

**Από τον «φορμαλισμό» στον «νομικό ρεαλισμό»:  
Το άρθρο 16 του Συντάγματος υπό νέα ερμηνεία<sup>1</sup>**

Γεώργιος Κ. Καράντζιος\*

## I. Εισαγωγικές σκέψεις

Η δυνατότητα εγκατάστασης μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της ΕΕ (ή συμβαλλομένων στη συμφωνία GATS κρατών) στη χώρα μας, ενόσω βρίσκεται σε ισχύ το άρθρο 16 του Συντάγματος (Σ.), αμφισβητείται έντονα<sup>2</sup>. Ειδικότερα, ως αντικείμενο του ν. 5094/2024 διακηρύχθηκε<sup>3</sup>:

*«(...) η ρύθμιση της αδειοδότησης, της εγκατάστασης και λειτουργίας στην Ελλάδα παραρτημάτων μητρικών ιδρυμάτων υπό τη μορφή Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Ν.Π.Π.Ε.) (...). Τα παραρτήματα - Ν.Π.Π.Ε. απονέμουν τίτλους σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συνδέονται με ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα οποία εδρεύουν και είναι αναγνωρισμένα σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε τρίτες χώρες, και αδειοδοτούνται μετά από εφαρμογή συγκεκριμένης διαδικασίας αξιολόγησης από τα αρμόδια όργανα της χώρας (...)».*

Οι παραπάνω διατυπώσεις περιγράφουν ευχερώς τον προβληματισμό: από τη μία πλευρά υποστηρίζεται πως ο νόμος είναι αντισυνταγματικός, καθώς αντίκειται στην αποκλειστική πρόβλεψη του άρθρου 16 Σ. για δημόσια πανεπιστήμια<sup>4</sup>. Η άλλη πλευρά επιχειρηματολογεί πως το νέο πλαίσιο ήλθε, προκειμένου η ελληνική έννομη τάξη να «συμμορφωθεί» προς την ενωσιακή ελευθερία της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και δη της εγκατάστασης (βλ. άρ. 49επ. και 56επ. ΣΛΕΕ)<sup>5</sup>. Την τελευταία αυτή θέση ασπάστηκε κατά πλειοψηφία το Συμβούλιο της Επικρατείας, εκδικάζοντας τις σχετικές αιτήσεις ακύρωσης, οι οποίες στηρίχθηκαν στο περιεχόμενο του άρ. 16 Σ.

Σύμφωνα με τις υπ' αρ. 1918-20/2025 αποφάσεις της Ολομέλειας, τόσο η ελευθερία εγκατάστασης (άρ. 52 ΣΛΕΕ)<sup>6</sup>, όσο και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (άρ. 14 παρ. 3 και άρ. 16 ΧΘΔΕΕ)<sup>7</sup> αναγνωρίζουν το δικαίωμα ίδρυσης σχολών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και, συναφώς, κράτος-μέλος δεν δύναται να αποκλείει την –παράλληλα προς τη δημόσια – παροχή ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης, ακόμη και με επίκληση ρύθμισης συνταγματικού επιπέδου. Κατά τούτο, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρ. 16 παρ. 5 και 8 ερμηνευόμενο «υπό το φως» του άρ. 28 Σ. μπορεί να επιτρέπει την ιδιωτική

---

<sup>1</sup>. Το παρόν κείμενο αποτελεί εμπλουτισμένη αναπροσαρμογή της προφορικής εισήγησης του γράφοντος στο 1<sup>ο</sup> Συνέδριο Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών που διοργανώθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 22 και 23 Μαΐου 2025 από το ΚΕΝΟΠ και το ΚΔΕΟΔ στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ. Στην ανάλυση περιλαμβάνεται η πρόσφατη νομολογιακή εξέλιξη, κατόπιν έκδοσης των αποφάσεων ΣτΕ Ολομ. 1918-1919-1920/2025 για το ζήτημα της συνταγματικότητας των ιδιωτικών πανεπιστημίων. Ωστόσο, οι παρατηρήσεις επί της νομολογίας αναφέρονται αποκλειστικά στη ΣτΕ Ολομ. 1918/2025, την οποία και μελέτησε καθ' ολοκληρίαν ο γράφων. Ευχαριστώ τον συνάδελφο και φίλο Δ. Καραγιάννη για την προσεκτική ανάγνωση του κειμένου και τις ωφέλιμες παρατηρήσεις του.

\* Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris II-Panthéon-Assas, Δικηγόρος

<sup>2</sup>. Βλ. ενδ. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, Ευρασία 2025.

<sup>3</sup>. Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 5094/2024, σ. 88.

<sup>4</sup>. Βλ. ενδ. «Οκτώ καθηγητές Συνταγματικού Δικαίου κρίνουν αντισυνταγματικές τις διατάξεις για τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια» (υπογράφουν οι Α. ΔΕΡΒΙΤΣΙΩΤΗΣ / Γ. ΔΡΟΣΟΣ / Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ / Ι. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ / Ε. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ / Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ / Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ / Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ) σε: constitutionalism.gr/oktokathigites-sintagmatikou-dikaiou-kritnoyn-antisintagmatikes-tis-diataxeis-giata-idiotika-panepistimia/ (τελευταία πρόσβαση όλων των διαδικτυακών συνδέσμων: 20.11.2025).

<sup>5</sup>. Βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, Σάκκουλας 2024.

<sup>6</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 9-19.

<sup>7</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 20-22.

τριτοβάθμια εκπαίδευση, εφόσον διασφαλίζεται η ακαδημαϊκή ελευθερία<sup>8</sup> και, όπως υπογράμμισε η ειδικότερη γνώμη της πλειοψηφίας, δεν υπάρχει κερδοσκοπικός χαρακτήρας<sup>9</sup>. Η επιλογή μιας «αρμονικής» προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας εκ μέρους του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκάλεσε έντονη κριτική, δεδομένου πως η εν λόγω «αρμονική»/«φιλική» προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία<sup>10</sup> αποτελεί κατ' ουσία μια *contra constitutionem* ερμηνεία<sup>11</sup>. Ωστόσο, ενόψει σαφέστατης ρύθμισης του εθνικού δικαίου, το ενωσιακό δίκαιο δεν υποχρεώνει το κράτος-μέλος σε *contra legem*, δηλαδή καταργητική του εσωτερικού κανόνα ερμηνεία<sup>12</sup>. Αυτό που διαυγέστατα αξιώνει η ενωσιακή αρχή της υπεροχής είναι να καταστεί ανεφάρμοστη, να παραμεριστεί η εθνική ρύθμιση<sup>13</sup>. Θα ήταν, συνεπώς, δογματικά συνεπέστερο το Δικαστήριο να κηρύξει ανεφάρμοστο το άρ. 16 Σ.<sup>14</sup> και όχι να ισχυριστεί πως αυτό ερμηνεύεται «φιλικά» προς το ενωσιακό δίκαιο. Και τούτο, καθώς το άρ. 16 Σ. δεν ερμηνεύτηκε ως έχει, αλλά –ιδωμένο υπό το πρίσμα του δικαίου της ΕΕ– αλλοιώθηκε ως προς το αντικειμενικό νοηματικό του περιεχόμενο. Η αντίληψη του Δικαστηρίου περί «αρμονίας» στηρίχθηκε –πέραν του άρ. 28 Σ.– και στα άρ. 1 εδ. β', 2 και 4 παρ. 3 ΣΕΕ, τα οποία κατοχυρώνουν τις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της καλόπιστης συνεργασίας των κρατών-μελών. Η επιδιωχθείσα, όμως, «αρμονία» υπήρξε κατ' αποτέλεσμα μια σύμφωνη προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία<sup>15</sup>. Και τούτο

<sup>8</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 29: «(...) δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από χώρα συμβεβλημένη στη GATS, κατά τους όρους ειδικού νόμου, με τον οποίο διασφαλίζεται το υψηλό επίπεδο σπουδών και η ακαδημαϊκή ελευθερία. Για τον σκοπό αυτόν, ο νομοθέτης, κατά τη διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας των εν λόγω παραρτημάτων, για την οποία διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, οφείλει να θεσπίζει όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις, ώστε η ανώτατη εκπαίδευση, δημόσια ή ιδιωτική, να επιτελεί την κατά το Σύνταγμα αποστολή της (...)».

