

# Η απαξίωση του Συντάγματος.

Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά μη κρατικά πανεπιστήμια.

Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος,

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Το άρθρο δημοσιεύθηκε στις 12 Φεβρουαρίου 2024 στην ιστοσελίδα [nomarchia.gr](http://nomarchia.gr)

Το μείζον διακύβευμα γύρω από σχέδιο νόμου με τίτλο «Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου– Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων», που τέθηκε σε διαβούλευση στις 8 Φεβρουαρίου 2024, δεν είναι τόσο η υπεράσπιση του δημόσιου χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης όσο η διάσωση του κύρους του Συντάγματος και της αξιοπιστίας της ερμηνείας των κανόνων δικαίου<sup>1</sup>. Η Κυβέρνηση, με την αυτοπεποίθηση της συγκυριακής ηγεμονίας της, υιοθετεί απόψεις που δαιμονοποιούν την πρωτοτυπική (*originalist*) ερμηνεία του Συντάγματος (1) και υπερτιμούν την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου (2). Μοχλεύοντας αυτές τις απόψεις, η Κυβέρνηση εργαλειοποιεί τόσο το εθνικό όσο και το ευρωπαϊκό δίκαιο, προκειμένου να δημιουργήσει τετελεσμένα, υπέρ ιδιωτικών συμφερόντων, ενόψει της προγραμματισμένης προσπάθειας τυπικής αναθέωσης του άρθρου 16 του Συντάγματος (3). Απέναντι σε όλα αυτά, η νομική επιστήμη συσκοτίζεται, και πάλι, από απόλυτες αυθεντίες που προάγουν περαιτέρω τη διάβρωση τόσο του Κράτους Δικαίου όσο και της ίδιας της επιστήμης. Η κρίση του Συντάγματος ανατροφοδοτεί την κρίση της ακαδημαϊκής ελευθερίας (4).

## 1. Η δαιμονοποίηση της πρωτοτυπικής (*originalist*) ερμηνείας του Συντάγματος.

Τα επιχειρήματα ότι «το Σύνταγμα δεν μπορεί να είναι ένα απολιθωμένο σύνολο διατάξεων που ερμηνεύονται στατικά μέσα στο χρόνο» και ότι «μια σύγχρονη και επίκαιρη ανάγνωση του άρθρου 16 του Συντάγματος, υπό το φως του ενωσιακού δικαίου επιτρέπει τη λειτουργία παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων με την εγγύηση και εποπτεία του κράτους» δεν είναι διόλου πειστικά.

---

<sup>1</sup> Βλ. και Γιαννακόπουλος Κ., «Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφουδαραρτικού συνταγματισμού», [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 31.10.2023, προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο για τον τ. Πρόεδρο της Ελληνικής Δημοκρατίας, Ακαδημαϊκό και Επίτιμο Καθηγητή της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ Π. Παυλόπουλο· ο ίδιος, «Ο σεβασμός του Συντάγματος και η επιφύλαξη που έχει διατυπώσει η Ελλάδα στη GATS ως προς την ίδρυση μη κρατικών πανεπιστημίων», [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 5.12.2023.

Η καταρχήν προσήλωση στη γραμματική και την πρωτοτυπική ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων εγγυάται τη λαϊκή κυριαρχία, τον πολιτικό φιλελευθερισμό και την ασφάλεια δικαίου. Απηχεί την αυτονόητη αντίληψη ότι, σε μια δημοκρατική πολιτεία, όλοι πρέπει να τηρούν τις θεμελιώδεις συμφωνίες που έχουν θεσπιστεί για να διαρκέσουν και, αν θεωρηθεί ότι αυτές οι συμφωνίες είναι ξεπερασμένες, μπορούν να τις τροποποιήσουν μόνο σύμφωνα με τις επίσης θεμελιώδεις συμφωνίες περί αναθεώρησής τους. Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος, η οποία ευαγγελίζεται τη διαρκή ερμηνευτική προσαρμογή του τελευταίου στις μεταβαλλόμενες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες, είναι υπερεκτιμημένη. Εμφανίζεται σαν μονοσήμαντα προοδευτική, την ίδια στιγμή που είναι συχνά ολισθηρή, υπονομεύοντας την επιτελεστικότητα του Συντάγματος, θέτοντας το περιεχόμενό του υπό συνεχή διαπραγμάτευση και καθιστώντας το τελικά έρμαιο συγκυριακών συσχετισμών συμφερόντων. Ωστόσο, το ιδεολογικό πρόσημο της συνταγματικής ερμηνείας (πρωτοτυπικής ή δυναμικής) εξαρτάται πρωτίστως από το ιδεολογικό πρόσημο κάθε συγκεκριμένου Συντάγματος. Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ), η πρωτοτυπική συνταγματική ερμηνεία είναι σχεδόν πάντα συντηρητική, διότι το Σύνταγμα των ΗΠΑ, που συντάχθηκε το 1787, δεν διασφαλίζει το κράτος πρόνοιας που αναπτύχθηκε στον 20ό αιώνα. Αντιθέτως, στην Ιταλία, η πρωτοτυπική συνταγματική ερμηνεία είναι προοδευτική, διότι το ιταλικό Σύνταγμα, στο ίδιο ζήτημα, είναι πολύ πιο προχωρημένο από την πολιτικοκοινωνική πραγματικότητα που κλήθηκε και καλείται να ρυθμίσει<sup>2</sup>. Συναφώς, τις τελευταίες δεκαετίες, στο πλαίσιο του εξαμερικανισμού του ευρωπαϊκού δικαίου<sup>3</sup>, τόσο στην Ιταλία όσο και στην υπόλοιπη Ευρώπη, η δυναμική συνταγματική ερμηνεία, στην οποία εντάσσεται και η σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος, προβάλλεται μεν σαν προοδευτική, πλην όμως, στην πράξη, υπηρετεί συντηρητικές πολιτικές, καθώς διευρύνει σχεδόν αποκλειστικά το (νεο)φιλελεύθερο κράτος δικαίου, απομειώνοντας την κανονιστική ισχύ κάθε εθνικής συνταγματικής διάταξης που κατοχυρώνει, κατά τρόπο προωθημένο, το κοινωνικό κράτος δικαίου<sup>4</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, η επίκληση της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο δυναμικής ερμηνείας των διατάξεων των παραγράφων 5 και 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος, οι οποίες δεν αφήνουν περιθώρια τέτοιας ερμηνείας, έρχεται να μεταλλάξει τον κοινωνικό χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης. Απέναντι στις παραπάνω διατάξεις, οι οποίες καθιερώνουν μια δημόσια ανώτατη εκπαίδευση που χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, εκπληρώνοντας την αποστολή του Κράτους απέναντι στους πολίτες του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα, η επίκληση της παραπάνω δυναμικής ερμηνείας προωθεί την αντίληψη ότι η ανώτατη εκπαίδευση είναι προεχόντως μια επ' αμοιβή παροχή υπηρεσιών από φορείς που οργανώνονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από ιδιώτες.

<sup>2</sup> Βλ., αντί άλλων, Luciani M., «*Itinerari costituzionali della memoria*», Rivista trimestrale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti n°4/2022, σ. 81 επ., ιδίως σ. 119 επ. και σελ. 121.

<sup>3</sup> Βλ., αντί άλλων, Bottini F. (επιμ.), *Néolibéralisme et américanisation du droit*, Paris, Mare & Martin, 2019.

<sup>4</sup> Βλ. Yannakopoulos C., *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, Sakkoulas Publications, Athènes-Salonique, 2019, ιδίως αρ. 31, 50 επ., 96 επ. και 140.

Τον στόχο της ίδιας μετάλλαξης, αλλά με πολύ μικρότερη αξιοπιστία, υπηρετεί και η εναλλακτική προσπάθεια δυναμικής ερμηνείας των διατάξεων των παραγράφων 5 και 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος, κατ' επίκληση της με αρ. 705/2010 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πατρών, στην οποία κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι είναι συνταγματική η επιβολή διδασκτρων στο Ελεύθερο Ανοικτό Πανεπιστήμιο, και της με αρ. 2411/2012 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην οποία κρίθηκε, επίσης κατά πλειοψηφία, ότι το δικαίωμα δωρεάν παιδείας δεν αφορά τις μεταπτυχιακές σπουδές. Όπως προκύπτει και από το σκεπτικό της, η μεν παραπάνω απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πατρών δεν αφορά «ένα τυποποιημένο σύστημα σπουδών» ούτε παροχή ανώτατης εκπαίδευσης που απευθύνεται «προς όλους τους νέους». Ανεξαρτήτως δε της αμφίβολης ορθότητας της συνταγματικής ερμηνείας που υιοθετεί, η εν λόγω δικαστική απόφαση αφορά μια εξαίρεση που καμία δυναμική ερμηνεία δεν μπορεί να την αναγάγει, κατά τρόπο λογικά και νομικά θεμιτό, σε κανόνα. Η δε πλειοψηφία γνώμη στην προαναφερθείσα απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει επικριθεί για το παράδοξο σκεπτικό της και λειτουργεί ως πρόφαση για να στηριχθούν αδόκιμες παροτρύνσεις διεύρυνσης των περιπτώσεων *contra constitutionem* ερμηνειών που ρευστοποιούν το συνταγματικό δίκαιο<sup>5</sup>.

Η προβολή, πάντως, όλων των παραπάνω εκδοχών δυναμικής ερμηνείας των κρίσιμων διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος είναι αλυσιτελής, προεχόντως διότι αυτές οι εκδοχές, καίτοι ήταν γνωστές, απορρίφθηκαν από τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Πιο συγκεκριμένα, ενώ ήταν γνωστές τόσο οι κρίσιμες πτυχές της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), οι οποίες είχαν τεθεί ήδη με την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-153/02, *Neri*<sup>6</sup>, όσο και οι προαναφερθείσες αποφάσεις των ελληνικών δικαστηρίων, η υφιστάμενη γραμματική διατύπωση των παραγράφων 5 και 8 του άρθρου 16 επιβεβαιώθηκε στις διαδικασίες συνταγματικής αναθεώρησης όχι μόνο του 2001 και του 2008, αλλά και του 2019, καθώς δεν ευδοκίμησαν προτάσεις τροποποίησής τους<sup>7</sup>. Σε κάθε περίπτωση, αντίθετα με την εμμονική προσπάθεια διασύνδεσής της με τις προβλέψεις του δικτατορικού «Συντάγματος» του 1968, κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 η κοινά αποδεκτή επιλογή του δημόσιου χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης συνδέθηκε συνειδητά κυρίως με τους προφανείς κινδύνους που πηγάζουν από κάθε μορφή ενδεχόμενης εμπλοκής στην εκπαίδευση αυτήν ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων:

<sup>5</sup> Βλ., αναλυτικά, Γιαννακόπουλος, «*Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού*», ό.π..

