, 3 και 4 της εν λόγω οδηγίας, ερμηνευομένων υπό το φως των άρθρων 149 και 150 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη δυνατότητα να απορρίψουν το αίτημα του ενδιαφερομένου (και να αποκλείσουν, έτσι, παντελώς την πρόσβασή του στο ανωτέρω επάγγελμα ή

την άσκησή του στο κράτος-μέλος υποδοχής), εκ μόνου του λόγου ότι ο επίμαχος τίτλος έχει μεν χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προελεύσεως, αλλά κατόπιν σπουδών, το μεγαλύτερο τμήμα των οποίων πραγματοποιήθηκε στο κράτος-μέλος υποδοχής και σε φορέα, ο οποίος λειτουργεί μεν ελευθέρως στο κράτος-μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται, όμως, ως εκπαιδευτικό ίδρυμα στο κράτος τούτο, δύναμει σχετικής γενικής διατάξεως της νομοθεσίας του;». Κατά τη γνώμη, όμως, των Συμβούλων Δ. Πετρούλια και Ε. Νίκα, εν όψει των όσων αυτοί έχουν υποστηρίξει στη δωδέκατη σκέψη και της αντίθετης άποψης της πλειοψηφίας, ανακύπτει προκριματικό ζήτημα ως προς τον χαρακτηρισμό του επίμαχου τίτλου του αιτούντος ως διπλώματος κατά την έννοια των διατάξεων της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ. Ως εκ τούτου, το προδικαστικό ερώτημα, το οποίο πρέπει, κατ' αρχάς, να τεθεί στο ΔΕΚ, δεν είναι το ανωτέρω διατυπωμένο ερώτημα, αλλά το εξής: «Ερωτάται, εάν τίτλος ο οποίος έχει χορηγηθεί από αρχή κράτους-μέλους προέλευσης και πιστοποιεί εκπαίδευση που έχει παρασχεθεί εν όλω ή εν μέρει σε εργαστήριο ελευθέρων σπουδών, το οποίο επιτρέπεται μεν να λειτουργεί στο κράτος-μέλος υποδοχής αλλά, κατά το Σύνταγμα και τη σχετική νομοθεσία τού εν λόγω κράτους-μέλους, στο έδαφος του οποίου πραγματοποιήθηκε εν όλω ή εν μέρει η πιστοποιούμενη εκπαίδευση, όχι μόνο δεν αποτελεί εκπαιδευτικό ίδρυμα και δεν του αναγνωρίζεται η δυνατότητα να παρέχει αναγνωριζόμενη εκπαίδευση, οποιουδήποτε επιπέδου, που προετοιμάζει για την άσκηση ενός νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, αλλά επί πλέον συγκεκριμένες πράξεις ή παραλείψεις του ιδιοκτήτη ή εκπροσώπου του, με τις οποίες επιδιώκεται να εμφανισθεί το εν λόγω εργαστήριο ελευθέρων σπουδών ως εκπαιδευτικό ίδρυμα που παρέχει αναγνωριζόμενη εκπαίδευση, επισύρουν διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, αποτελεί ή όχι δίπλωμα κατά την έννοια των διατάξεων της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, ερμηνευομένων υπό το φως των άρθρων 149 και 150 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς και του κανόνα που επιβάλλει, όχι μόνο στα κοινοτικά όργανα, αλλά και στα κράτη-μέλη, αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας;». Και τούτο διότι, κατά την μειοψηφύσασα γνώμη, σε αρνητική περίπτωση, ουδεμία υποχρέωση αναγνώρισης του σχετικού τίτλου προκύπτει για τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής και εν προκειμένω της Ελληνικής Δημοκρατίας.

(Αναβάλλει την οριστική κρίση - Διατυπώνει προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΚ)

Σχόλιο

Το άρθρο 16 Σ., το κοινοτικό δίκαιο και το Συμβούλιο της Επικρατείας ...δέκα χρόνια μετά

Με την περίφημη απόφαση 3457/1998 της Ολομέλειάς¹ του Συμβουλίου της Επικρατείας είχε κρίνει ότι, ενόψει του γεγονότος ότι το άρθρο 16 του Συντάγματος απαγορεύει τη σύσταση ανωτάτων σχολών από ιδιώτες, δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση χρόνου σπουδών διανυθέντος σε τμήμα ή παράρτημα Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (Α.Ε.Ι.) της αλλοδαπής, το οποίο λειτουργεί στην Ελλάδα με μορφή ιδιωτικού φροντιστηρίου ή Κέντρου Ελευθέρων Σπουδών, ως χρόνου διανυθέντος σε Α.Ε.Ι. της αλλοδαπής ομοταγές προς Ελληνικό Α.Ε.Ι., διότι η αναγνώριση αυτή θα ισοδυναμούσε με αναγνώριση σπουδών που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα σε ιδιωτικό φορέα ως σπουδών ανώτατης εκπαίδευσης και θα συνιστούσε καταστρατήγηση του Συντάγματος². Στην εν λόγω απόφαση το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο είχε αρνηθεί να θέσει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) αναφορικά με την ενδεχόμενη προσβολή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων από την υιοθετηθείσα παραπάνω ερμηνεία. Κατά την κρίση της Ολομέλειας, στην οποία αντιτάχθηκε ισχυρή μειοψηφία, στην εν λόγω υπόθεση δεν ετίθετο υπό εύλογη αμφιβολία ζήτημα εφαρμογής ή ερμηνείας κοινοτικών διατάξεων, διότι η αναγνώριση της ακαδημαϊκής ισοτιμίας, σε αντιδιαστολή προς την επαγγελματική ισοτιμία, εμπίπτει στην οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, η οποία, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 126 ΣυνθΕΚ (νυν άρθρου 149 ΕΚ), ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του άρθρου 16 του Συντάγματος, ανήκει αποκλειστικώς στον Έλληνα νομοθέτη. Η παραπάνω απόφαση αποτέλεσε βάση μιας σταθερής νομολογίας, η οποία, στοχεύοντας στη διασφάλιση του σεβασμού του άρθρου 16 του Συντάγματος έναντι του παράγωγου κοινοτικού δικαίου σχετικά με το σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση³, διαμόρφωσε τρεις βασικές ερμηνευτικές αρχές: κατά πρώτον, την αυστηρή διάκριση μεταξύ ακαδημαϊκής αναγνώρισης και αναγνώρισης τίτλων για επαγγελματική χρήση⁴· κατά δεύτερον, ένα κριτήριο εδαφικότητας όσον αφορά στην αρμοδιότητα καθορισμού της οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵· κατά τρίτον, μια εθνοκεντρική προσέγγιση της άσκησης των αρμοδιο-

τήτων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και της επαγγελματικής εκπαίδευσης (άρθρα 149 - 150 ΕΚ).