<sup>9</sup>. Ο.π., σκ. 29: Σύμφωνα με την ειδικότερη γνώμη των Συμβούλων Ο. Ζύγουρα, Ε. Γεωργούτσου και Γ. Ανδριοπούλου «(...) η διάταξη του άρθρου 16 παρ. 5 του Συντάγματος, ερμηνευόμενη, κατά την ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 28 του Συντάγματος, υπό το φως του ενωσιακού δικαίου, και, ειδικότερα, υπό το φως των διατάξεων που παρατίθενται ανωτέρω στις σκέψεις 9-15 και 20 και στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι δεν αντίκειται κατ' αρχήν στο Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι αυτά λειτουργούν υπό καθεστώς που κατοχυρώνει την ακαδημαϊκή ελευθερία και δεν έχουν κερδοσκοπικό ή εμπορικό χαρακτήρα».

<sup>10</sup>. Βλ. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 34 με παραπομπή στην απόφαση της 7.9.2011, 2BvR 987, 1485, 1099/10, σκ. 109 του του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου που κάνει λόγο για «φιλική» προς το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία ακόμα και συνταγματικών διατάξεων.

<sup>11</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 37: «Εξάλλου, στην περίπτωση της σχέσης Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων ερμηνεύεται σε αρμονία με τους ενωσιακούς κανόνες, όπως συνέβη με την υποχώρηση της αδιάσπικτης διατύπωσης του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος (Σ.τ.Ε. Ολομ. 3470-1/2011, σκ. 9, υπόθεση του «βασικού μετόχου (...)»).

<sup>12</sup>. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Κίνδυνος επιλεκτικής «αυξομείωσης» της κανονιστικής εμβέλειας του ενωσιακού Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1918/2025 για τα μη κρατικά ΑΕΙ, διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr. Βλ. ενδ. ΔΕΕ, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Υ. Βοτ στην υπόθεση ΔΕΕ C-441/14, DI, 25.11.2015, ECLI:EU:C:2016:278, σκ. 68: «Ο λατινικός όρος «*contra legem*» σημαίνει κατά κυριολεξία «αντίθετα προς τον νόμο». Κατά την άποψή μου, *contra legem* είναι η ερμηνεία η οποία αντιβαίνει στο ίδιο το γράμμα της οικείας εθνικής διάταξης. Με άλλα λόγια, το εθνικό δικαστήριο βρίσκεται αντιμέτωπο με το εμπόδιο της *contra legem* ερμηνείας όταν το γράμμα, σαφές και μονοσήμαντο, της εθνικής διάταξης δεν συμβιβάζεται κατά τα φαινόμενα με το γράμμα της οδηγίας. Έτσι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι, στην περίπτωση αυτή, η *contra legem* ερμηνεία συνιστά ένα όριο στην υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, διότι δεν είναι δυνατό να απαιτείται από τον εθνικό δικαστή να επεκτείνει την ερμηνευτική του αρμοδιότητα τόσο ώστε να υποκαθιστά την κανονιστική εξουσία». Βλ. επίσης ΔΕΕ C-760/18, MB, 11.02.2021, ECLI:EU:C:2021:113, σκ. 67, ΔΕΕ, C-14-15/21, Sea Watch, 01.08.2022, ECLI:EU:C:2022:604, σκ. 83 και 84, ΔΕΕ, C-573/17, Poplawski, 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:530, σκ. 76: « (...) 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 (...). Με άλλα λόγια, η υποχρέωση σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας παύει να υφίσταται όταν το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να εφαρμοσθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταλήγει σε αποτέλεσμα σύμφωνο προς το επιδιωκόμενο με την οικεία απόφαση-πλαίσιο (...)».

<sup>13</sup>. Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα της Υπεροχής, Αντ. Ν. Σάκκουλας 2009, σ. 127 επ.

<sup>14</sup>. Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το ΣτΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά Πανεπιστήμια, εφημ. ΤΟ ΒΗΜΑ, 27.11.2025, <https://www.tovima.gr/print/opinions/to-ste-leei-nai-sta-idiotika-panepistimia/>: «(...) θα ήταν δογματικά εγκυρότερο το Δικαστήριο να δεχθεί, όχι μία εναρμονισμένη ερμηνεία (διότι αυτή τότε θα καταλάμβανε και τα ημεδαπά ιδιωτικά ΑΕΙ) αλλά ότι, παρότι η οργάνωση της εκπαίδευσης παραμένει εθνική αρμοδιότητα (...), το υπο-πεδίο της εγκατάστασης ενός Πανεπιστημίου από άλλη χώρα (της ΕΕ ή της GATS) δεν ρυθμίζεται πλέον από το άρθρο 16Σ, αλλά έχει «καταλειφθεί» από το ενωσιακό δίκαιο (...). Επομένως, η Ελλάδα οφείλει να θέτει εκποδόν και μην εφαρμόζει την εθνική, ακόμη και συνταγματική ρύθμιση».