<sup>6</sup> Στην απόφαση αυτή παραπέμπει το ΔΕΕ και στη νεότερη απόφασή του της 6ης.10.2020, C-66/18, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, προκειμένου να δεχτεί ότι «η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι οικονομική δραστηριότητα που εμπίπτει στο κεφάλαιο της Συνθήκης το οποίο αφορά το δικαίωμα εγκατάστασης» (σκέψη 160). Κατά τα λοιπά, όσα διαλαμβάνει η απόφαση ΔΕΕ, 6.10.2020, C-66/18, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, ως προς την εφαρμογή της Χάρτας θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Γενικής Συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (General Agreement on Trade in Services, άλλως GATS) δεν είναι, εν προκειμένω, λυσιτελή. Βλ., σχετικά, Γιαννακόπουλος, «*Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού*», ό.π..

<sup>7</sup> Τη δεσμευτικότητα αυτής της ερμηνείας έχει παραδεχτεί, άλλωστε, εμμέσως πλην σαφώς, ο ίδιος ο Πρωθυπουργός, δηλώνοντας τον Φεβρουάριο 2023 ότι «[ό]λοι σας αντιλαμβάνεστε ότι υπάρχουν και συνταγματικοί περιορισμοί, ως προς τη δυνατότητα να παρέχεται ιδιωτική τριτοβάθμια εκπαίδευση. Και όσο δεν αλλάζει το άρθρο 16, αυτό δεν είναι κάτι το οποίο θα είναι εφικτό.». Βλ. στο <https://www.esos.gr/arthra/81824/desmeysi-k-mitsotaki-gia-syntagmatiki-anatheorisi-toy-arthroy-16-gia-idiotiki> (πρόσβαση: 8.2.2024).

«η Ανώτατη Παιδεία είναι και οφείλει να είναι μόνον κρατική δια τον φόβον του μπίζινες (BUSINESS)»<sup>8</sup>.

Η προσήλωση στη γραμματική και την πρωτοτυπική ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος που απαγορεύουν τα ιδιωτικά πανεπιστήμια κάθε μορφής -προσήλωση την οποία δείχνει μέχρι σήμερα και το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>9</sup>- δεν είναι, λοιπόν, ούτε απαρχαιωμένη ούτε αντιδημοκρατική. Οι τελευταίοι χαρακτηρισμοί αρμόζουν μάλλον στις «καινοτόμες» επιλογές της Κυβέρνησης. Ο διαχρονικά επίκαιρος, εύστοχος και προοδευτικός χαρακτήρας της απαγόρευσης των ιδιωτικών πανεπιστημίων προκύπτει, άλλωστε, και από τις πρόσφατες εξελίξεις στις ΗΠΑ, όπου οι φίλα προσκείμενοι στο Ισραήλ φορείς ιδιωτικής χρηματοδότησης αναιρούν την αυτονομία και την ακαδημαϊκή ελευθερία ακόμη και των πιο φημισμένων μη κρατικών πανεπιστημίων.

Ας σημειωθεί, τέλος, ότι, ενόψει του σαφούς γράμματος των διατάξεων των παραγράφων 5 και 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος και της συναφούς νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την απαγόρευση καταστρατήγησης του ωφέλιμου αποτελέσματος των εν λόγω διατάξεων<sup>10</sup>, ουδόλως είναι πειστικά διάφορα επιχειρήματα που περιγράφουν άτεχνα το γράμμα αυτό. Χαρακτηριστική δε περίπτωση τέτοιου επιχειρήματος είναι αυτό που αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του σχολιαζόμενου σχεδίου νόμου ότι, με τις διατάξεις του τελευταίου, δήθεν «δεν θίγεται η απαγόρευση το πρώτον ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων, την οποία επιτάσσει το Σύνταγμα, αλλά αντιμετωπίζεται μόνο η εγκατάσταση και η λειτουργία στην Ελλάδα παραρτημάτων αλλοδαπών ανώτατων πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, ζήτημα το οποίο δεν είχε τύχει σχετικής ρύθμισης».

**2. Η υπερτίμηση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου.** Με την πρόφαση της υποχρέωσης τήρησης της νομολογίας του ΔΕΕ, η Κυβέρνηση υποτάσσει οικειοθελώς την ερμηνεία και την υποχρέωση σεβασμού του Συντάγματος στην εξυπηρέτηση συγκυριακά κυρίαρχων ευρωπαϊκών και διεθνών πολιτικών προώθησης ιδιωτικών συμφερόντων. Εντούτοις, μετά την αποτυχία τυπικής συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω της απόρριψης της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, κανένα αξιοπρεπές κράτος μέλος της Ένωσης δεν αποδέχεται ανεπιφύλακτα την *a priori* απόλυτη υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, όπως αυτή διακηρύσσεται από το ΔΕΕ. Αντίθετα, ο διάλογος μεταξύ εθνικών αρχών και ΔΕΕ έχει μετατραπεί σε μια σκληρή διαπραγμάτευση στο πλαίσιο της οποίας οι εθνικές αρχές και, ιδίως, οι εθνικοί (κυρίως ανώτατοι και συνταγματικοί) δικαστές δεν προσπαθούν απλά να αποφύγουν δήθεν άσκοπες συγκρούσεις με το ΔΕΕ, αλλά διεκδικούν επίμονα -και συχνά καταφέρνουν- να επηρεάσουν τις επιλογές του τελευταίου, αρνούμενοι να αποδεχτούν ότι το ΔΕΕ έχει τον τελευταίο λόγο, ιδίως ως προς τον προσδιορισμό της εθνικής συνταγματικής ταυτότητάς τους ή ζητημάτων που άπτονται σπουδαίων

<sup>8</sup> Βλ. την αγόρευση του Δ. Νιάνια, Πρακτικά Β΄ Υποεπιτροπής επί του Συντάγματος, Συνεδρίαση 7η, 30.1.1975, σ. 439.

<sup>9</sup> Βλ., αντί άλλων, ΣτΕ 922/2023, σκέψη 7: «[η] ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται στην Ελλάδα αποκλειστικώς από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, πλήρως αυτοδιοικούμενα, απαγορεύεται δε απολύτως η σύσταση σχολών ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες, ασχέτως του προορισμού ή του χαρακτήρα των σχολών αυτών». Βλ. και ΣτΕ 1789/2023, σκέψη 6.

<sup>10</sup> Βλ., αναλυτικά, Γιαννακόπουλος, «Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού», ό.π..

εθνικών συμφερόντων τους<sup>11</sup>. Όταν δε τα παραπάνω κράτη μέλη επιθυμούν να τηρήσουν απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου που αντιβαίνουν στο εθνικό τους Σύνταγμα, το κάνουν μόνον μετά από τυπική αναθεώρηση του τελευταίου<sup>12</sup>.

Η επίκληση της υπόθεσης του «βασικού μετόχου», ως δήθεν πετυχημένης περίπτωσης εναρμόνισης του εθνικού Συντάγματος με το ενωσιακό δίκαιο, δεν πείθει. Η εισαγωγή το 2001 στο Σύνταγμα του 1975 των κρίσιμων διατάξεων του άρθρου 14, παρ. 9, αποτελεί παράδειγμα νομικοπολιτικά άστοχης συνταγματικής αναθεώρησης που οδήγησε στην απορρύθμιση και απαξίωση του εθνικού Συντάγματος. Ανεξάρτητα από τις όποιες νομοθετικές εξειδικεύσεις και ερμηνευτικές εκλεπτύνσεις για τους μετόχους και τα παρένθετα πρόσωπα, ο πυρήνας του απόλυτου ασυμβίβαστου κοινής ιδιοκτησίας επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στις δημόσιες συμβάσεις και στα μέσα ενημέρωσης, ο οποίος προκύπτει από τη γραμματική και πρωτοτυπική ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων<sup>13</sup>, βρισκόταν εξ αρχής σε ένταση με την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή στο ευρωπαϊκό δίκαιο, και με ρητές διατάξεις των ευρωπαϊκών οδηγιών που, ρυθμίζοντας ζητήματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης, πρόβλεπαν αριθμητικά περιορισμένους λόγους αποκλεισμού οικονομικών φορέων από τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων. Ο επώδυνος συμβιβασμός που επιτεύχθηκε στο πλαίσιο του «διαλόγου» που με δυσκολίες αναπτύχθηκε μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και του ΔΕΕ<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Βλ. Yannakopoulos, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, ό.π., ιδίως αρ. 148 επ.. Βλ. και G. Marti, «*L'exception fondée sur l'identité constitutionnelle, reflet de la spécificité de l'UE*», στο É. Carpano - G. Marti, *L'exception en droit de l'Union européenne*, 2019, σ. 201 επ..

<sup>12</sup> Βλ. και Κατρούγκαλος Γ., «*Ο Αββάς Σιεγιές και τα ιδιωτικά πανεπιστήμια*», [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 2.1.2024.