Δέκα περίπου χρόνια μετά, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί τις επιρροές της μεταγενέστερης σχετικής νομολογίας του ΔΕΚ⁶, της κριτικής των θεωρητικών⁷, της εξέλιξης του παράγωγου κοινοτικού δικαίου⁸ και της κάμψης του «νομολογιακού πατριωτισμού» του σε άλλες σπουδαίες υποθέσεις⁹. Ως φυσική συνέπεια αυτών των επιρροών εμφανίζεται η σχολιαζόμενη απόφαση του Δ' Τμήματός του, με την οποία το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο προβαίνει, κατά πλειοψηφία, σε μια αναθεώρηση δύο ερμηνευτικών αρχών

(1) Η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατόπιν της παραπεμπτικής απόφασης 2809/1997 του ΣΤ' Τμήματος. Βλ., αντί άλλων, Σ. Κτιστάκη, Η ισοτιμία των αλλοδαπών τίτλων σπουδών και ο ρόλος του ΔΙΚΑΤΣΑ. Πρόσθετες σκέψεις στην Ολ ΣτΕ 3457/98, ΔτΑ 8/2000, σ. 1019 επ..

(2) Βλ. επίσης ΣτΕ 1680/1990, 2274/1990 (Ολ.), 1440/2000, 2667/2003, 2392, 2709/2004, 2716/2005, 1841/2006 και ΣτΕ ΠΕ 194/2000.

(3) Βλ. τις διατάξεις των Οδηγιών 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16), και 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την οδηγία 89/48 (ΕΕ L 209, σ. 25). Για τη γενική προβληματική επί του ζητήματος, βλ., αντί άλλων, Ε. Μοναμελετζή, άρθρο 149, στον τόμο: Β. Σκουφή, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, 2003, σ. 1059 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

(4) Βλ. ΣτΕ 2076/1999, 1440/2000, 376/2001, 1114/2001, 39-40, 270/2002, 1462, 2246, 3977/2003, 907/2005, 2318, 3808/2006.

(5) Βλ. ΣτΕ 3156/2001.

(6) Βλ. ΔΕΚ, 13.11.2003, C-153/02, Valentina Neri, Συλλογή 2003, σ. I-13555.

(7) Βλ., αντί άλλων, Στ. Μαθία, Η αναγνώριση τίτλων σπουδών από Πανεπιστήμια χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΤοΣ 2003, σ. 1 επ., Ρ.-Εμ. Παπαδοπούλου, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Valentina Neri της 13ης Νοεμβρίου 2003 (υπόθεση C-153/02), Εφαρμογές ΔΔ ΙΖ(2004), σ. 31 επ., Γ. Gerapetritis, The Hellenic Council of State vis-à-vis the European Court of Justice: From voluntary seclusion to inevitable constitutional dialogue, in Essays in honour of Georgios I. Kassimatis, A. N. Sakkoulas, Berliner Wissenschafts-verlag, Bruylant, 2004, σ. 83 επ..

(8) Βλ. την Οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ 2005, L 255, σ. 22).

(9) Βλ., ιδίως, την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3670/2006, η οποία αφορά τη συμβατότητα του άρθρου 14 παρ. 9 Σ με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις.

από εκείνες που υιοθέτησε η παραπάνω νομολογία: εκείνης του κριτηρίου εδαφικότητας της αρμοδιότητας καθορισμού της οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος και εκείνης της εθνοκεντρικής προσέγγισης της άσκησης των αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών¹⁰. Πιο συγκεκριμένα, στην υπόθεση που κρίθηκε με τη σχολιαζόμενη απόφαση, το Δικαστήριο κλήθηκε να εκδικάσει αίτηση ακυρώσεως κατά αρνητικής σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου Επαγγελματικής Αναγνώρισης Τίτλων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (Σ.Ε.Α.Τ.Ε.Κ.) με την οποία απορρίφθηκε αίτημα με το οποίο, κατ' επίκληση της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ¹¹ και του π.δ/τος 231/1998, ζητείτο η αναγνώριση επαγγελματικού τίτλου οπτικού που αποκτήθηκε στην Ιταλία. Η εν λόγω αρνητική σύμφωνη γνώμη στηριζόταν στο σκεπτικό ότι οι σπουδές μετά το πέρας των οποίων χορηγήθηκε στον αιτούντα ο επίμαχος επαγγελματικός τίτλος, πραγματοποιήθηκαν, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, σε ιδιωτικό εργαστήριο ελευθέρων σπουδών που εδρεύει στην Ελλάδα και δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτικό ίδρυμα από την ελληνική νομοθεσία (ν. 1966/1991 και ν.δ/μα της 9/9.10.1935). Συναφώς, τέθηκε το ερώτημα εάν η αιτιολογία αυτή βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, όπως αυτή πρέπει να ερμηνευθεί ενόψει του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

Σύμφωνα με τη μειοψηφία άποψη, η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα έπρεπε να είναι θετική, διότι, κατά την έννοια των άρθρων 149 - 150 ΕΚ, η εκπαίδευση που πραγματοποιείται στο έδαφος ενός κράτους-μέλους, αδιαφόρως του αν πρόκειται για δημόσια ή ιδιωτική εκπαίδευση, διέπεται αποκλειστικά από το εθνικό του δίκαιο. Επομένως, το άρθρο 1 στοιχ. α' και ζ' της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ έχει την έννοια ότι δεν υπάρχει νόμιμο δίπλωμα, όταν η εκπαίδευση που προηγείται της χορήγησης του επίμαχου διπλώματος έχει παρασχεθεί από ίδρυμα το οποίο, κατά το δίκαιο του κράτους-μέλους υποδοχής -εν προκειμένω, το ελληνικό δίκαιο-, δεν επιτρέπεται να παρέχει ή να εμφανίζεται ότι παρέχει επαγγελματική εκπαίδευση και μάλιστα υπό την απειλή ποινικών ή διοικητικών κυρώσεων. Επισημαίνοντας δε ότι οι εφαρμοσθείσες εθνικές ρυθμίσεις είναι γενικές και δεν επιφέρουν άμεσες ή έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, η μειοψηφία άποψη θεώρησε ότι το σκεπτικό της προσβαλλόμενης αρνητικής σύμφωνης γνώμης του Σ.Ε.Α.Τ.Ε.Κ. δεν αντιβαίνει προς το παράγωγο ή το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Διαφορετικά, επισήμανε η μειοψηφία άποψη, θα συνέτρεχε παραβίαση όχι μόνον των σχετικών εθνικών διατάξεων αλλά και της ίδιας της κρατικής κυριαρχίας, αφού, μέσω μιας καταχρηστικής

επίκλησης του κοινοτικού δικαίου, θα νομιμοποιούταν, κατ' αποτέλεσμα, η λειτουργία ιδιωτικών ιδρυμάτων ως εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που παρέχουν επαγγελματική εκπαίδευση, μολονότι κάτι τέτοιο απαγορεύεται ρητώς από το ελληνικό δίκαιο. Εξάλλου, σε μια τέτοια περίπτωση, θα γινόταν δεκτή μια ερμηνεία της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ η οποία θα αντέβαινε στις διατάξεις των άρθρων 149, 150, 5 και 10 ΕΚ, γεγονός που θα έθετε εν αμφιβόλω το κύρος της ίδιας της Οδηγίας.