<sup>15</sup>. Τούτο επισημαίνει ρητώς και ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024, σε: sakoulas-online.gr : «Ας δούμε τώρα στην ΣτΕ Ολ. 1918/2025 που ακολουθεί το σχήμα της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Συντ.». Περαιτέρω, υπογραμμίζει πως η σύμφωνη προς το δίκαιο της ΕΕ ερμηνεία δεν

κυρίως γιατί η ερμηνευτική δήλωση του άρ. 28 Σ. κατανοήθηκε ως θεμέλιο υποχώρησης του εθνικού Συντάγματος έναντι του υπέρτερου δικαίου της ΕΕ και, άρα, ως νομική επιταγή μονομερούς προσαρμογής της εθνικής ρύθμισης στις ενωσιακές απαιτήσεις<sup>16</sup>. Εντούτοις, στις παρ. 2 και 3 του άρ. 28 Σ. εντοπίζονται αντι-περιορισμοί εν ισχύ<sup>17</sup>, οι διατυπώσεις των οποίων δεν ερμηνεύτηκαν αρκούτως από το Δικαστήριο<sup>18</sup>. Ως εκ τούτου, η μονοσήμαντη ανάγνωση του άρ. 28 Σ. δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες για την εγκυρότητα της επιλεγείσας ερμηνευτικής οδού<sup>19</sup>. Το βάθος της κριτικής επεξέτεινε, επιπλέον, η κατά πλειοψηφία άρνηση του Δικαστηρίου να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ<sup>20</sup>, προκειμένου το τελευταίο να αποφανθεί αυθεντικά και *in concreto* για τη στοιχειοθέτηση ή μη ενωσιακής υποχρέωσης στην παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες.

Η εν θέματι κρίση αποτέλεσε το έναυσμα μιας νομολογιακής στροφής του ΣτΕ στο ζήτημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων, καθώς για πρώτη φορά από θεσπίσεως του Συντάγματος του 1975 το Δικαστήριο εγκατέλειψε μια πάγια θέση του: ότι, δηλαδή, το άρ. 16 Σ. απαγορεύει ρητά και απεριφραστα τη σύσταση και λειτουργία σχολών από ιδιώτες<sup>21</sup>. Η μεταστροφή αυτή στηρίχθηκε κυρίως στην παραδοχή του Δικαστηρίου<sup>22</sup> ότι:

*«ερμηνεύει το δίκαιο και αναζητά την έννοια της ρύθμισης εν όψει του γράμματος, αλλά και του σκοπού [της], όπως η εκάστοτε ρύθμιση εντάσσεται τη δεδομένη χρονική στιγμή στο σύνολο της εννόμου τάξεως, εθνικής, ενωσιακής και διεθνούς, ώστε να καταστεί διά της ερμηνείας, κατά το δυνατόν, ένα συνεκτικό σύνολο (...)».*

Πρακτικά, το Δικαστήριο υπονόησε ότι η άσκηση της δικαιοδοτικής του αρμοδιότητας εξυπηρετούσε έναν εκσυγχρονιστικό σκοπό: να επικαιροποιήσει μια ξεπερασμένη ερμηνεία, η οποία δεν συμβάδιζε με τις πολλαπλές ενωσιακές εξελίξεις και κυρίως με την –εκ μέρους του ΔΕΕ– ερμηνευτική πύκνωση της ελευθερίας εγκατάστασης στον τομέα της παροχής εκπαίδευσης (ιδίως, μετά την πολυσυζητημένη απόφαση *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*). Πράγματι, η συναφής υπερεθνική νομολογία, όπως εξαντλητικά την επικαλέστηκε το Δικαστήριο, είχε εξελιχθεί σε τέτοιον βαθμό, ούτως ώστε η εξακολούθηση του «κρατικού μονοπωλίου» της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να είναι πιθανώς ασύμβατη προς τους σκοπούς

---

εμποδίζεται από την «πρωτοβάθμια» γραμματική ερμηνεία της εθνικής διάταξης, ούτως ώστε να θεωρείται αδύνατη ως *contra legem*. Αντιθέτως, θεωρεί πως επιβάλλεται μια «πρωτίστως λογικοσυστηματική και τεολογική ερμηνεία, που λαμβάνει υπόψη όλα τα συμφοραζόμενα».