<sup>13</sup> Αυτή η απόλυτη απαγόρευση προκύπτει από το σαφές γράμμα της συνταγματικής διάταξης που κάνει λόγο για «ασυμβίβαστη ιδιότητα» και όχι για μη επιτρεπόμενες συγκεκριμένες πράξεις. Βλ., αντί άλλων, την από 25.2.2005 εισήγηση του Εισηγητή Δικαστή Χρ. Ράμμου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΣτΕ Ολ. 605/2008 (σ. 10-11): «*Στην προκειμένη περίπτωση η διάταξη του αρ. 14 παρ. 9 Συντ., όπως προκύπτει από το γράμμα του, από τη ratio για την οποία θεσπίστηκε και από την προϊστορία και τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οικείας διατάξεως θεσπίζει η ίδια μέσω μίας πλήρους ρυθμίσεως ένα γενικό και απαράβατο απαγορευτικό κανόνα. Ο κανόνας αυτός είναι το απόλυτο ασυμβίβαστο («...ασυμβίβαστες ιδιότητες...») της σύμπτωσης στο αυτό πρόσωπο της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου κλπ. επιχειρήσεων μέσωσ ενημέρωσης και της ιδιότητας του ιδιοκτήτη κλπ. επιχείρησης που συνάπτει δημόσιες συμβάσεις, που θεσπίζεται για μείζονα λόγο δημοσίου συμφέροντος (προστασία της διαφάνειας κλπ. πρβλ. ΣΕ 1882/2003, 3242/2004 επταμελούς συνθέσεως). Παράλληλα δίδεται η εξουσιοδότηση στο νομοθέτη, να εκδώσει νόμο, που θα ρυθμίζει απλώς τις λεπτομέρειες για την αποτελεσματική εφαρμογή της απαγορεύσεως και θα προβλέψει τις κυρώσεις που μπορούν να επιβληθούν σε περίπτωση παραβιάσής της. Η απαγόρευση όμως ισχύει αυτόνομα και σε κάθε περίπτωση από την ψήφιση του οικείου συνταγματικού άρθρου, ανεξάρτητα δηλαδή από το αν θα εκδοθεί ή όχι ο εκτελεστικός νόμος (πρβλ. ΑΕΔ 11/2003 για το άρθρο 57 του Συντάγματος που θεσπίζει τα επαγγελματικά ασυμβίβαστα των βουλευτών, άρθρο που από τη διατύπωσή και από τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε μοιάζει πολύ με το άρθρο 14 παρ. 9). Ο νόμος δηλαδή αυτός δεν είναι απαραίτητος για την ενεργοποίηση της συνταγματικής απαγορεύσεως, η οποία έχει άμεση ισχύ και είναι και από μόνη της επαρκώς εφαρμοστέα. Αν δε, καθ' υπόθεση δεν είχε εκδοθεί εκτελεστικός νόμος, αυτό δεν θα είχε βέβαια ως συνέπεια να είναι ελεύθερη η σύναψη των δημοσίων συμβάσεων με επιχείρηση στέλεχος της οποίας έχει ασυμβίβαστη ιδιότητα, αλλά αντιθέτως θα είχε ως συνέπεια την απόλυτη απαγόρευση της συμμετοχής σε διαγωνισμούς επιχειρήσεων, ο ιδιοκτήτης ή στέλεχος των οποίων έχει ασυμβίβαστη ιδιότητα (πχ διότι έχει τηλεοπτικό σταθμό) και σε όλες ανεξαιρέτα τις περιπτώσεις την απαγόρευση υπογραφής συναφούς συμβάσεως, σε περίπτωση δε υπογραφής την ακύρωσή της (πρβλ. και πάλι ΑΕΔ 11/2003) (...)*» (σελ. 10-11).

<sup>14</sup> Από την πλευρά του, χωρίς να υπαναχωρήσει από την πάγια θέση του υπέρ της απόλυτης υπεροχής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου ακόμη και επί των εθνικών συνταγματικών διατάξεων, το ΔΕΕ, εισάγοντας για πρώτη φορά, με την απόφαση ΔΕΕ, 16.11.2008, C-213/07, *Μηχανική*, την έννοια «μέτρο αποκλεισμού», σχετικοποίησε έμμεσα τη νομολογία του σχετικά με τον χαρακτηρισμό ως αριθμητικά

μόνον κατ' ευφημισμό οδήγησε στη διακηρυχθείσα, με την με αρ. 3470/2011 απόφαση του πρώτου, «εναρμόνισ[η] των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου». Η εναρμόνιση αυτή ήταν απλά μια σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία -δηλαδή, μια ιεραρχική υποβάθμιση απέναντι στο ενωσιακό δίκαιο- του άρθρου 14, παρ. 9, του Συντάγματος. Μετά από τα νομοθετικά τετελεσμένα που είχαν προκληθεί από τις ασφυκτικές οικονομικές και πολιτικές πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην ελληνική Κυβέρνηση, η ερμηνεία αυτή αλλοίωσε καταφανώς το γράμμα των εθνικών διατάξεων για να τις διασώσει τυπικά, ικανοποιώντας όμως ουσιαστικά τις ασυμβίβαστες προς το γράμμα αυτό απαιτήσεις της νομολογίας του ΔΕΕ. Η αλλοίωση αυτή στηρίχθηκε στην επίκληση της φερόμενης ως κοινής -αλλά, κατ'ουσίαν, απλά ομώνυμης- στις δύο έννομες τάξεις συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας, η οποία οδηγούσε ανέκαθεν και εξακολουθεί να οδηγεί την εθνική έννομη τάξη, που είναι μια *έννομη τάξη ορίων*, σε σταθμίσεις εντελώς διαφορετικές από τις σταθμίσεις που γίνονται δεκτές στην ενωσιακή έννομη τάξη, που είναι μια *έννομη τάξη σκοπών*<sup>15</sup>. Επρόκειτο, λοιπόν, για μια ψευδεπίγραφη εναρμόνιση, που αποτελούσε μεθόδευση, ώστε αντί του ειλικρινούς παραμερισμού και της τυπικής αναθεώρησης του εθνικού Συντάγματος, να λάβει χώρα απλά ένας ουσιαστικός παραμερισμός. Η γενίκευση, όμως, αυτής της μεθόδευσης δεν ήταν διόλου βιώσιμη. Κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής και της προσφυγικής κρίσης φάνηκε καθαρά ότι η εν λόγω «εναρμόνιση» αποτελούσε έναν συγκυριακό τακτικό ελιγμό, διότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στερούμενη ούτως ή άλλως συγκροτημένης σταθερής στρατηγικής για τη διασυνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ της εθνικής και της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, εξελίχθηκε γρήγορα σε έναν εμπειρικό μηχανισμό ανάσχεσης της ομοιόμορφης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, αποποιούμενη, στην πράξη, οποιαδήποτε διάθεση εναρμόνισης με αυτό κρίσιμων διατάξεων του εθνικού δικαίου<sup>16</sup>. Στο πλαίσιο που διαμόρφωσαν όλες οι

---

περιορισμένων των λόγων αποκλεισμού οικονομικών φορέων από τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων που προέβλεπαν οι ευρωπαϊκές οδηγίες. Για τη διάκριση μεταξύ *λόγων αποκλεισμού* και *μέτρων αποκλεισμού*, βλ., αναλυτικά, Γιαννακόπουλος Κ., *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης. Μεγάλες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 225 επ..

<sup>15</sup> Η απόφαση 1882/2003 του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εξέτασε τη συνταγματικότητα των ασυμβίβαστων που θέσπιζε το άρθρο 1, παρ. 11, του Ν. 2328/1995, καταδεικνύει ότι στο εθνικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων ασυμβίβαστα ή *a priori* απαγορεύσεις που περιορίζουν την ελευθερία ανταγωνισμού δικαιολογούνται μάλλον εύκολα, ως *μη προφανώς ακατάλληλα* για τη διασφάλιση της διαφάνειας, δεδομένου ότι στην εθνική έννομη τάξη η προστασία του ανταγωνισμού γίνεται αντιληπτή ως ένα απλό όριο του κρατικού παρεμβατισμού. Αντίθετα, στο πλαίσιο του παράγωγου ενωσιακού δικαίου των δημόσιων συμβάσεων, στο οποίο η ελεύθερη κυκλοφορία και η προστασία του ανταγωνισμού αποτελούν θεμελιώδη προτάγματα που συνυφαίνονται με την επιδίωξη δημιουργίας μίας ενιαίας αγοράς, αντίστοιχα ασυμβίβαστα ή απαγορεύσεις δικαιολογούνται πολύ πιο δύσκολα, διότι η εφαρμογή ως προς αυτά της αρχής της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι οι εθνικοί περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να είναι *απολύτως αναγκαίοι* και, επομένως, πρέπει να εξαντλείται κάθε δυνατό περιθώριο ώστε να μην αποκλείονται εκ των προτέρων από τη διαδικασία ανάθεσης πρόσωπα που η συμμετοχή τους τελικώς δεν συνεπάγεται κίνδυνο όσον αφορά τον ανταγωνισμό που αναπτύσσεται μεταξύ των διαγωνιζομένων. Βλ., αναλυτικά, Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, ιδίως αρ. 235, 291, 356, 394, 415 επ., 430 και 437.

<sup>16</sup> Βλ. Γιαννακόπουλος Κ., «*Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-917/2021*», [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 1.7.2021. Βλ. και, ως προς τις πολλαπλές και αυστηρές προϋποθέσεις συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΣτΕ Ολ. 2208/2020, σκέψη 12.

παραπάνω εξελίξεις, οι επίμαχες διατάξεις του άρθρου 14, παρ. 9, του Συντάγματος έχουν πλέον απαξιωθεί. Προκειμένου δε να καλυφθεί η άτεχνη ή ανεπιτυχής εμπλοκή διαφόρων προσώπων και θεσμών στην υπόθεση του «βασικού μετόχου», οι εν λόγω διατάξεις όχι μόνον δεν αναθεωρήθηκαν, αλλά το κουφάρι τους περιφέρεται ως υπόδειγμα ερμηνευτικού αναθεωρητισμού, σε σημείο, μάλιστα, που προβάλλεται και σαν δήθεν ασφαλές προηγούμενο για να απαξιωθούν και να εγκαταλειφθούν ως κουφάρι -ακόμη και πριν οποιαδήποτε νέα προσπάθεια τυπικής αναθεώρησής τους- και οι επίμαχες διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος, καίτοι οι τελευταίες διαφοροποιούνται σημαντικά από εκείνες του άρθρου 14, παρ. 9.

Σε αντίθεση με τις τελευταίες, οι επίμαχες διατάξεις του άρθρου 16 ουδέποτε βρέθηκαν σε ευθεία αντίθεση με ρητές διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου σε τομέα αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για διατάξεις που θεσπίστηκαν πριν από την ένταξη της Χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και έχουν ρητά κριθεί καταρχήν σύμφωνες με το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο<sup>17</sup>. Κατά το πρωτογενές δίκαιο, η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης και η αναγνώριση ακαδημαϊκών τίτλων ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή ουδέποτε έθεσε ζήτημα παράβασης του ενωσιακού δικαίου εκ μέρους της Ελλάδας ως προς τα ζητήματα αυτά. Στο πλαίσιο εξέλιξης του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, το άρθρο 16 έχει ήδη γίνει αντικείμενο σύμφωνης με αυτό ερμηνείας στα περιθώρια που οι ίδιες οι διατάξεις του εθνικού Συντάγματος αφήνουν σχετικά με την αναγνώριση επαγγελματικών τίτλων. Μόνον εξαιτίας της εξέλιξης της νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με τη διασφάλιση του ωφέλιμου αποτελέσματος του ενωσιακού δικαίου θα μπορούσαν ενδεχομένως να προκληθούν εντάσεις με την απαγόρευση ίδρυσης και λειτουργίας μη κρατικών πανεπιστημίων, εάν -όπως επιθυμεί η παρούσα Κυβέρνηση- οι εθνικές αρχές δεν υπερασπιστούν προσηκόντως -όπως έχουν υποχρέωση- αυτή τη συνταγματική απαγόρευση, ώστε να καταδείξουν την καταλληλότητα και την αναγκαιότητά της ως συνεπούς και συστηματικού -κατά την αντίληψη της νομολογίας του ΔΕΕ- περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας<sup>18</sup>. Σε κάθε περίπτωση, όμως, στο πλαίσιο του απορρυθμισμένου -και συχνά πολεμικού- ευρωπαϊκού συνταγματισμού των τελευταίων ετών, δεν είναι πλέον δόλου αυτονόητο ότι οι εντάσεις αυτές πρέπει να επιλυθούν αποκλειστικά και μόνο βάσει της απόλυτης εκδοχής της νομολογίας του ΔΕΕ για την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, δεδομένου, μάλιστα, ότι στις επίμαχες διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος θα μπορούσαν να εντοπιστούν στοιχεία εθνικής συνταγματικής ταυτότητας<sup>19</sup> που δεν υπάρχουν στις διατάξεις του άρθρου 14, παρ. 9, του Συντάγματος<sup>20</sup> και ότι κανένα κράτος μέλος της Ένωσης με θεσμική αυτοεκτίμηση δεν διανοείται πλέον να υιοθετεί ως επίσημη συνταγματική του πολιτική την *a priori* πλήρη υποταγή του Συντάγματός του στη νομολογία του ΔΕΕ.