Εντούτοις, ακολουθώντας την πλειοψηφία άποψη, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκανε τελικώς δεκτό πως, όταν υπήκοος κράτους-μέλους, επικαλούμενος τίτλο που πληροί τις προϋποθέσεις της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, ζητεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής να του επιτραπεί η πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικά κατοχυρωμένο στο κράτος αυτό, οι εν λόγω αρχές δεν έχουν τη δυνατότητα να απορρίψουν το αίτημα αυτό εκ μόνου του λόγου ότι ο επίμαχος τίτλος έχει μεν χορηγηθεί από αρχή του κράτους-μέλους προέλευσης, αλλά κατόπιν σπουδών, το μεγαλύτερο τμήμα των οποίων πραγματοποιήθηκε στο κράτος-μέλος υποδοχής και σε φορέα ο οποίος λειτουργεί μεν ελεύθερα στο κράτος-μέλος υποδοχής, δυνάμει όμως γενικής διάταξης δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτικό ίδρυμα. Συναφώς, ένα δίπλωμα το οποίο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ πρέπει να αναγνωρίζεται από το κράτος-μέλος υποδοχής, όχι λόγω της εγγενούς αξίας της εκπαίδευσης την οποία πιστοποιεί, αλλά λόγω του γεγονότος ότι παρέχει, εντός του κράτους-μέλους προέλευσης, πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα. Επομένως, διαφορές αναγόμενες στην οργάνωση ή στο περιεχόμενο της εκπαίδευσης που πιστοποιεί το εν λόγω δίπλωμα έναντι εκείνης που παρέχεται στο κράτος-μέλος υποδοχής δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν άρνηση αναγνώρισης του σχετικού διπλώματος αλλά μπορούν, εφόσον είναι ουσιώδεις, να δικαιολογήσουν την εφαρμογή των μέτρων

(10) Αντίθετα, επιβεβαιώθηκε η ερμηνευτική αρχή περί της διάκρισης μεταξύ ακαδημαϊκής αναγνώρισης και αναγνώρισης τίτλων για επαγγελματική χρήση, η οποία εξάλλου ακολουθείται και από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Βλ. ΔΕΚ, 8.7.1999, C-234/97, Fernández de Bobadilla, Συλλογή 1999, σ. I-4773, σκέψη 27, ΔΕΚ, 14.7.2005, C-141/04, Peros, Συλλογή 2005, σ. I-7163, σκέψη 35. Πρβλ. ΣτΕ 1234/2007. Βλ. και Ε. Προβεδούρου, Περί του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ. Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 3977/2003, ΔτΑ 2005, σ. 1277 επ., ιδίως σ. 1295 επ.. Βλ., πάντως, ως προς τη θεωρητική αμφισβήτηση της εν λόγω διάκρισης, τη μειοψηφία άποψη που διατυπώθηκε στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3457/1998, σκέψη 10.

(11) Για το νομικό καθεστώς που εισάγει η Οδηγία αυτή, βλ. και ΣτΕ 2865/2006.

αντιστάθμισης που προβλέπει το άρθρο 4 της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ. Στην προκειμένη περίπτωση, τυχόν αποδοχή της δυνατότητας του κράτους-μέλους υποδοχής να αρνηθεί την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα πλήρως και απολύτως, δηλαδή χωρίς να διατυπώσει καμία ουσιαστική κρίση ως προς τα προσόντα που πιστοποιεί ο επίμαχος τίτλος και χωρίς να προβεί σε καμία σύγκρισή τους προς τα προσόντα τα οποία απαιτεί η εθνική νομοθεσία, θα παραβίαζε ευθέως την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Η ερμηνεία δε αυτή των διατάξεων της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ δεν είναι αντίθετη με τις διατάξεις των άρθρων 149 - 150 ΕΚ, εφόσον τα τελευταία επιφυλάσσουν υπέρ των κρατών-μελών αρμοδιότητες που πρέπει να ασκούνται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να γίνονται πλήρως σεβαστές οι θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες κατοχυρώνει η Συνθήκη ΕΚ.

Η αντιπαράθεση της άποψης της πλειοψηφίας με την άποψη της μειοψηφίας δεν οδήγησε απλώς στην υποβολή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ, ως προς το οποίο μάλιστα καθεμία από τις δύο απόψεις πρότεινε διαφορετική διατύπωση. Η έντονη αυτή αντιπαράθεση προσέφερε μια δικαστική απόφαση στο πολυσέλιδο σκεπτικό της οποίας βρίσκει κανείς μια αναλυτική παρουσίαση της εξέλιξης και μια εμπειριστατωμένη ερμηνεία του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου σχετικά με το σύστημα αναγνώρισης των τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση. Πριν απ' όλα, όμως, η εν λόγω αντιπαράθεση δίνει την ευκαιρία στον μελετητή της σχολιαζόμενης απόφασης να διακρίνει τις δύο βασικές νομολογιακές στρατηγικές που αναπτύσσονται τον τελευταίο καιρό στο Συμβούλιο της Επικρατείας αναφορικά με τη διαχείριση των θεσμικών εντάσεων μεταξύ κοινοτικής και εθνικής έννομης τάξης¹²: αφενός, τη στρατηγική αποκατάστασης της κοινοτικής νομιμότητας μέσω της ερμηνείας του εθνικού δικαίου υπό το πρίσμα των δεσμεύσεων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο (I)· αφετέρου, τη στρατηγική μετάλλαξης του «νομολογιακού πατριωτισμού» μέσω της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου υπό το πρίσμα των ιδιαιτεροτήτων του εθνικού δικαίου (II).

I. Η αποκατάσταση της κοινοτικής νομιμότητας: η ερμηνεία του εθνικού δικαίου υπό το πρίσμα των δεσμεύσεων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο

Καταρχάς, πρέπει να τονισθεί ότι καμία από τις δύο προμνησθείσες απόψεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της σχολιαζόμενης απόφασης δεν διεκδίκησε για τον εαυτό της τον χαρακτηρισμό της απολύτως σαφούς

και ανεπίδεκτης αμφιβολιών ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Ακόμη και η κρατήσασα άποψη που θα μπορούσε να ταχθεί υπέρ της εφαρμογής της θεωρίας της «acte clair»¹³, δέχθηκε ότι «δεδομένου (...) ότι αμφότερες οι ανωτέρω απόψεις θέτουν ζητήματα ερμηνείας των κρίσιμων εν προκειμένω κανόνων του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να αναβληθεί η οριστική κρίση επί της κρινόμενης αιτήσεως», προκειμένου να διατυπωθεί προς το ΔΕΚ σχετικό προδικαστικό ερώτημα. Όπως συνέβη και στην υπόθεση του «βασικού μετόχου»¹⁴, φαίνεται λοιπόν ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο εγκαταλείπει οριστικά την πρακτική αποφυγής υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΚ, όταν τίθεται ή μπορεί να τεθεί ζήτημα σύγκρουσης μεταξύ του κοινοτικού δικαίου και του εθνικού Συντάγματος¹⁵.

Εξάλλου, ως προς την ουσιαστική ερμηνεία του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, πρέπει να σημειωθεί ότι η κρατήσασα άποψη αποτυπώνει με ενάργεια τα δεδομένα της κοινοτικής νομοθεσίας και της συναφούς νομολογίας του ΔΕΚ. Δεν είναι δε τυχαίο ότι οι ίδιες κατ' ουσίαν αναλύσεις επαναλαμβάνονται συνοπτικά και στις μεταγενέστερες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Υ. Βοτ, της 19ης Απριλίου 2007, στην υπόθεση C-274/05 «Επιτροπή κατά Ελλάδας», η οποία αφορά διατάξεις της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ που δεν διαφέρουν ουσιωδώς από τις κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ.