<sup>16</sup>. Αξίζει να υπογραμμιστεί πως τις συναφείς σκέψεις της πλειοψηφίας (άλλοτε ρητά κι άλλοτε υπόρρητα) ενίσχυε μια συγκεκριμένη πρόσληψη της ενωσιακής έννομης τάξης. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η Ένωση «(...) σήμερα αποτελεί μια «ένωση κρατών» ... με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης (...)», «(...) αποκτά ολοένα και πιο συγκεκριμένη μορφή (...) [και] στην οποία συμμετέχει η Ελληνική Δημοκρατία σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος (...)». Οι τοποθετήσεις αυτές θα μπορούσαν ίσως να εξηγήσουν το θεμέλιο της προ-ερμηνευτικής αντίληψης της πλειοψηφίας.

<sup>17</sup>. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος, Νομαρχία, 28.11.2025, διαθέσιμο σε: [nomarchia.gr](http://nomarchia.gr), υποσ. 29: «Αν ήθελε γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις του άρθρου 16, παρ. 5, 6 και 8, του Συντάγματος είναι αντίθετες με απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, θα έπρεπε να εφαρμοστούν οι παραπάνω αντι-περιορισμοί και, ιδίως, αυτοί που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος, οι οποίοι δεν επιτρέπουν να κατισχύσει το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο εγγυάται την ακαδημαϊκή ελευθερία *a priori* έναντι μόνον της κρατικής εξουσίας, επί των παραπάνω διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος, οι οποίες εγγυώνται την ίδια ελευθερία *a priori* έναντι τόσο της κρατικής όσο και της ιδιωτικής εξουσίας και οι οποίες, υπό το πρίσμα ιδίως της πρόσφατης αδυναμίας των πλέον φημισμένων μη κρατικών πανεπιστημίων των ΗΠΑ να διατηρήσουν την αυτονομία τους έναντι και των ιδιωτών χορηγών τους, μόνον παρωχημένες δεν μπορούν να θεωρηθούν».

<sup>18</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 8 (μολονότι οι διατάξεις παρατίθενται αυτολεξεί, δεν επεξηγούνται στο οικείο σκεπτικό).

<sup>19</sup>. Βέβαια, σύμφωνα με την Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος βάσει του άρθρου 28 Σ, διαθέσιμο σε: [constitutionalism.gr](http://constitutionalism.gr), οι αντι-περιορισμοί του άρ. 28 Σ. (δηλαδή, η μη προσβολή του δημοκρατικού πολιτεύματος και των δικαιωμάτων του ανθρώπου) λειτουργούν «εξωστρεφώς οδηγώντας σε μια ενωσιακή συνταγματική επικράτεια, σε έναν ενωσιακό συνταγματισμό». Συναφώς, μέρος του εθνικού Συντάγματος «εκκενώνεται» και καταλαμβάνεται από την ύλη του ενωσιακού δικαίου. Κατά τούτο, στις περιπτώσεις κατελημμένων από το δίκαιο της Ένωσης αρμοδιοτήτων (όπως λ.χ. η ελεύθερη εγκατάσταση) η επίκληση του Συντάγματος *de facto* αποδυναμώνεται. Τούτο, δεν σημαίνει, όμως, πως η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (όπως λ.χ. της ακαδημαϊκής ελευθερίας) χάνεται. Τουναντίον, καλύπτεται από τις προβλέψεις τους ΧΘΔΕΕ.

<sup>20</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 31-32.

<sup>21</sup>. Πρβλ. ιδίως τις ΣτΕ 178-179/2023, οι οποίες επεσήμαναν, μεταξύ άλλων, ότι η αναγνώριση ακαδημαϊκών τίτλων παραμένει αποκλειστικώς κρατική αρμοδιότητα.

<sup>22</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 37.

της κοινής εμπορικής πολιτικής και της εσωτερικής αγοράς<sup>23</sup>. Οι διαπιστούμενες εξελίξεις, ωστόσο, είναι αβέβαιο πως προκύπτουν από ρητό ενωσιακό κανόνα περί υποχρεωτικής λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων.<sup>24</sup> Άλλωστε, σε κάθε εθνική περίπτωση (προπαντός δε, στην ουγγρική) πηγή του σχετικού προβληματισμού ήταν η βούληση των κρατών-μελών να ιδιωτικοποιήσουν το καταρχήν δημόσιο αγαθό της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθιστώντας το «*παροχή υπηρεσίας*». Εφόσον αποφάσιζαν να το κάνουν, έπρεπε να το υλοποιήσουν με τον σωστό τρόπο, τηρώντας, δηλαδή, τις ρυθμιστικές οικονομικές παραμέτρους του δικαίου της Ένωσης<sup>25</sup>. Ωστόσο, δεν προκύπτει αβίαστα πως η Ένωση επιβάλλει την ιδιωτικοποίηση.