Συναφώς, είναι μάλλον αλυσιτελής η προσπάθεια παράκαμψης των κρίσιμων διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος με το επιχείρημα ότι η ερμηνευτική

<sup>17</sup> Βλ. ΠΕΚ, 11.2.1992, Τ-16/90, Παναγιωτοπούλου κ. Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σκέψη 73.

<sup>18</sup> Βλ., πιο αναλυτικά, Γιαννακόπουλος, «Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού», ό.π..

<sup>19</sup> Βλ. Τσάτσος Δ. /Κ. Τσουκαλάς, «"Όχι" στα ιδιωτικά Πανεπιστήμια», Εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ», 4.12.2006.

<sup>20</sup> Βλ. και Παπαδοπούλου Λ., *Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: το ζήτημα της «υπεροχής»*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σ. 685 επ..

δήλωση κάτω από το άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος αποτελεί, στη Χώρα μας, αναμφίβολη συνταγματική βάση αποδοχής της απόλυτης υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της υποχρέωσης σύμφωνης με τη νομολογία του ΔΕΕ ερμηνείας -αλλά, κατ'ουσίαν, παράκαμψης- του Συντάγματος.

Δηλώνοντας κάτω από το άρθρο 28 του Συντάγματος ότι το άρθρο αυτό «αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 εισήγαγε, βέβαια, ως συνταγματικό σκοπό την καταρχήν συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>21</sup>. Πλην όμως, αντίθετα με ορισμένες δικαστικές αποφάσεις που επικαλέστηκαν όψιμα και κατά τρόπο γενικό και ελλειπτικό την παραπάνω ερμηνευτική δήλωση<sup>22</sup>, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η τελευταία έθεσε την υλοποίηση της συμμετοχής της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης υπό τους αντι-περιορισμούς (*controlimiti*), ως προς την εφαρμογή (και) του ενωσιακού δικαίου, που προβλέπουν οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28. Στους δε αντι-περιορισμούς αυτούς περιλαμβάνονται όχι μόνον η διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος, αλλά επιπλέον προϋποθέσεις που δεν συνάδουν εύκολα με τις παραδοχές του ΔΕΕ περί υπεροχής -και, μάλιστα, απόλυτης- του ενωσιακού δικαίου: η εξυπηρέτηση «σπουδαίου εθνικού συμφέροντος», η τήρηση των «αρχών της ισότητας» και η «αμοιβαιότητα»<sup>23</sup>. Ειδικότερα, ως προς την εξυπηρέτηση «σπουδαίου εθνικού συμφέροντος», πρέπει να τονιστεί ότι αναφέρεται τόσο στην παράγραφο 2 όσο και στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου και, όπως και οι λοιποί αντι-περιορισμοί, αφορά προφανώς όχι μόνο την καταρχήν απόφαση συμμετοχής στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και κάθε ειδική δέσμευση που μπορεί να πηγάζει από τη συμμετοχή αυτήν. Εξάλλου, η έννοια «σπουδαίο εθνικό συμφέρον» είναι αμιγώς εθνική και διακρίνεται από τις μεικτές (ενωσιακές και εθνικές) έννοιες «εθνική συνταγματική ταυτότητα» και «επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος». Δεν είναι δε πειστικό πως, όταν λειτουργεί ως αντι-περιορισμός, πρόκειται για μια έννοια η συγκεκριμενοποίηση της οποίας, ως δήθεν έμπλεη πολιτικών εκτιμήσεων, είναι τάχα ανεπίδεκτη δικαστικού ελέγχου<sup>24</sup>. Αυτή η εθνική έννοια απηχεί τον κανόνα που,

<sup>21</sup> Βλ. και Τασόπουλος Ι., «Η συνταγματική δέσμευση της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωζώνη: Μια υπόμνηση για το μέλλον;», [www.syntagmawatch.gr](http://www.syntagmawatch.gr), 2.11.202.

<sup>22</sup> Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 3470/2011 (σκέψεις 8 και 9) και ΕλΣυν Ολ. 1386/2021 (σκέψη 34).

<sup>23</sup> Βλ., αντί άλλων, ΔΕΕ, 9.7.1991, C-146/89, *Επιτροπή κ. Ηνωμένου Βασιλείου*, σκέψη 47: «(...) στην έννομη τάξη που εγκαθίδρυσε η Συνθήκη η εκ μέρους των κρατών μελών εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να εξαρτάται από οποιονδήποτε όρο αμοιβαιότητας».

Ας σημειωθεί ότι είναι τέτοια η ερμηνευτική σύγχυση που έχει προκληθεί από τον άτεχνο συγκρητισμό των κυβερνητικών επιχειρημάτων, ώστε η αιτιολογική έκθεση του σχολιαζόμενου νόμου φτάνει στο σημείο να προβαίνει σε (αντίστροφη) επίκληση της αμοιβαιότητας σε βάρος της τήρησης του Συντάγματος: «Εξάλλου, ο νόμος 4957/2022 (Α' 141), ήδη, έχει αποτελέσει το εναρκτήριο λάκτισμα για την εξωστρέφεια των ελληνικών πανεπιστημίων, ιδίως μέσω του άρθρου 6, σύμφωνα με το οποίο δίνεται η δυνατότητα ίδρυσης στην αλλοδαπή παραρτήματος ελληνικού πανεπιστημίου, εφόσον το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο της χώρας όπου πρόκειται να εγκατασταθεί το παράρτημα. Επομένως, εφόσον καθίσταται επιτρεπτό το ως άνω για τα πανεπιστήμια της χώρας μας, εύλογα με το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο δίνεται η δυνατότητα ίδρυσης αλλοδαπών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης για την Ελλάδα, ως χώρα υποδοχής υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.».

<sup>24</sup> Βλ., προς την κατεύθυνση αυτή, ως προς την περίπτωση στην οποία η επίκληση της έννοιας αυτής δικαιολογεί τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών ή περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, Τσιλιώτης Χ., «Άρθρο 28», Βλαχόπουλος Σπ./ Κοντιάδης Ξ./ Τασόπουλος Γ. (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ'άρθρο*, *SyntagmaWatch*, ηλεκτρονική έκδοση, Δεκέμβριος 2023, αρ. 175 και αρ. 216, με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.



κατ'ουσίαν, δέχτηκε και η νομολογία του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, δηλαδή ότι οι εθνικές αρχές δύνανται και οφείλουν να αρνηθούν να εφαρμόσουν πλήρως το ενωσιακό δίκαιο και τη νομολογία του ΔΕΕ για λόγους προστασίας σπουδαίου εθνικού συμφέροντος, τουλάχιστον για όσο χρόνο το εθνικό συμφέρον των κρατών μελών δεν προστατεύεται, κατά τρόπο ισοδύναμο, από την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>25</sup>. Κάθε δε δημόσιο και *a fortiori* κάθε εθνικό συμφέρον προσδιορίζονται πρωτίστως από το ίδιο το Σύνταγμα. Εν προκειμένω, το αδιαμφισβήτητο «σπουδαίο εθνικό συμφέρον» πηγάζει από το ίδιο το -πρόσφατα επιβεβαιωμένο μέσα από πολλαπλές αναθεωρητικές διαδικασίες- σαφές γράμμα του Συντάγματος και δεν μπορεί να κλονισθεί από τις πολιτικές επιλογές των εκάστοτε θεσμικών ή μη θεσμικών ερμηνευτών του. Πιο συγκεκριμένα, ενόψει των ρητών συνταγματικών διατάξεων των παραγράφων 5 και 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος, ακόμη και αν κανείς αρνηθεί την ύπαρξη σε αυτές στοιχείων εθνικής συνταγματικής ταυτότητας, δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητήσει την ύπαρξη σπουδαίου εθνικού συμφέροντος για την προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας από τους προφανείς κινδύνους προσβολής της που γεννά το ενδεχόμενο θεσμοθέτησης, ως βασικής, της ιδιωτικής χρηματοδότησης των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Συμπερασματικά, το 2001, η αναθεώρηση του άρθρου 28 του Συντάγματος, επιλέγοντας τελικά όχι -όπως έκαναν πολλά άλλα κράτη μέλη της Ένωσης- την εισαγωγή ενός κατάλληλου νέου ειδικού άρθρου για τη συνταγματική ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, αλλά τη συγκεκριμένη ερμηνευτική δήλωση κάτω από το προϋφιστάμενο άρθρο 28 του Συντάγματος, το οποίο είναι έμπλεο ασυμμετριών και ενσωματώνει ιδιαιτερότητες του διεθνούς δικαίου που απάδουν προς το ενωσιακό δίκαιο, αντί να διασφαλίζει έναν ειρηνικό και συντεταγμένο συνταγματικό πλουραλισμό, μάλλον ευνοεί τον κλιμάκωση του πολεμικού συνταγματισμού στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το παραπάνω συμπέρασμα δεν θα μπορούσε να κλονισθεί από τυχόν προσπάθεια να υιοθετηθεί και, στην περίπτωση αυτή, μια σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία -υπό την έννοια της παράκαμψης- και του σαφούς γράμματος των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος. Ούτε η δήλωση που τέθηκε κάτω από το άρθρο 28 του Συντάγματος με την αναθεώρηση του 2001 μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης, ο οποίος συνειδητά δεν επέλεξε την εισαγωγή ενός νέου ειδικού άρθρου για την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, ήθελε να αλλοιώσει το γράμμα του άρθρου 28 του Συντάγματος, στα δεδομένα του οποίου σαφώς αναφέρεται και στηρίζεται. Κοντολογίς, το γράμμα του άρθρου 28 του Συντάγματος είναι που οριοθετεί τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και όχι το αντίστροφο. Αντίθετη ερμηνεία δεν θα ήταν μεθοδολογικά πειστική και, απλά, θα επιβεβαίωνε πανηγυρικά τον εντελώς άτεχνο χαρακτήρα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 ως προς τις σχέσεις εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου.