Συναφώς, όπως αναφέρει ο Γενικός Εισαγγελέας Υ. Βοτ, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου δεν χωρεί αμφιβολία ότι «[ο]ρισμένες εθνικές ρυθμίσεις, μολονότι δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, είναι δυνατό να περιορίζουν αδικαιολόγητα την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Τούτο ισχύει, μεταξύ άλλων, προκειμένου περί των απαιτούμενων προσόντων για την άσκηση επαγγέλματος, τα οποία μπορεί να διαφέρουν σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Ο κοινοτικός νομοθέτης, προκειμένου να εξαλείψει αυτά τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, καθιέρωσε ένα σύστημα αναγνώρισης των προσόντων βασιζόμενο

(12) Για τη γενική προβληματική των εν λόγω στρατηγιών, βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Τα δικαιώματα στη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, in Μ. Τσαπόγα/Δ. Χριστόπουλο (επιμ.), Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης, Εκδόσεις Καστανιώτη, 2004, σ. 439 επ..

(13) Βλ. ΔΕΚ, 6.10.1982, 283/81, Cifit κ.λπ., Συλλογή 1982, σ. 3415.

(14) Βλ. την προμνησθείσα απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3670/2006.

(15) Σχετικά με την πρακτική αυτή, η οποία συχνά ισοδυναμεί με την άσκηση veto ως προς την παροχή πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, βλ. Γιαννακόπουλο, Τα δικαιώματα..., ό.π., ιδίως σ. 462 επ..

στην αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως.»¹⁶. Εξάλλου, το άρθρο 1 της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ, όπως και το άρθρο 1 της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, ορίζουν ότι ως «δίπλωμα» νοείται οποιοδήποτε δίπλωμα «έχει χορηγηθεί από αρμόδια αρχή κράτους μέλους, η οποία έχει ορισθεί σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις του εν λόγω κράτους μέλους». Επομένως, «επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το επίπεδο του διπλώματος κρίνεται κατά το δίκαιο του κράτους μέλους χορηγήσεως»¹⁷. Επιπλέον, οι παραπάνω διατάξεις δεν επιβάλλουν «κανένα κριτήριο εδαφικότητας όσον αφορά τον τόπο πραγματοποίησής των σπουδών. Συνεπώς, (...) ο καθορισμός του περιεχομένου και της οργανώσεως των σπουδών που οδηγούν στην απόκτηση του διπλώματος αυτού και, επομένως, ο καθορισμός του τόπου όπου θα πραγματοποιηθούν οι σπουδές αυτές εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους χορηγήσεως.»¹⁸. «Το γεγονός ότι οι σπουδές έχουν πραγματοποιηθεί, εν όλω ή εν μέρει, σε ιδιωτικό εκπαιδευτικό ίδρυμα εγκατεστημένο στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής δεν απαλλάσσει το κράτος αυτό από την υποχρέωση να αναγνωρίζει το δίπλωμα που χορηγείται μετά την ολοκλήρωση των σπουδών αυτών. Αν αναγνωριζόταν η ύπαρξη τέτοιας ευχέρειας του κράτους μέλους, θα ετίθετο εν αμφιβολώ η ίδια η αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως. (...) [Η] μη αναγνώριση διπλώματος για τον λόγο ότι χορηγήθηκε κατόπιν σπουδών που πραγματοποιήθηκαν βάσει συμφωνίας δικαιοχρήσεως θα είχε ως συνέπεια όχι μόνον να αποθαρρύνει τους φοιτητές να εγγράφονται στα προγράμματα σπουδών που προσφέρουν τα πανεπιστήμια των άλλων κρατών μελών αλλά και να εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων οι οποίοι είναι κάτοχοι των σχετικών διπλωμάτων»¹⁹. Άλλωστε, στις αιτιολογικές σκέψεις των Οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ, αναφέρεται σχετικά ότι οι Οδηγίες αυτές έχουν ως σκοπό να διευκολύνουν «την άσκηση επαγγέλματος σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο ο κοινοτικός υπήκοος απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του και ότι αυτός έχει δικαίωμα “να αποκτά [επαγγελματικές] γνώσεις όπου επιθυμεί”»²⁰. Τέλος, όπως επίσης επισημαίνει ο Γενικός Εισαγγελέας Υ. Βοτ, «οι συμφωνίες δικαιοχρήσεως καθιστούν δυνατή την κινητικότητα αυτού του είδους και διαπνέονται, εξάλλου, από το πνεύμα ακριβώς του κοινοτικού προγράμματος ανταλλαγών Erasmus, το οποίο ενθαρρύνει τις δράσεις συνεργασίας μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης των κρατών μελών»²¹. Στην περίπτωση δε κατά την οποία το κράτος-μέλος υποδοχής εκτιμά ότι η εκπαίδευση του κατόχου του διπλώματος αφορά τομείς γνώσεων ουσιωδώς διαφορετικούς από εκείνους που

καλύπτονται από το δίπλωμα που απαιτείται στο κράτος αυτό, το εν λόγω κράτος έχει τη δυνατότητα, κατά το άρθρο 4 της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ αλλά και κατά το άρθρο 4 της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ, να εφαρμόζει μέτρα αντιστάθμισης, όπως είναι η πρακτική άσκηση προσαρμογής²².

Τις παραπάνω θέσεις υιοθετεί και η κρατήσασα άποψη στη σχολιαζόμενη απόφαση, η οποία επισημαίνει ότι οι εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με την επαγγελματική εκπαίδευση και την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των δεσμεύσεων που γεννούν για τον κοινό νομοθέτη οι διατάξεις του πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Στο ορθό αυτό ερμηνευτικό πλαίσιο, η κρατήσασα άποψη αναλύει εκτενώς όχι μόνον τις διατάξεις των άρθρων 149 - 150 ΕΚ και των Οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ αλλά και την πάγια πλέον νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με την απαγόρευση υπέρμετρων περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη δυσμενών διακρίσεων²³, σχετικά με την επιβολή συναφών δεσμεύσεων ακόμη και κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν στα κράτη-μέλη²⁴, καθώς επίσης σχετικά με το περιεχόμενο και την έκταση εφαρμογής της γενικής αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, ιδίως στο πλαίσιο του παράγωγου κοινοτικού δικαίου για την αναγνώριση των τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση²⁵. Θα μπορούσε μάλιστα κανείς να απορήσει για την έκταση της τεκμηρίωσης των επιχειρημάτων της κρατήσασας άποψης, αν την ίδια στιγμή δεν παρατηρούσε ότι η εν λόγω άποψη είχε να αντιμετωπίσει μια εξίσου πρισματική όσο και καινοφανή ανάγνωση του κοινοτικού δικαίου από την πλευρά της μειοψηφήσασας γνώμης.

II. Η μετάλλαξη του «νομολογιακού πατριωτισμού»: η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου υπό το πρίσμα των ιδιαιτεροτήτων του εθνικού δικαίου

Όπως προκύπτει και από την ανάλυση που προηγήθηκε, δεν είναι ορθό να εκκινεί κανείς από το δεδομένο

(16) Βλ. τις προμνησθείσες προτάσεις, σημείο 2.

(17) Idem, σημείο 33.

(18) Idem, σημείο 34.

(19) Idem, σημεία 39 - 40.

(20) Idem, σημείο 41.