Περαιτέρω, η αναφορά της «*δεδομένης χρονικής στιγμής*» στην αιτιολογία της απόφασης δεν υπήρξε διόλου τυχαία. Συγκεκριμένα, η κοινωνικοπολιτική ανάγκη «*ανοίγματος*» της αγοράς εκπαίδευσης, εκφερόμενη ως μια *public policy* του κοινού νομοθέτη<sup>26</sup>, φαίνεται πως μετέβαλε το αισθητήριο του Δικαστηρίου, το οποίο στο «*δεδομένο*» χρονικό πλαίσιο κατανόησε το άρ. 16 Σ. κατά τρόπο που η ελληνική έννομη τάξη δεν μπορούσε να στερεί εφεξής (και) τον ιδιωτικό χαρακτήρα από την ανώτατη εκπαίδευση· και, μάλιστα, υπό τις οικονομικές παραμέτρους του δικαίου της ΕΕ, καθόσον η παροχή εκπαίδευσης με πρόβλεψη ανταλλάγματος λογίζεται, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, ως παροχή υπηρεσίας. Εντούτοις, μια αμιγώς πολιτική επιλογή (*policy consideration*) μπορούσε να εμπνεύσει το Δικαστήριο, αφ' ης στιγμής ως δικαιοδοτικό όργανο όφειλε να κρίνει το πρόβλημα στη βάση ενός «*συλλογισμού θεμελιωμένου σε αρχές*» (*principled reasoning*)<sup>27</sup>;

Πρακτικά, αφενός εγκαταλείφθηκε μια παραδοσιακά φορμαλιστική και κανονιστική ερμηνευτική προσέγγιση, αφετέρου υιοθετήθηκε μια «*εναρμόνιση*» που εμπνέεται από τη λογική του νομικού ρεαλισμού<sup>28</sup>. Συναφώς, το κύριο επιχείρημα της παρούσας μελέτης είναι πως τόσο ο κοινός νομοθέτης, αλλά και κατ' επιβεβαίωσή του το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμήνευσαν το Σύνταγμα και τις πηγές του ενωσιακού δικαίου «*ρεαλιστικά*», προκειμένου να εγγυηθούν την αποτελεσματικότητα της επίδικης ρύθμισης. Μ' αυτόν τον τρόπο, όμως, η δεοντοκρατική ερμηνεία παραχώρησε τη θέση της σε μια λογική αναζήτησης του κοινωνικά αγαθού («*good*») αποτελέσματος, το οποίο –ωστόσο– δεν ανταποκρίνεται σ' αυτό που μέχρι πρότινος λογιζόταν ως ορθό («*right*»). Πράγματι, είναι αναμφισβήτητη η υπόρρητη επίδραση της κοινωνικής ωφελιμότητας μιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης παρέχομενης και από ιδιώτες στη συνείδηση του Δικαστηρίου (υπό τα πολλαπλώς γνωστά πολιτικά

---

<sup>23</sup>. Οι αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης εμπίπτουν στην κοινή εμπορική πολιτική (αποκλειστική υπέρ της Ένωσης αρμοδιότητα), στην εσωτερική αγορά (συντρέχουσα αρμοδιότητα) και στην παιδεία και επαγγελματική εκπαίδευση (υποστηρικτική αρμοδιότητα).

<sup>24</sup>. I. MICHALIS, *Les universités privées en Grèce : Un conflit singulier entre la Constitution et le droit de l'Union européenne*, AJDA 2024, σ. 1058-1063.

<sup>25</sup>. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου*, όπ. π. σ. 47επ.