Σε κάθε περίπτωση, ειδικά ως προς το άρθρο 16 του Συντάγματος, η ερμηνευτική δήλωση κάτω από το άρθρο 28 του Συντάγματος ουδόλως θα μπορούσε να αποτελέσει βάση ερμηνευτικής αναθεώρησής του, στο μέτρο που η δήλωση αυτή προστέθηκε στο Σύνταγμα στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας συνταγματικής αναθεώρησης στην οποία απορρίφθηκε ρητά από την πρώτη Βουλή η πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 16 και

<sup>25</sup> Βλ. και Γιαννακόπουλος Κ., «Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο “κλεφτοπόλεμος” των δικαστών. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του Conseil d'État στην υπόθεση “French Data Network et autres”», [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 4.5.2021.

επιβεβαιώθηκε η προσήλωση στις προϋφιστάμενες σαφείς προβλέψεις του εν λόγω άρθρου. Η επίκληση της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 28 του Συντάγματος για να επιτευχθεί αθέμιτα μια άτυπη αναθεώρηση του άρθρου 16 είχε ήδη προταθεί, ως μεθόδευση, από ορισμένες παρεμβάσεις στη Βουλή στο πλαίσιο της διαδικασίας συνταγματικής αναθεώρησης του 2001<sup>26</sup>. Στις ερμηνευτικές κατασκευές σκοπιμότητας αυτών των παρεμβάσεων μπορεί κανείς να βρει τις ρίζες του σημερινού συνταγματικού αναθεωρητισμού της Κυβέρνησης. Εντούτοις, η παραπάνω επίκληση της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 28 του Συντάγματος αντιβαίνει καταφανώς στη -σύμφωνα με το άρθρο 110 του Συντάγματος- συστηματική ερμηνεία της εν λόγω συνταγματικής αναθεώρησης.

**3. Η εργαλειοποίηση του δικαίου: η σταδιακή υποτίμηση του εθνικού Συντάγματος μέσω παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου.** Η Κυβέρνηση δεν τηρεί τη συνταγματική της υποχρέωση να υπερασπιστεί απέναντι στις ενωσιακές αρχές, στο μέτρο του δυνατού, τον δημόσιο χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης, όπως ορίζουν οι παράγραφοι 5 και 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος. Ωστόσο, δεν θέτει πλήρως εκ ποδών τις διατάξεις αυτές, αποφεύγοντας να προωθήσει την πλήρη -ή πάντως, μια πολύ ευρύτερη- ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης, όπως θα την διευκόλυνε να κάνει η επίκληση της απόλυτης υπεροχής του ενωσιακού δικαίου. Εκμεταλλεζόμενη τη νομιμοποίηση της λογικής επαμφοτερίζουσών ερμηνειών που της προσφέρουν αφειδώς οι θεωρητικοί του συνταγματικού πλουραλισμού, η Κυβέρνηση επιλέγει να προσφέρει μόνο τη δυνατότητα εγκατάστασης μη κερδοσκοπικών φορέων παροχής ανώτατης εκπαίδευσης που θα είναι παραρτήματα πανεπιστημίων ξένων χωρών (άρθρα 127, 129, περ. β', και 132 του σχολιαζόμενου σχεδίου νόμου), δανειζόμενη κάποιες πτυχές της συνταγματικής απαγόρευσης της ιδιωτικοποίησης των πανεπιστημίων. Σε πολιτικό επίπεδο, επικαλούμενη και την ανάγκη εξορθολογισμού των δυσλειτουργιών -αν όχι, αυθαιρεσιών- που έχουν δημιουργηθεί από τη λειτουργία εκπαιδευτικών φορέων που εκμεταλλεύονται την κανονιστική αποδυνάμωση του άρθρου 16 στον τομέα της αναγνώρισης τίτλων επαγγελματικών σπουδών, η Κυβέρνηση προσπαθεί να εμφανίσει την παραπάνω επιλογή της ως ρεαλιστική και μετριοπαθή, εκθέτοντας ως δήθεν ανεδαφικό και ιδεοληπτικό τον σεβασμό του απαρχαιωμένου τάχα γράμματος του Συντάγματος. Πλην όμως, η προσπάθειά της αυτή δεν πείθει ότι είναι ειλικρινής, καθώς η επιλογή της δεν συνοδεύεται από επαρκή τεκμηρίωση ούτε πλαισιώνεται από θεσμικά μέτρα συνεπούς και συστηματικής υποστήριξης του επιδιωκόμενου στόχου της, ικανά να δικαιολογήσουν, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, τους εισαγόμενους περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ενόψει αυτού, μπορεί κανείς να πιθανολογήσει σοβαρά πως η Κυβέρνηση υπολογίζει ότι οι παραπάνω πτυχές της συνταγματικής απαγόρευσης της ιδιωτικοποίησης της ανώτατης εκπαίδευσης, τις οποίες δανείζεται και διατηρεί, θα καταπέσουν, αργά ή γρήγορα, υπό την πίεση αποφάσεων του ΔΕΕ που θα εκδοθούν κατόπιν προσφυγών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή προδικαστικών ερωτημάτων εθνικών δικαστηρίων και, πάντως, λόγω της αναμενόμενης περαιτέρω έκπτωσης, στην πράξη, αυτών των πτυχών, μέσω μελλοντικών τροποποιήσεων των αρχικών νομοθετικών ρυθμίσεων. Έτσι, θα επιτευχθεί σταδιακά η πλήρης απαξίωση των επίμαχων απαγορευτικών διατάξεων του

<sup>26</sup> Βλ. την αγόρευση του Στ. Μάνου, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση ΠΙΔ', 14.2.2001 πρωί, σ. 328 επ..

άρθρου 16 του Συντάγματος με λιγότερο πολιτικό κόστος, καθώς, αν χρειαστεί, η ευθύνη θα επιρριφθεί, ως συνήθως, στον μαξιμαλισμό των δικαστών του Λουξεμβούργου και στην εξέλιξη της φύσης των πραγμάτων. Την ίδια στιγμή, η Κυβέρνηση, ανοίγοντας, κατά τρόπο ελεγχόμενο, την πανεπιστημιακή αγορά, θα προσφέρει την ευκαιρία κατάληψης κρίσιμων μεριδίων της σε ισχυρούς οικονομικούς παράγοντες που θα πληρούν τα κριτήρια εισόδου στην αγορά αυτή. Κατά τούτο, μπορεί κανείς να πιθανολογήσει σοβαρά ότι, κατά βάθος, η Κυβέρνηση «σορτάρει» (short-sells) τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από το εθνικό Σύνταγμα, εργαλειοποιώντας παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου που η ίδια δρομολογεί και επιδιώκοντας την προσωρινή, αλλά κρίσιμη εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων που θα στηρίξουν την πολιτική της. Δεν είναι πρωτόγνωρο, καθώς παραπλήσια πορεία ακολούθησαν, στη Χώρα μας, και άλλες περιπτώσεις κατάργησης κρατικών μονοπωλίων, όπως, ιδίως, η κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου της ραδιοτηλεόρασης. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ο συνδυασμός δαιμονοποίησης και ελεγχόμενης συρρίκνωσης του δημόσιου ελέγχου των σχετικών υπηρεσιών, μέσω του διαρκούς υπερτονισμού της αδήριτης ανάγκης ιδιωτικοποίησης των τελευταίων ενόψει και των απαιτήσεων του ευρωπαϊκού δικαίου, λειτούργησε, στην πράξη, ως αντιπερισπασμός για την κάλυψη στρεβλώσεων του ελεύθερου ανταγωνισμού, στη νεοσύστατη αγορά, εκ μέρους οικονομικών φορέων που πρόλαβαν να καταλάβουν κρίσιμα μερίδιά της. Κοντολογίς, τα διάφορα αμαλλάματα σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας -αλλά, κατ'ουσίαν, παράκαμψης- του εθνικού δικαίου έχουν χρησιμεύσει, τουλάχιστον στη Χώρα μας, ως προπετάσματα παραβάσεων τόσο του εθνικού όσο και του ευρωπαϊκού δικαίου. Τις περισσότερες φορές, για τις διάφορες ελληνικές κυβερνήσεις η επίκληση του ευρωπαϊκού δικαίου δεν λειτουργεί ως δικαιοκρατικό όριο αλλά ως σημαία ευκαιρίας, ως άλλοθι για να νομιμοποιήσουν περισσότερο ή λιγότερο αθέμιτες επιλογές τους. Άλλωστε, σε ό,τι αφορά το επίμαχο σχέδιο νόμου για την ανώτατη εκπαίδευση, θα ήταν μάλλον αφελές να πιστέψει κανείς ότι θα προωθούσε τάχα ειλικρινά μια σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος μια πλειοψηφία που από την αρχή της προηγούμενης κυβερνητικής θητείας, εκμεταλλεζόμενη και την κάλυψη που της παρέχουν η δικαστική εξουσία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχει παραβιάσει κατάφωρα τις απαιτήσεις τόσο του Συντάγματος όσο και του ευρωπαϊκού δικαίου, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την οργάνωση και τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών ιδίως στους τομείς της ρύθμισης του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διασφάλισης του απορρήτου των επικοινωνιών.

Πιο αναλυτικά, η Κυβέρνηση, εφόσον, στον τομέα της οργάνωσης της ανώτατης εκπαίδευσης, επέλεξε να εκλάβει ως θέσφατο τη νομολογία του ΔΕΕ, δεν θα έπρεπε να παραγνωρίζει ότι, αφής στιγμής σημειωθεί το κρίσιμο ρήγμα στο ισχύον συνταγματικό καθεστώς και «απελευθερωθεί» η «αγορά παροχής υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης»<sup>27</sup>, οι προαναφερθείσες επιλογές της για μερικό άνοιγμα της αγοράς αυτής δύσκολα θα μπορούσαν να διασωθούν. Η επιλογή της Κυβέρνησης να απαγορεύσει την ίδρυση κερδοσκοπικών πανεπιστημίων δεν είναι εύκολα βιώσιμη,

<sup>27</sup> Η κρισιμότητα της καταρχήν «απελευθέρωσης» της αγοράς συνάγεται και από τις δύο βασικές αποφάσεις του ΔΕΕ στις οποίες στηρίζονται οι επιλογές της Κυβέρνησης (ΔΕΕ, 6.10.2020, C-66/18, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, και ΔΕΕ, 7.9.2022, C-391/20, *Boriss Cilevičs κ.λπ.*). Οι αποφάσεις αυτές αφορούν χώρες (Ουγγαρία και Λετονία) στις οποίες επιτρεπόταν ήδη, καταρχήν, η εγκατάσταση και η λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων.