(21) Idem, σημείο 42.

(22) Πρβλ., idem, σημείο 43.

(23) Βλ., ενδεικτικά, ΔΕΚ, 31.3.1993, C-19/92, Kraus, Συλλογή 1993, σ. I-1663, ΔΕΚ, 11.7.2002, C-294/00, Gräbner, Συλλογή 2002, σ. I-6515, σκέψη 38.

(24) Βλ., μεταξύ άλλων, ΔΕΚ, 19.1.2006, C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, μη δημοσιευμένη ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 29, ΔΕΚ, 12.7.2005, C-403/03, Schempp, Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκέψη 19.

(25) Βλ., χαρακτηριστικά, ΔΕΚ, 8.7.1999, C 234/97, Fernández de Bobadilla, ό.π., ΔΕΚ, 13.11.2003, C-313/01, Morgenbesser, Συλλογή 2003, σ. I-13467.

ότι το άρθρο 16 Σ βρίσκεται σε σύγκρουση με το κοινοτικό δίκαιο. Ούτε το πρωτογενές ούτε το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο σχετικά με το σύστημα αναγνώρισης των τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση επιβάλλουν την αναθεώρηση του άρθρου 16 παρ. 5, 7 και 8 Σ σχετικά με την οργάνωση της ανώτατης, της επαγγελματικής και κάθε άλλης ειδικής εκπαίδευσης. Απλώς οι εν λόγω εθνικές ρυθμίσεις δεν πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται κατά τρόπο που περιορίζει υπέρμετρα τη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ πανεπιστημιακών ιδρυμάτων άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαφόρων μορφών φορέων εκπαίδευσης που είναι εγκατεστημένοι στην Ελλάδα. Όταν όμως πρόκειται για την ίδρυση στη χώρα μας εκπαιδευτικών ιδρυμάτων τα οποία στοχεύουν να χορηγούν αυτοτελώς ακαδημαϊκούς τίτλους ή τίτλους που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση και όχι απλώς να εντάσσονται στην εκπαιδευτική διαδικασία που οδηγεί στη χορήγηση τέτοιων τίτλων από εκπαιδευτικά ιδρύματα άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή όταν πρόκειται άμεσα για την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, από τα δεδομένα της νομολογίας του ΔΕΚ δεν καθίσταται διόλου προφανές ότι ο συνταγματικός και ο κοινός νομοθέτης οφείλουν να άρουν την όποια απαγόρευση άσκησης ιδιωτικής πρωτοβουλίας²⁶. Κοντολογίς, η σύγκρουση μεταξύ εθνικού Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου δεν προκύπτει παρά μόνον στο πλαίσιο αποδοχής της καταστρατήγησης του άρθρου 16 Σ βάσει των ερμηνευτικών αρχών που καθιερώθηκαν με την προμνησθείσα απόφαση ΣΤΕ (ΟΛ) 3457/1998.

Σε κάθε περίπτωση, από την άποψη της τυπικής ιεράρχησης των κανόνων δικαίου, στην υπόθεση της σχολιαζόμενης απόφασης δεν τίθεται ζήτημα ευθείας σύγκρουσης του άρθρου 16 Σ με το κοινοτικό δίκαιο. Και τούτο, διότι η προσβαλλόμενη αρνητική σύμφωνη γνώμη του Σ.Ε.Α.Τ.Ε.Κ. δεν στηρίζεται στο ίδιο το Σύνταγμα αλλά σε νομοθετικές διατάξεις, οι οποίες, εντός των ορίων της σχετικής ευχέρειας που χορηγεί το άρθρο 16 παρ. 7 Σ, δεν αναγνωρίζουν ως εκπαιδευτικό ίδρυμα εκείνο στο οποίο πραγματοποιήθηκαν, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, οι σπουδές που οδήγησαν στον επίμαχο επαγγελματικό τίτλο οπτικού που αποκτήθηκε στην Ιταλία. Επομένως, ακόμη και αν υπήρχε η όποια ουσιαστική σύγκρουση μεταξύ των επίμαχων κοινοτικών και εθνικών ρυθμίσεων, θα αρκούσε απλώς η προφανής αποδοχή της υπεροχής των διατάξεων της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ επί εθνικών διατάξεων που θέσπισε ο κοινός νομοθέτης.

Εντούτοις, η μειοψηφήσασα άποψη, ερμηνεύοντας τα άρθρα 149 - 150 ΕΚ, δεν δέχεται ότι τίθεται ζήτημα περιορισμού από το κοινοτικό δίκαιο της ευχέρειας που έχει ο κοινός νομοθέτης δυνάμει του άρθρου 16 παρ. 7 Σ να απαγορεύει γενικώς την ίδρυση από ιδιώτες σχολών επαγγελματικής εκπαίδευσης έως και την ανώτερη βαθμίδα ή αναίρεσης της υποχρέωσης που έχει ο ίδιος νομοθέτης δυνάμει του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Σ να επιβάλει την παραπάνω απαγόρευση στην ανώτατη βαθμίδα. Συναφώς, αναπαράγοντας το κριτήριο εδαφικότητας, η μειοψηφήσασα άποψη θεωρεί ότι η Οδηγία 92/51/ΕΟΚ έχει την έννοια ότι το κράτος-μέλος υποδοχής μπορεί να ελέγχει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα του τίτλου επαγγελματικής εκπαίδευσης που χορηγείται από αρχή του κράτους-μέλους προέλευσης με αναφορά στο εθνικό δίκαιο του κράτους-μέλους υποδοχής. Τέλος, η μειοψηφήσασα άποψη επισημαίνει ότι τυχόν υιοθέτηση αντίθετης άποψης ως προς την έννοια της παραπάνω Οδηγίας θα οδηγούσε σε καταστρατήγηση του εθνικού δικαίου του κράτους-μέλους υποδοχής και θα συνιστούσε παραβίαση της Συνθήκης ΕΚ που επιβάλλει τον σεβασμό του εν λόγω εθνικού δικαίου όχι μόνον από τα κοινοτικά όργανα αλλά και από τις αρχές των λοιπών κρατών-μελών.

Η μειοψηφήσασα άποψη αντιπαραθέτει λοιπόν το σύνολο των κρίσιμων συνταγματικών και νομοθετικών εθνικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο, αντιλαμβάνεται δε τη μεταξύ τους σχέση ως απολύτως συγκρουσιακή. Προφανώς επηρεασμένη από τις ερμηνευτικές αρχές και τον συναφή «νομολογιακό πατριωτισμό» της προμνησθείσας απόφασης ΣΤΕ (ΟΛ) 3457/1998, στην οποία και ρητώς αναφέρεται, η μειοψηφήσασα άποψη διαβλέπει και προσπαθεί να αποτρέψει έναν κίνδυνο καταστρατήγησης του άρθρου 16 Σ. Ωστόσο, η απουσία νομολογιακής επεξεργασίας των σχετικών ζητημάτων θα μπορούσε να εξηγήσει γιατί, πριν από δέκα χρόνια, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, μη όντας βέβαιη για το περιεχόμενο της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης ή για τα όρια της διάκρισης μεταξύ ακαδημαϊκής ανα-

(26) Βέβαια, στην προμνησθείσα απόφαση «Valentina Neri», το ΔΕΚ, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας των περιορισμών της ελευθερίας εγκατάστασης, έκρινε ότι είναι αντίθετη με το κοινοτικό δίκαιο μια διοικητική πρακτική, σύμφωνα με την οποία τα πανεπιστημιακά διπλώματα τα οποία χορηγούνται από πανεπιστήμιο κράτους-μέλους δεν μπορούν να αναγνωρισθούν σε άλλο κράτος-μέλος όταν τα προπαρασκευαστικά μαθήματα για τα ως άνω διπλώματα έχουν παρασχεθεί στο τελευταίο κράτος-μέλος από άλλο εκπαιδευτικό ίδρυμα βάσει συμφωνίας η οποία συνήφθη μεταξύ των δύο αυτών ιδρυμάτων. Ωστόσο, στην εν λόγω υπόθεση, επρόκειτο για την άσκηση του δικαιώματος εγκατάστασης από οικονομικό φορέα που διοργανώνει επ' αμοιβή μαθήματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης χωρίς να χορηγεί ο ίδιος τίτλους σπουδών.

γνώρισης και αναγνώρισης τίτλων για επαγγελματική χρήση, υπεραμύνθηκε του κατ' αυτήν απειλούμενου εθνικού Συντάγματος και αρνήθηκε την υποβολή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ. Στην υπόθεση, όμως, της σχολιαζόμενης απόφασης δύσκολα θα μπορούσε να εξηγηθεί η παραπάνω αβεβαιότητα, όπως άλλωστε και η εμμονή της μειοψηφήσασας άποψης σε νομολογιακά δεδομένα²⁷, τα οποία αφορούν αποκλειστικώς στην απαγόρευση δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και, συνεπώς, δεν απηχούν με πληρότητα το εξελιγμένο πλέον νομικό καθεστώς προστασίας της ελεύθερης κυκλοφορίας έναντι και περιορισμών που εφαρμόζονται μεν αδιακρίτως, πλην όμως παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των σχετικών δικαιωμάτων²⁸. Εξάλλου, η αποδοχή από τη μειοψηφήσασα άποψη του ελληνικού δικαίου ως νομικής βάσης παρεμπίπτοντος ελέγχου νομιμότητας του τίτλου επαγγελματικής εκπαίδευσης που εκδόθηκε από άλλο κράτος-μέλος²⁹ ανατρέπει το βασικό δεδομένο ότι, ενόψει της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, κριτήριο της νομιμότητας της εν λόγω διακρατικής πράξης του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου είναι αποκλειστικά και μόνον η έννομη τάξη του κράτους-μέλους προελευσής της³⁰.

Στην ανάλυση που υιοθετεί η μειοψηφήσασα άποψη δεν μπορεί κανείς παρά να διακρίνει μια προσπάθεια αναθεωρητικής ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας, η μειοψηφήσασα άποψη ερμηνεύει το κοινοτικό δίκαιο υπό το πρίσμα των ρυθμίσεων του εθνικού Συντάγματος, ο σεβασμός των οποίων παρουσιάζεται ως υποχρέωση που πηγάζει από την ίδια τη Συνθήκη ΕΚ και, συνεπώς, επιβάλλεται τόσο στις αρχές των λοιπών κρατών-μελών όσο και στον κοινοτικό νομοθέτη. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι δεν πρόκειται για μια μεμονωμένη ερμηνευτική στρατηγική. Η ίδια στρατηγική απαντάται και στην προμνησθείσα απόφαση ΣΤΕ (Ολ) 3670/2006 στην περίφημη υπόθεση του «βασικού μετόχου». Πιο συγκεκριμένα, στην τελευταία αυτή απόφαση, το Δικαστήριο, αφού διαπίστωσε ότι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 9 Σ παραβιάζουν το άρθρο 24 και τις αρχές της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, στη συνέχεια ερμήνευσε το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο υπό το πρίσμα της ιδιαίτερης σύλληψης που τυγχάνουν στην ελληνική πραγματικότητα οι αρχές της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού στην ανάληψη των δημοσίων συμβάσεων. Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι, αν ήθελε γίνει δεκτό πως η Οδηγία 93/37/ΕΟΚ απαγορεύει τη θέσπιση ρυθμίσεων που περιορίζουν τη συμμετοχή στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων όπως αυτή του άρθρου 14 παρ. 9 Σ, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η εν λόγω Οδηγία παρα-

βιάζει το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο³¹. Για τον λόγο δε αυτόν, διατυπώθηκε τελικώς σχετικό προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΚ. Φαίνεται λοιπόν ότι ο «νομολογιακός πατριωτισμός», ο οποίος σε άλλες περιπτώσεις, όπως εκείνες των αποφάσεων ΣΤΕ (Ολ) 3457/1998 και ΣΤΕ Δ' 3242/2004, οδήγησε στην άρνηση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ, στις μέρες μας προκρίνει μάλλον μια στρατηγική «εκ των έσω» αποδόμησης του κοινοτικού δικαίου, ερμηνεύοντας το τελευταίο υπό το πρίσμα των ιδιαιτεροτήτων της εθνικής έννομης τάξης.

Πέρα από τις προφανείς δογματικές της αδυναμίες, η παραπάνω μετάλλαξη του «νομολογιακού πατριωτισμού» αναπαράγει μια μονοσήμαντη συγκρουσιακή λογική μεταξύ κοινοτικής και εθνικής έννομης τάξης, η οποία απλοποιεί υπέρμετρα τα κρίσιμα νομικά ζητήματα. Την ίδια λογική αναπαράγουν, άλλωστε, στον αντίποδα αυτού του «νομολογιακού πατριωτισμού», όσοι, υπερεκτιμώντας τη δυναμική της κοινοτικής έννομης τάξης, υιοθετούν ένα είδος ρεαλιστικού ευρωπαϊκού ντετερμινισμού και, συναφώς, υποστηρίζουν ότι «η αναθεώρηση του άρθρου 16 του Συντάγματος στην κατεύθυνση της αναγνώρισης της λειτουργίας ιδιωτικών Α.Ε.Ι. εμφανίζεται πλέον ως μονόδρομος, προκειμένου να αποφευχθεί μια επανάληψη της περίπτωσης του “βασικού μετόχου”»³² ή ότι η πίεση που θα προκληθεί από την επίσημη πλέον

(27) Βλ. τις αποφάσεις ΠΕΚ, 11.2.1992, Τ-16/90, Παγαγωποπούλου, Συλλογή 1992, σ. II-89 και ΔΕΚ, 15.3.1988, 147/86 Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1988, σ. 61651.

(28) Για το εξελιγμένο αυτό καθεστώς, το οποίο δεν επιτρέπει την «αυτόματη» απόρριψη τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, βλ., χαρακτηριστικά, την προμνησθείσα απόφαση ΔΕΚ, C-153/02, Valentina Neri, σκέψεις 46 επ. και, ιδίως, σκέψη 48. Βλ., επίσης, Ν. Κ. Αλιβιζάτου, Πέρα από το 16. Τα πριν και τα μετά, Εκδόσεις Μεταίχμιο, 2007, σ. 159. Συναφώς, η απόφαση «Valentina Neri» δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει σε ένα κράτος-μέλος να απαγορεύσει πλήρως και γενικώς τη σύναψη συμβάσεων δικαιόχρησης (franchising) μεταξύ κοινοτικών πανεπιστημίων και ελευθέρων κέντρων σπουδών που είναι εγκατεστημένα σε ένα κράτος-μέλος. Βλ., αντίθετα, Ε. Βενιζέλου, Ατζέντα 16. Για το Ελληνικό Πανεπιστήμιο του 21ου αιώνα. Κείμενα Παρέμβασης, Εκδόσεις Πόλις, 2007, σ. 132.