διότι δεν είναι διόλου προφανές ότι το ΔΕΕ θα εφαρμόσει αναλογικά και ως προς την οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης τη νομολογία *Sodemare*, η οποία διαμορφώθηκε λόγω της ιδιαίτερης σημασίας που αναγνωρίζει και η Ευρωπαϊκή Ένωση στις εθελοντικές οργανώσεις<sup>28</sup> και σύμφωνα με την οποία « τα κράτη μέλη δύνανται, στο πλαίσιο της εξουσίας που διατηρούν όσον αφορά τη διαρρύθμιση των συστημάτων τους κοινωνικής ασφαλίσεως, να θεωρούν ότι σύστημα κοινωνικής προνοίας, όπως το επίμαχο της κύριας δίκης, προϋποθέτει κατ' ανάγκην, προς επίτευξη των στόχων του, την εξάρτηση της εισδοχής των ιδιωτών επιχειρηματιών στο σύστημα αυτό ως παρεχόντων υπηρεσίες κοινωνικής προνοίας υπό τον όρο ότι δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό »<sup>29</sup>. Αξίζει δε να υπομνησθεί ότι, γενικότερα, μεμονωμένες εθνικές πολιτικές κοινωνικού χαρακτήρα ενός κράτους μέλους δεν φαίνονται ικανές, κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, να δικαιολογήσουν εύκολα εξαιρέσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία, εάν δεν στηρίζονται σε ρητές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου ούτε απηχούν αντιλήψεις που μοιράζονται η ίδια η Ένωση και ικανός αριθμός άλλων κρατών μελών<sup>30</sup>. Εξάλλου, ενόψει της νομολογίας του ΔΕΕ<sup>31</sup>, δεν φαίνεται να μπορεί να υποστηριχθεί εύκολα ως αναλογικός περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας ούτε η επιλογή απαγόρευσης ίδρυσης, εκ μέρους ιδιωτών, φορέων ανώτατης εκπαίδευσης που δεν αποτελούν παραρτήματα ήδη λειτουργούντων πανεπιστημίων του εξωτερικού. Με τα παραπάνω πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι το σχολιαζόμενο σχέδιο νόμου δεν στηρίζεται σε συγκεκριμένες εμπειριστατωμένες μελέτες βάσει των οποίων θα μπορούσε να αιτιολογηθεί προσηκόντως η θέσπιση (άρθρα 138 και 139 του σχολιαζόμενου σχεδίου νόμου) των διαφόρων ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων αδειοδότησης της λειτουργίας των «Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης» (ΝΠΠΕ). Ορισμένα δε από τα θεσπιζόμενα ποιοτικά -ιδίως τα ακαδημαϊκά- κριτήρια φαίνεται να ιδρύουν, κατά τρόπο μη θεμιτό, διακριτική ευχέρεια εκτίμησης στην αδειοδοτούσα αρχή<sup>32</sup>. Το ίδιο ισχύει και με την πρόβλεψη εποπτείας των ΝΠΠΕ από το Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού χωρίς σαφή, αντικειμενικά και ευχερώς ελέγξιμα κριτήρια (άρθρο 134 του σχολιαζόμενου σχεδίου νόμου). Σε κάθε περίπτωση,

<sup>28</sup> Βλ. τις από 30.4.2014 προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα N. Wahl, σημείο 2: «Οι οργανώσεις αυτές συχνά έχουν ειδικό νομικό καθεστώς, όχι μόνον υπό τα εθνικά δίκαια, αλλά και υπό το δημόσιο διεθνές δίκαιο. Προφανώς, ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση παραβλέπει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εθελοντικών οργανώσεων, ενώ αποδίδει μεγάλη σημασία στη συμβολή που αυτές έχουν για τη συγκρότηση μιας κοινωνίας ισότητας και δικαιοσύνης. Αυτός είναι ο λόγος που το Δικαστήριο σε ορισμένες αποφάσεις του, όπως στις αποφάσεις *Stauffer* και *Sodemare*, δεν δίστασε να αναγνωρίσει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους εντός της έννομης τάξεως της Ένωσης».

<sup>29</sup> ΔΕΕ, 17.6.1997, C-70/95, *Sodemare* κ.λπ. κ. *Regione Lombardia*, σκέψη 32. Βλ., σχετικά, Χατζόπουλος Β., «Μη δημόσια Πανεπιστήμια: Τι σημαίνει η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Άρθρου 16 Σ.», ΔτΑ 2024 (υπό δημοσίευση). Βλ. και ΔΕΕ, 11.12.2014, C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino»* κ.λπ. και ΔΕΕ, 14.7.2022, C-436/20, *ASADE*.

<sup>30</sup> Βλ., αντί άλλων, Mazuyer E., «L'exception sociale dans le marché intérieur», στο É. Carpano - G. Marti, *L'exception en droit de l'Union européenne*, ό.π., σ. 171 επ..

<sup>31</sup> Πρβλ. την απόφαση ΔΕΕ, 6.10.2020, C-66/18, *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, σκέψη 189: «η απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε από την επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας που στηρίζεται στη διατήρηση της δημόσιας τάξης ούτε από την επιχειρηματολογία της η οποία βασίζεται σε λόγους υπέρτερου γενικού συμφέροντος σχετικούς με την πρόληψη απατηλών πρακτικών και την ανάγκη διασφάλισης υψηλού ποιοτικού επιπέδου της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης».

<sup>32</sup> Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, ένα νομοθετικό πλαίσιο το οποίο θεσπίζει κριτήρια που αφήνουν διακριτική ευχέρεια στις αρχές στερεί από τους πιθανούς επενδυτές την απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου και τους αποθαρρύνει, καθόσον δεν γνωρίζουν εκ των προτέρων τα κριτήρια έγκρισης ή απόρριψης της επένδυσής τους. Βλ., αντί άλλων, ΔΕΕ, 20.2.2001, C-205/99, *Analir* κ.λπ., σκέψεις 37 και 38.

η αιτιολογική έκθεση του σχολιαζόμενου σχεδίου νόμου, η οποία αναλύεται πρωτίστως σε μια σφοδρή πολεμική κατά του συνταγματικά κατοχυρωμένου δημόσιου πανεπιστημίου, υπονομεύει από μόνη της την ειλικρίνεια κάθε δευτερογενούς προσπάθειας υποστήριξης της -ούτως ή άλλως, ατελούς και ανεπαρκώς τεκμηριωμένης- προβολής των κινδύνων που πηγάζουν από τη δραστηριοποίηση κερδοσκοπικών επιχειρήσεων στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης. Άλλωστε, όπως ορθά έχει επισημανθεί, «είναι λογικά οξύμωρο να επικαλείται κανείς τους κανόνες της *Εσωτερικής Αγοράς*, για να εδραιώσει δικαιώματα υπέρ μη αγοραίων νομικών προσώπων»<sup>33</sup>. Θα μπορούσε κανείς να προσθέσει σε αυτό ότι, ακόμη και αν η Κυβέρνηση υπολογίζει ότι θα επέλθει τελικά ένας συμβιβασμός στο πλαίσιο του οποίου και το ΔΕΕ θα μετριάσει τις απαιτήσεις της νομολογίας του απέναντι στις προβλέψεις του εθνικού Συντάγματος, είναι εξίσου οξύμωρο οι εθνικές αρχές να ξεκινούν έναν διάλογο -δηλαδή, μια διαπραγμάτευση- με τις ενωσιακές αρχές, προβάλλοντας ως πρώτη θέση τους τον συμβιβασμό στον οποίο εύχονται να καταλήξει ο διάλογος αυτός.

Ο προσχηματικός χαρακτήρας της επίκλησης, εκ μέρους της Κυβέρνησης, της υποχρέωσης τήρησης των απαιτήσεων του ενωσιακού δικαίου προκύπτει και από το γεγονός ότι προτείνεται η «απελευθέρωση» της «αγοράς» υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, χωρίς να έχει εξασφαλιστεί εκ των προτέρων, κατά το πνεύμα τόσο του ευρωπαϊκού όσο και του εθνικού συνταγματικού δικαίου, η ύπαρξη μιας ρυθμιστικής αρχής, με σαφείς εγγυήσεις ανεξαρτησίας, η οποία θα συμπράττει όχι μόνο στην αδειοδότηση της εισόδου στην εν λόγω αγορά κάθε νέου οικονομικού φορέα αλλά και στη διαμόρφωση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου<sup>34</sup>. Το σχολιαζόμενο σχέδιο νόμου στηρίζεται στην υφιστάμενη Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (άρθρα 129, περ. στ' και ζ', 135, 137, 140, 145 και 155 του σχολιαζόμενου σχεδίου νόμου), η οποία έχει απλά νομοθετική κατοχύρωση και για την οποία διατυπώνονται σοβαρές αμφιβολίες όχι μόνον ως προς την ποιότητα και την αποτελεσματικότητά της<sup>35</sup>, αλλά και ως προς την αξιοπιστία των θεσμικών εγγυήσεων της ανεξαρτησίας της<sup>36</sup>. Σε κάθε περίπτωση, η εν λόγω Αρχή δεν έχει συμπράξει, ως πραγματικά ανεξάρτητη αρχή, στη σύνταξη του εν λόγω σχεδίου νόμου. Με άλλα λόγια, και από την άποψη των απαιτήσεων τόσο του ευρωπαϊκού όσο και του εθνικού συνταγματικού δικαίου ως προς τη διασφάλιση ορθής λειτουργίας της όποιας αγοράς υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, τυχόν άνοιγμα της τελευταίας θα έπρεπε να γίνει μέσω τυπικής συνταγματικής αναθεώρησης στο πλαίσιο της οποίας, εκτός των άλλων, θα ιδρυόταν, σε συνταγματικό επίπεδο,

<sup>33</sup> Βλ. Χατζόπουλος, «*Μη δημόσια Πανεπιστήμια: Τι σημαίνει η σύμφωνη με το Ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Άρθρου 16 Σ.*», ό.π..