(29) Υπέρ της σκοπιμότητας αποδοχής ενός τέτοιου παρεμπόπτοντος ελέγχου, βλ. και Χ. Ανθόπουλου, Τα μη κρατικά πανεπιστήμια και η δημόσια φύση της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, ΕφημΔΔ 4/2006, σ. 423 επ., ιδίως σ. 430. Ο συγγραφέας, υιοθετώντας το προμνησθέν κριτήριο εδαφικότητας, αμφισβητεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 50 παρ. 3 της Οδηγίας 2005/36/ΕΟΚ εξασφαλίζουν τον απαιτούμενο έλεγχο ποιότητας της εκπαίδευσης την οποία παρέχουν οι «δικαιούχοι» και θεωρεί ότι «μόνον η ευρισκόμενη *in loco armodia αρχή του 'Κράτους υποδοχής' είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τον έλεγχο αυτόν».*

(30) Βλ. Π. Λαζαράτου, Η διακρατική διοικητική πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2004, σ. 125 επ..

(31) Σκέψη 31.

(32) Βλ. Ξ. Κοντιάδη, Ζητήματα αναθεώρησης του άρθρου 16 του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 4/2006, σ. 416 επ., ιδίως σ. 422.

λειτουργία των παραρτημάτων κοινοτικών πανεπιστημίων στη Χώρα μας θα είναι τόση ώστε να είναι περίπου βέβαιο ότι θα αρθούν εκ των πραγμάτων αργά ή γρήγορα οι επιφυλάξεις ως προς την ανάγκη άρσης της συνταγματικής απαγόρευσης των ιδιωτικών Α.Ε.Ι.³³.

Οι σχέσεις μεταξύ κοινοτικής έννομης τάξης και εθνικού Συντάγματος αποτελούν πεδίο σημαντικών και πολυσχιδών τριβών, ενίοτε και παλινωδιών, ιδίως όταν οι σχέσεις αυτές αφορούν ιδιαιτερότητες της εθνικής έννομης τάξης. Δεν πρέπει κανείς να υποτιμά αυτές τις τριβές, ούτε όμως να τις υπερτιμά. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, δεν πρέπει να τις υπεραπλοποιεί. Συναφώς, το κοινοτικό δίκαιο δεν ρυθμίζει την οργάνωση της εκπαίδευσης και τη συνάφειά της με την ελεύθερη κυκλοφορία με τον ίδιο τρόπο που ρυθμίζει τη συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Η δε διασταύρωση του κοινοτικού δικαίου με τα ασυμβίβαστα του άρθρου 14 παρ. 9 Σ είναι μονοσήμαντα συγκρουσιακή³⁴, ενώ, όπως προαναφέρθηκε, το περιεχόμενο και ο χαρακτήρας της αντίστοιχης διασταύρωσής του με το άρθρο 16 Σ διαφοροποιούνται ανάλογα με την περίπτωση, δηλαδή με το εάν αφορούν ακαδημαϊκή αναγνώριση, αναγνώριση τίτλων για επαγγελματική χρήση, γενική εκπαίδευση ή επαγγελματική εκπαίδευση. Εξάλλου, ο σεβασμός της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση δεν σημαίνει υποχρεωτικά άνευ όρων εξυπηρέτηση των ιδιωτικών συμφερόντων των διαφόρων «εργαστηρίων ελευθέρων σπουδών» που συνάπτουν συμβάσεις δικαιόχρησης (franchising) με κοινοτικά πανεπιστήμια ακόμη και αμφιβόλου επιπέδου. Καταρχάς, παρά τις όποιες ανησυχίες³⁵, όπως επίσης προαναφέρθηκε, η διάκριση μεταξύ ακαδημαϊκής αναγνώρισης και αναγνώρισης τίτλων για επαγγελματική χρήση δεν φαίνεται να τίθεται εν αμβιβόλω³⁶. Συνεπώς, τα όποια «εργαστήρια ελευθέρων σπουδών» δεν μπορούν να διεκδικήσουν ούτε το ακαδημαϊκό κύρος, ως προς τους χορηγούμενους τίτλους σπουδών, ούτε τις εγγυήσεις οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων Α.Ε.Ι. ή των δημοσίων ιδρυμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης. Και τούτο, πρωτίστως διότι η υποχρέωση αναγνώρισης τίτλων για επαγγελματική χρήση που χορηγούνται από αλλοδαπά εκπαιδευτικά ιδρύματα που συνεργάζονται με «εργαστήρια ελευθέρων σπουδών» στην Ελλάδα, δεν σημαίνει ότι επιβάλλεται η άρση της απαγόρευσης χορήγησης στην Ελλάδα παρόμοιων τίτλων αυτοτελώς από τα εργαστήρια αυτά. Εξάλλου, όπως επισημαίνει και η κρατήσασα άποψη στη σχολιαζόμενη απόφαση, ως προς το καθεστώς λειτουργίας των εν λόγω

εργαστηρίων είναι θεμιτή «η θέσπιση, από τον εθνικό νομοθέτη, κανόνων, με τους οποίους οι εν λόγω φορείς θα υπήγοντο σε ειδικό σύστημα διοικητικής εποπτείας, στο πλαίσιο του οποίου η κατ' αρχήν λειτουργία ενός συγκεκριμένου φορέα και η αναγνώρισή του ή μη, από τις εθνικές αρχές, ως εκπαιδευτικού ιδρύματος, καθώς και η διατήρηση της αναγνώρισεως αυτής, θα εξηρτάτο από όρους και προϋποθέσεις, δια της ικανοποίησης των οποίων θα ελεγχόταν, κατά περίπτωση, από τις εθνικές αρχές, η δυνατότητα του εκάστοτε ελεγχόμενου φορέα να λειτουργήσει στο πλαίσιο της εθνικής εννόμου τάξεως και να παράσχει εκπαιδευτικό έργο, ανταποκρινόμενο, από άποψη ποιότητας και περιεχομένου, στο απαιτούμενο από τη σχετική εθνική νομοθεσία υψηλό επίπεδο»³⁷. Επομένως, ο σεβασμός της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης μπορεί μεν να σηματοδοτεί τον πολλαπλασιασμό των φορέων εκπαίδευσης, πλην όμως η δυνατότητα αυτών των φορέων να χορηγούν τίτλους για επαγγελματική χρήση και η εν γένει δράση των φορέων αυτών μπορεί να τεθεί υπό τον έλεγχο του κράτους-μέλους υποδοχής, εφόσον ο εν λόγω έλεγχος δεν παραβιάζει τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου³⁸. Επιπλέον, ακόμη και υπό το καθεστώς της νέας Οδηγίας 2005/36/ΕΚ και πέρα από τις ειδικές διατυπώσεις του άρθρου της 50 παρ. 3³⁹, οι αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής έχουν τη δυνατότητα επιβολής μέτρων αντιστάθμισης⁴⁰, όπως προηγουμένως προβλεπόταν στο άρθρο 4 της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ και στο άρθρο 4 της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ. Τέλος, ως επισημανθεί

(33) Βλ. Ν. Κ. Αλιβιζάτο, *ό.π.*, σ. 160. Βλ. και Χ. Ανθόπουλο, *ό.π.*, σ. 430.