<sup>34</sup> Πρβλ. την απόφαση ΣτΕ Ολ. 95/2017, στην οποία κρίθηκε ότι, κατά την έννοια του άρθρου 15, παρ. 2, του Συντάγματος, «*καθίσταται υποχρεωτική η σύμπραξη του Ε.Σ.Ρ. στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ανεξάρτητες αρχές, όπου αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των τιθεμένων ζητημάτων, καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεως, μεταξύ άλλων, και των τηλεοπτικών σταθμών*» (σκέψη 19).

<sup>35</sup> Βλ. «*Άσχημα τα "μαντάτα" από την Ευρώπη για την Αρχή (ΕΘΑΕ) που αξιολογεί τα ελληνικά Πανεπιστήμια*», 17.3.2023, στο <https://www.esos.gr/arthra/82437/ashima-ta-mantata-apo-tin-eyropi-gia-tin-arhi-ethaee-rov-axiologei-ta-ellinika> (πρόσβαση: 7.2.2024).

<sup>36</sup> Βλ., π.χ., το άρθρο 3 του Ν. 4653/20 ως προς τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και διαφάνειας σχετικά με την επιλογή των μελών του Ανώτατου Συμβουλίου της Αρχής, οι οποίες υπολείπονται κατά πολύ των συνταγματικών εγγυήσεων για τις ανεξάρτητες αρχές που προβλέπονται το άρθρο 101Α του Συντάγματος και ο Ν. 3051/2002.

ρυθμιστική αρχή με τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας του άρθρου 101Α του Συντάγματος, η οποία εξαρχής θα συνέπραττε σε κάθε σχετική νομοθετική πρωτοβουλία και θα έλεγχε αποτελεσματικά την ίδρυση και τη δραστηριότητα των μη κρατικών πανεπιστημίων.

Περαιτέρω, το σχολιαζόμενο σχέδιο νόμου, προβλέποντας ότι τα ΝΠΠΕ μπορούν να συνδέονται με ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα που είναι αναγνωρισμένα και σε τρίτες χώρες μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 127 και 129, περ. α' και θ'), φαίνεται να υιοθετεί μια θολή ερμηνεία του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου προκειμένου να αμφισβητήσει τη διαπίστωση ότι, σε κάθε περίπτωση, η προερχόμενη από το άρθρο 16 του Συντάγματος απαγόρευση αναγνώρισης τίτλων σπουδών από φορείς που δεν συνιστούν νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου εξακολουθεί να βρίσκει εφαρμογή, χωρίς περιορισμούς, ως προς την παροχή επ' αμοιβή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης που προέρχεται από τρίτα κράτη μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εκπαιδευτικοί φορείς που προέρχονται από τα εν λόγω κράτη δεν μπορούν να εκμεταλλευτούν τη Γενική Συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (General Agreement on Trade in Services, άλλως GATS), διότι η Χώρα μας, με ρητή δήλωσή της στην εν λόγω Συμφωνία, έχει επιφυλαχθεί του δικαιώματός της για επιβολή κάθε είδους περιορισμών, χωρίς δεσμεύσεις, ως προς τα εκπαιδευτικά ιδρύματα που χορηγούν κρατικώς αναγνωρισμένα διπλώματα. Αντίθετα με ό,τι εσφαλμένα υποστηρίζεται, η περίπτωση αυτής της επιφύλαξης (ορθότερα, της άρνησης ανάληψης δεσμεύσεων) είναι προφανώς διαφορετική από την περίπτωση της επιφύλαξης της Ουγγαρίας που απασχόλησε το ΔΕΕ στην υπόθεση *Επιτροπή κ. Ουγγαρίας (C-66/18)*<sup>37</sup>. Στην περίπτωση της επιφύλαξης της Ελλάδας δεν τίθεται ζήτημα παρέκκλισης από την αρχή της εθνικής μεταχείρισης που επιβάλλει το άρθρο XVII της GATS και, συνεπώς, δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής του άρθρου XX, παράγραφος 2, της GATS. Η επίμαχη ελληνική επιφύλαξη εισάγει παρέκκλιση αποκλειστικώς και μόνον από την υποχρέωση πρόσβασης στην αγορά που επιβάλλει το άρθρο XVI της GATS. Συναφώς, με την επιφύλαξη την οποία έχει θέσει στη στήλη του πίνακα Συγκεκριμένων Υποχρεώσεων (Schedule of Specific Commitments) που αναφέρεται στους «περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά» ως προς τις υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχονται μέσω εμπορικής παρουσίας του φορέα της υπηρεσίας στη χώρα υποδοχής (τρόπος παροχής υπηρεσιών 3), η Ελλάδα ουδόλως δεσμεύεται από την υποχρέωση να επιτρέψει στην επικράτειά της πρόσβαση στην αγορά (μέσω εγκατάστασης ή απλής παροχής υπηρεσιών) των εκπαιδευτικών φορέων που προέρχονται από τρίτο κράτος μη μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παρέχουν υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης με τις οποίες χορηγούνται ακαδημαϊκά ή επαγγελματικά διπλώματα που αναγνωρίζονται από αυτό το τρίτο κράτος. Κατά τούτο, η Ελλάδα δεν δεσμεύεται ούτε από την υποχρέωση να παράσχει ακαδημαϊκή ή επαγγελματική αναγνώριση των τίτλων που οι εν λόγω φορείς μπορεί να χορηγούν στο πλαίσιο μιας τέτοιας εγκατάστασης ή παροχής υπηρεσιών. Εξάλλου, σε αντίθεση με ό,τι επίσης εσφαλμένα υποστηρίζεται, εφόσον στα άρθρα XX και XXI της GATS παρέχεται στην Ελλάδα -όπως και σε κάθε άλλο συμβαλλόμενο μέρος- διακριτική ευχέρεια διατύπωσης και τροποποίησης τυχόν υποβληθείσας επιφύλαξης, η συγκεκριμένη κατεύθυνση άσκησης εκ μέρους των ελληνικών αρχών της εν λόγω ευχέρειας δεν καθορίζεται ούτε από το ενωσιακό ούτε από το διεθνές δίκαιο, αλλά μόνο

<sup>37</sup> Βλ. τις σκέψεις 103 ως και 114 της εν λόγω απόφασης.

από το ελληνικό Σύνταγμα, το άρθρο 16, παρ. 5 και 8, του οποίου απαγορεύει την ανάκληση της επίμαχης επιφύλαξης για τους λόγους που έχω ήδη αναλύσει<sup>38</sup>. Τούτο δε ουδόλως συνιστά παραβίαση του άρθρου 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών ούτε παραβίαση ή δήθεν εθνοκεντρική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 19 ως και 23 της ίδιας Σύμβασης, προεχόντως διότι, εν προκειμένω, των διατάξεων αυτών της Σύμβασης της Βιέννης κατισχύουν, ως ειδικότερες, οι σχετικές προβλέψεις της GATS για την επίμαχη επιφύλαξη, με τις οποίες ουδόλως αντιβαίνει η τήρηση των απαιτήσεων του ελληνικού Συντάγματος.

**4. Η κρίση του Συντάγματος ανατροφοδοτεί την κρίση της ακαδημαϊκής ελευθερίας.** Όπως συνάγεται και από την προηγηθείσα ανάλυση, στο πλαίσιο της προσπάθειας παράκαμψης του άρθρου 16 του Συντάγματος, η ρευστοποίηση του συνταγματικού δικαίου κλιμακώνεται. Κάθε ερμηνεία εθνικού ή ευρωπαϊκού θεμελιώδους κανόνα εμφανίζεται ως υποστήριξιμη και εφαρμοστέα. Κατ'ουσίαν, οι πολίτες καλούνται να συνηθίσουν να ζουν χωρίς θεμελιώδεις κανόνες, σ'ένα καθεστώς στο οποίο η ισχύς του δικαίου παραχωρεί τη θέση της στο δίκαιο της ισχύος.

Από την επίκληση μιας αντίληψης απροσδιόριστα «ανοικτού κόμματος», η οποία νομιμοποιεί την αποδυνάμωση του συνταγματικού θεσμού των πολιτικών κομμάτων, μέχρι την επίκληση μιας αντίληψης απροσδιόριστα «ανοικτού Συντάγματος», η οποία νομιμοποιεί την αποδυνάμωση συνολικά του καταστατικού χάρτη της Χώρας, η πρόσληψη των θεσμών και των εννοιών παραμερίζει πλέον, κατά τρόπο ασύντακτο, κάθε γενικό κανόνα και κάθε τυπικό όριο. Όλα αποτυποποιούνται, ώστε να μπορούν να ρυθμίζονται μονίμως, όχι κατ' ακρίβειαν αλλά κατ'οικονομίαν, βάσει προσωπικών δεσμών πίστης και εξάρτησης. Στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι τυχαίο ότι ορισμένες ομάδες προσώπων έφτασαν μεν να αποδέχονται ότι μπορεί να υπάρχει αξιόπιστος συνταγματισμός χωρίς Κράτος και χωρίς τυπικό Σύνταγμα, πλην όμως θεωρούν ακόμη αδιανόητο ότι μπορεί να υπάρξει αξιόπιστος συνταγματισμός χωρίς συγκεκριμένους ερμηνευτές του Συντάγματος με τους οποίους οι ομάδες αυτές διατηρούν, κατά περίπτωση, τέτοιους δεσμούς. Θεωρούν δε τους εν λόγω δεσμούς ως πολύ σημαντικότερους από τους κανόνες δικαίου και την ερμηνεία τους.

Η υποκατάσταση των κανόνων δικαίου από προσωπικούς δεσμούς πίστης και εξάρτησης και ο συνακόλουθος περιορισμός του ελεύθερου στοχασμού, αν και ουδέποτε απουσίασαν από τα δημόσια πανεπιστήμια, προάγονται πολύ περισσότερο με την παρουσία ιδιωτικοποιημένων φορέων ανώτατης εκπαίδευσης. Συναφώς, στη Χώρα μας, στις περισσότερες δομές ανώτατης εκπαίδευσης στις οποίες έχουν ήδη εισαχθεί θεσμοί ιδιωτικής διαχείρισης και κυρίως σε αυτές στις οποίες προβλέφθηκαν δίδακτρα και στις οποίες διδάσκουν νέοι επιστήμονες και -χωρίς κώλυμα- μέλη ΔΕΠ άλλων όμορων μη ιδιωτικοποιημένων πανεπιστημίων προς συμπλήρωση και του χαμηλού μισθού τους, όχι μόνον υποβαθμίστηκε η ποιότητα των σπουδών, καθώς οι φοιτητές αντιμετωπίζονται, κατά κανόνα, ως «πελάτες που έχουν πάντα δίκιο», αλλά επιπλέον πολλαπλασιάστηκαν οι προσωπικοί δεσμοί πίστης και εξάρτησης που επηρεάζουν την ακαδημαϊκή ελευθερία ακόμη και στα όμορα μη ιδιωτικοποιημένα πανεπιστήμια. Είναι σφόδρα πιθανό ότι, στη Χώρα μας, οι παραπάνω δεσμοί πίστης και εξάρτησης θα

<sup>38</sup> Βλ. Γιαννακόπουλος, «Ο σεβασμός του Συντάγματος και η επιφύλαξη που έχει διατυπώσει η Ελλάδα στη GATS ως προς την ίδρυση μη κρατικών πανεπιστημίων», ό.π..