(34) Βλ. την προμηθεσία απόφαση ΣτΕ (Ολ) 3670/2006, ιδίως σκέψεις 22 και 27.

(35) Βλ. Χ. Ανθόπουλο, *ό.π.*, σ. 428 - 429. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι, στην προμηθεσία απόφαση «Valentina Neri», το ΔΕΚ φαίνεται να υπερβαίνει τη διάκριση μεταξύ ακαδημαϊκής αναγνώρισης και αναγνώρισης τίτλων για επαγγελματική χρήση.

(36) Βλ. και Ν. Κ. Αλιβιζάτο, *ό.π.*, σ. 160.

(37) Σκέψη 12.

(38) Βλ. και Χ. Ανθόπουλο, *ό.π.*, σ. 429 επ..

(39) «Σε περιπτώσεις δικαιολογημένων αμφιβολιών, εφόσον έχουν εκδοθεί τίτλοι εκπαίδευσης, κατά την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο γ), από αρμόδια αρχή κράτους μέλους και περιλαμβάνουν την εκπαίδευση που έχει αποκτηθεί εν μέρει ή εξ ολοκλήρου σε εκπαιδευτικό ίδρυμα που εδρεύει νόμιμα στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, το κράτος μέλος υποδοχής έχει το δικαίωμα να επαληθεύει με τον αρμόδιο φορέα στο κράτος μέλος καταγωγής τον τίτλο: α) κατά πόσον η εκπαίδευση στο ίδρυμα που παρέσχε την κατάρτιση έχει πιστοποιηθεί επισήμως από το εκπαιδευτικό ίδρυμα που βρίσκεται στο κράτος μέλος καταγωγής του τίτλου β) κατά πόσον οι τίτλοι εκπαίδευσης που έχουν εκδοθεί είναι οι ίδιοι με εκείνους που θα είχαν χορηγηθεί εάν η εκπαίδευση είχε πραγματοποιηθεί εξ ολοκλήρου στο κράτος μέλος καταγωγής του τίτλου και γ) κατά πόσον οι τίτλοι εκπαίδευσης προσδίδουν τα ίδια επαγγελματικά δικαιώματα στην επικράτεια του κράτους μέλους που χορήγησε τον τίτλο».

(40) Βλ. το άρθρο 14 της εν λόγω Οδηγίας.

ότι οι διατάξεις των άρθρων 149 - 150 ΕΚ έχουν την έννοια ότι, στον τομέα της οργάνωσης της εκπαίδευσης, το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί καταρχήν να επιβάλλει την ιδιωτικοποίηση των φορέων εκπαίδευσης ούτε να θέσει στην κρατική παρέμβαση όρια εξίσου αυστηρά με εκείνα που έθεσε στο προνόμιο της λεγόμενης «χρυσής» ή «ειδικής μετοχής» του Δημοσίου στις ιδιωτικοποιημένες εταιρίες⁴¹. Σε κάθε περίπτωση, ο πολλαπλασιασμός των φορέων εκπαίδευσης ουδόλως επιβάλλει ή προεξοφλεί τη λειτουργική ιδιωτικοποίηση των εθνικών ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ή των εθνικών ιδρυμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης, ή την αναγνώριση ιδιωτικών τέτοιων ιδρυμάτων ικανών να χορηγούν αυτοτελώς τίτλους σπουδών στην Ελλάδα. Εξάλλου, ο παραπάνω πολλαπλασιασμός αφορά μόνον τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και, ειδικότερα, της προμνησθείσας νομολογίας του ΔΕΚ σχετικά με την αναγνώριση τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση και όχι τις περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από το ιδιαίτερο καθεστώς εγγυήσεων του κοινοτικού δικαίου (π.χ. συνεργασία «ελευθέρων κέντρων σπουδών» με αμερικανικά πανεπιστήμια⁴² και, γενικότερα, εκπαιδευτικά ιδρύματα κρατών μη μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Δεν πρέπει δε να λησμονείται ότι, παρά τις όποιες ενστάσεις έναντι των λεγόμενων «αντίστροφων δυσμενών διακρίσεων» (*discriminations à rebours, reverse discriminations*), στο παρόν στάδιο εξέλιξης των σχέσεων μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου και οι δύο έννομες τάξεις έχουν δείξει ότι όχι μόνον ανέχονται αλλά και επιδιώκουν ρυθμίσεις δύο ή περισσότερων ταχυτήτων. Κατά τούτο, το κοινοτικό δίκαιο μπορεί μεν να επικαθορίζει την ερμηνεία ακόμη και των Συνταγμάτων των κρατών-μελών, πλην όμως δεν αποτελεί κατάλληλο εφαλτήριο εθνικών μεταρρυθμίσεων που εκφεύγουν της δραστηρικής εμβέλειας των αρμοδιοτήτων των κοινοτικών οργάνων.

Είκοσι έξι χρόνια μετά την ένταξη της Χώρας στις

Ευρωπαϊκές Κοινότητες, εκείνο που χρειάζεται είναι να διακρίνουμε τις αποχρώσεις των συγκυριών και, σεβόμενοι τόσο τους θεσμούς μας όσο και τις διεθνείς δεσμεύσεις μας, να αναπτύσσουμε υπεύθυνες στρατηγικές διαπραγμάτευσης των θεσμικών ιδιαιτεροτήτων μας στο ρευστό ευρωπαϊκό και διεθνές νομικοπολιτικό γίγνεσθαι. Δεν είναι σκόπιμο ούτε να επικαλούμαστε επιλεκτικά ή να αναθεωρούμε ερμηνευτικά το κοινοτικό δίκαιο, προκειμένου να αποφύγουμε ορισμένες δεσμεύσεις που πηγάζουν από αυτό, ούτε να το χρησιμοποιούμε ως άλλοθι της όποιας αδυναμίας μας να αναλάβουμε την πολιτική ευθύνη της διατήρησης ή μη των παραπάνω ιδιαιτεροτήτων. Συναφώς, και χωρίς τα δεδομένα του κοινοτικού δικαίου η καθημερινή εμπειρία της ακαδημαϊκής και της επαγγελματικής ζωής στη Χώρα μας παρέχει αμέτρητους λόγους που καθιστούν αναγκαία τη δραστηρική βελτίωση των συνθηκών της δημόσιας ανώτατης και επαγγελματικής εκπαίδευσης. Είναι άραγε αναγκαίο και σκόπιμο να αναθεωρηθεί το άρθρο 16 Σ ώστε να δρομολογηθεί η λειτουργική ιδιωτικοποίηση της εν λόγω εκπαίδευσης ή και η αναγνώριση ιδιωτικών ανωτάτων και επαγγελματικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων; Στο μείζον αυτό ερώτημα η προσφυγή στο κοινοτικό δίκαιο δεν φαίνεται να προσφέρει καμία καίρια απάντηση.

Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος

Λέκτορας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

(41) Για τα όρια αυτά, βλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, αφ. 61.

(42) Πρβλ. ΣτΕ (Ολ) 2274/1990.