πολλαπλασιαστούν περαιτέρω και θα ενταθούν στο πλαίσιο μιας ενδεχόμενης πολυεπίπεδης δικτύωσης μεταξύ κρατικών και μη κρατικών πανεπιστημίων. Βέβαια, στο σχολιαζόμενο σχέδιο νόμου (άρθρο 80) προβλέπεται ότι τα μέλη ΔΕΠ δεν θα μπορούν να διδάσκουν ταυτόχρονα σε δημόσιο και σε μη κρατικό πανεπιστήμιο. Ωστόσο, τίποτα δεν αποκλείει να αρθεί, στη συνέχεια, αυτό το ασυμβίβαστο. Κοντολογίς, το προτεινόμενο άνοιγμα της αγοράς των υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης εγείρει σοβαρούς προβληματισμούς, όχι μόνον ως προς την ορθή λειτουργία του ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων που θα οργανώνουν την παροχή αυτών των υπηρεσιών, αλλά και ως προς τη διασφάλιση της ήδη πολύπαθης ακαδημαϊκής ελευθερίας.

\* \* \*

Η απαξίωση του Συντάγματος και, γενικότερα, των θεμελιωδών κανόνων είναι γοητευτική αλλά ιδιαίτερα επικίνδυνη. Είναι γοητευτική στα μάτια των ισχυρών ή όσων αισθάνονται πρόσκαιρα ισχυροί, διότι τους διευρύνει τις εξουσίες. Είναι επικίνδυνη για τους αδύναμους και για όσους πρόσκαιρα ισχυροί καθίστανται στη συνέχεια αδύναμοι, διότι χάνουν τις εγγυήσεις προστασίας τους από την αυθαιρεσία των ισχυρών. Αν, λοιπόν, κανείς παραποιεί ή διαστρεβλώνει ερμηνευτικά τις θεμελιώδεις διατάξεις με τις οποίες δεν συμφωνεί, καταστρατηγώντας τις προβλεπόμενες διαδικασίες αναθεώρησής τους, διακινδυνεύει να υποστεί αργά ή γρήγορα τις συνέπειες ανάλογης παραποίησης ή διαστρέβλωσης, εκ μέρους άλλων, και των θεμελιωδών διατάξεων με τις οποίες συμφωνεί. Η δε συστηματική ανάληψη τέτοιου είδους διακινδυνεύσεων υπερβαίνει τις αντιλήψεις, τα συμφέροντα και τις επιλογές μεμονωμένων προσώπων και εξελίσσεται σε επικίνδυνο παιχνίδι σε βάρος της ίδιας της Δημοκρατίας.

Για τον λόγο αυτόν, ακόμη και οι πλέον πεπεισμένοι ευρωπαϊστές είναι καλό να προτιμούν τις όσο το δυνατόν πιο καθαρές λύσεις άρσης των συγκρούσεων μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών θεμελιωδών κανόνων, να ακολουθούν τη διαδικασία τυπικής αναθεώρησης του Συντάγματος, όταν προκρίνονται ασυμβίβαστες με αυτό επιλογές του ευρωπαϊκού δικαίου, και να μην ενδίδουν σε δήθεν σύμφωνες με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείες που, κατ'ουσίαν, διαστρεβλώνουν και απαξιώνουν το Σύνταγμα. Η άρνηση ότι μπορεί να συντρέχουν περιπτώσεις στις οποίες η σαφήνεια του γράμματος ενός κανόνα δικαίου είναι τόσο προφανής ώστε ο κανόνας αυτός να μην επιδέχεται περαιτέρω ερμηνείας και η προνεωτερική αποδοχή της δυνατότητας παράκαμψης του γράμματος των κανόνων δικαίου κατ'επίκληση δυναμικών αρχών και αντιλήψεων, οι οποίες βρίσκουν τη ρίζα τους εκτός των δημοκρατικών διαδικασιών θέσπισης των εν λόγω κανόνων, αποτελούν αντιλήψεις που δεν οδηγούν μόνο στη ρευστοποίηση του δικαίου και, κατ' επέκταση, σε διάχυτη ανασφάλεια. Οι αντιλήψεις αυτές αντιβαίνουν και στην πάγια νομολογία του ίδιου του ΔΕΕ, και μάλιστα κατά τρόπο διττό.

Απ'τη μια, οι εν λόγω αντιλήψεις αντιβαίνουν στην πάγια νομολογία του ΔΕΕ σύμφωνα με την οποία γίνεται αποδεκτή -για τις πράξεις των ενωσιακών οργάνων με τις οποίες θεσπίζονται κανόνες δικαίου- η δυνατότητα συνδρομής σαφούς πράξης (acte



clair)<sup>39</sup>, δηλαδή πράξης η σημασία της οποίας είναι τόσο προφανής που δεν εγείρει περαιτέρω ερμηνευτικά ζητήματα. Συναφώς, ο ισχυρισμός ότι το γράμμα ενός κανόνα δικαίου μπορεί να είναι τόσο σαφές ώστε δεν υπάρχει περιθώριο περαιτέρω ερμηνείας δεν σημαίνει ότι, για αυτόν τον γραπτό κανόνα, αποκλείεται *a priori* κάθε ερμηνεία. Σημαίνει ότι δεν υπάρχει περιθώριο για την εφαρμογή περαιτέρω μεθόδων ερμηνείας πλην της γραμματικής. Σ' ένα δε νεωτερικό κράτος δικαίου, ούτως ή άλλως, η γραμματική ερμηνεία, η οποία συνοδεύεται από τις κατάλληλες διορθώσεις και εκλεπτύνσεις, τις οποίες επιφέρει η πρωτοτυπική ερμηνεία στις τάσεις σχετικοποίησης του νοήματος που μπορεί να δημιουργεί η ανοιχτή πλοκή (open texture) της γλώσσας, δεν αποκλείει μεν, κατά περίπτωση, άλλες συμπληρωματικές μεθόδους ερμηνείας, πλην όμως αποτελεί πάντοτε την αφετηρία και το όριο κάθε ερμηνευτικής προσπάθειας.

Απ' την άλλη, οι προαναφερθείσες αντιλήψεις αντιβαίνουν στην πάγια νομολογία του ΔΕΕ σύμφωνα με την οποία «η αρχή της σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για να θεμελιώσει ερμηνεία *contra legem* του εθνικού δικαίου»<sup>40</sup>. Στην υπόθεση του «βασικού μετόχου», αυτός ο κρίσιμος ερμηνευτικός κανόνας, ο οποίος ισχύει για κάθε μορφή «σύμφωνης» ή, γενικότερα, «δυναμικής ερμηνείας», επισημάνθηκε προσφύς από τον Εισηγητή Δικαστή Χρ. Ράμμο: « (...) η σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία εθνικής διατάξεως νοείται μόνον όταν η ερμηνεία εξακολουθεί να είναι ερμηνεία και δεν μετατρέπεται στην ουσία σε παραποίηση ή διαστρέβλωση της εν λόγω εθνικής διατάξεως. (...)»<sup>41</sup>. Ωστόσο, ο εν λόγω κανόνας δεν τηρήθηκε, στη συνέχεια της υπόθεσης, από κανέναν επίσημο ερμηνευτή. Προκρίθηκε, τελικά, η «εναρμόνιση» του Συντάγματος με το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο που διακήρυξε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στην απόφαση 3470/2011. Λίγα χρόνια μετά, όμως, ο Χρ. Ράμμος παραδέχτηκε, αφενός, ότι, στην εν λόγω απόφαση, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο «εμμέσως πλην σαφώς “υπέταξε” το Σύνταγμα στο ενωσιακό δίκαιο» και, αφετέρου, ότι συνέπεια της φερόμενης αυτής «εναρμόνισης» ήταν πως η επίμαχη συνταγματική διάταξη του άρθρου 14 του Συντάγματος «επέζησε μεν τυπικά, το περιεχόμενό της, όμως αλλοιώθηκε πλήρως»<sup>42</sup>. Πρέπει, άραγε, να επαναληφθεί το ίδιο λάθος και να αλλοιωθεί με τον ίδιο τρόπο και το άρθρο 16 του Συντάγματος; Μήπως ήρθε η ώρα να σταματήσει η απαξίωση των συνταγματικών διατάξεων και του Κράτους Δικαίου;

<sup>39</sup> Βλ. ΔΕΕ, 6.10.1982, 283/81, *Cilfit*.

<sup>40</sup> Βλ. ΔΕΕ, 24.6.2019, C-573/17, *Poplawski*, σκέψη 76. Βλ. και ΔΕΕ, 1.8.2022, C-14/21 και C-15/21, *Sea Watch*, σκέψεις 83 και 84.

<sup>41</sup> Βλ. την από 25.2.2005 εισήγηση στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΣτΕ Ολ. 605/2008 (σ. 10-11). Πρβλ. Lamarque E., «*The Italian Courts and Interpretation in Conformity with the Constitution, EU Law and the ECHR*», Associazione Italiana dei Costituzionalisti n° 4/2012, σ. 1 επ., ιδίως σ. 12: «*This has been significantly identified as the logical limit of our technique: conforming interpretation contra legem is as a matter of principle not permitted because it would logically speaking no longer amount to interpretation but would rather, under the guise of interpretation, in reality conceal an operation – the setting aside of the clear textual provision of the law – which, depending upon the circumstances, is prohibited for the courts or, if it is a permitted action such as in cases involving directly applicable EU law, must be conducted in the full light of day, and called with its true name.*».

<sup>42</sup> Βλ. Ράμμος Χρ., «*Ο Αντώνης Μανιτάκης, η δικαστική περιπέτεια του Βασικού Μετόχου και οι σχέσεις εθνικού και ευρωπαϊκού Δικαίου*», στο Το Σύνταγμα εν εξελίξει. Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 529 επ., ιδίως σ. 550 και σ. 543.