<sup>26</sup>. Βλ. «Υπόμνημα Ένωσης Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών επί του ν/σ «Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου– Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων», διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/ipomnima-ees-enisxisi-tou-dimosiou-panepistimiou/>, όπου καταγράφεται ρητά πως «*προτείνεται να ερμηνευθεί το άρθρο 16 του Συντάγματος σύμφωνα με τις απαιτήσεις του Δικαίου της ΕΕ. Ωστόσο, μια τέτοια προσέγγιση φαίνεται να συνιστά περισσότερο μια πολιτική επιλογή, παρά μια νομική υποχρέωση. (...) Καταληκτικά: (...) Δεν υπάρχει – ούτε και θα μπορούσε να υπάρχει – απαίτηση ακαδημαϊκής αναγνώρισης των ευρωπαϊκών τίτλων σπουδών στη χώρα μας. Το ν/σ συνιστά πολιτική επιλογή, όχι νομική αναγκαιότητα (...)*».

<sup>27</sup>. Πρβλ. D. BARANGER, *La Constitution*, Dalloz 2022, σ. 376-377. Πρβλ. Α. ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ, *Η ρεαλιστική σχολή του Michel Troper. Μια θεωρία περί μη ερμηνείας*, ΔτΑ 2019, σσ. 73-82, σ. 76επ.

<sup>28</sup>. Πρβλ. και Editorial, *Νομαρχία*, 31.10.2025, διαθέσιμο σε: <https://nomarchia.gr/editorial-73/>: «*(...) η πλειοψηφία διεκδικεί για το Συμβούλιο της Επικρατείας την αρμοδιότητα να ερμηνεύει, κάθε δεδομένη χρονική στιγμή, και τις συνταγματικές ρυθμίσεις, κατά τρόπο αορίστως «δυναμικό» (...), με τη δυνατότητα, μάλιστα, να παρακάμπτει πλήρως και το σαφές γράμμα του Συντάγματος, κατ' επίκληση του ενωσιακού δικαίου, ακόμη και χωρίς προηγούμενη προδικαστική παραπομπή στο ΔΕΕ. Σε αυτό το κρεσέντο αυτοαναφορικού νομικού ρεαλισμού, δεν αποκλείεται ορισμένοι να διακρίνουν ένα γοητευτικό βήμα συνταγματικού εκσυγχρονισμού μέσω ενός εξορθολογισμού ή ενός αποφασιστικού εξευρωπαϊσμού του εθνικού δικαίου. Ωστόσο, πρόκειται για μια αυθαίρετη υπέρβαση του θεσμικού ρόλου του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, η οποία επιτείνει τον ερμηνευτικό σχετικισμό, τη ρευστοποίηση της κανονιστικότητας των θεμελιωδών διατάξεων και τη συνακόλουθη συνταγματική απορρύθμιση των τελευταίων ετών, μέσω ενός ψευδεπίγραφου εξευρωπαϊσμού του εθνικού δικαίου που προάγεται ερήμην τόσο του συντακτικού και του αναθεωρητικού νομοθέτη όσο και του ΔΕΕ*».

επιχειρήματα περί «*brain gain*», διατήρησης σημαντικών κεφαλαίων στο εσωτερικό [λόγω της φυγής Ελλήνων σπουδαστών στην Κύπρο, την κεντρική Ευρώπη και χώρες της βαλκανικής] κ.λπ.)<sup>29</sup>.

Παρά ταύτα, το μείζον κανονιστικό ερώτημα παραμένει: είναι, δηλαδή, συνταγματική η εν μέρει, έστω, ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης; Και περαιτέρω, εάν ήθελε θεωρηθεί πως την επιτάσσει το δίκαιο της Ένωσης, είναι δυνατή η «*συμφιλίωση*» της ισχύουσας συνταγματικής τάξης με το ενωσιακό δίκαιο, χωρίς τη μεσολάβηση συνταγματικής αναθεώρησης; Στα ερωτήματα αυτά επιδιώκουν να απαντήσουν το πρώτο και το δεύτερο μέρος της ανάλυσης: αφενός παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο εκ του οποίου ο ν. 5094/2024 εξαρτά την ισχύ του (II), αφετέρου σχολιάζονται αδρομερώς, πλην όμως κριτικά, οι θέσεις της ολομέλειας στην απόφαση υπ' αριθμ. 1918/2025 (III). Το τρίτο μέρος της μελέτης εξετάζει αφαιρετικά το επίδικο ζήτημα, ιδωμένο υπό το πρίσμα της θεωρίας του νομικού ρεαλισμού (IV).

## II. Ο ν. 5094/2024 ως σημείο «*τριβής*» του Συντάγματος και των ενωσιακών αρχών

Η στρατηγική επιλογή του νομοθέτη να εντάξει το διασυνοριακό στοιχείο στον νόμο είχε ως αυτόματο αποτέλεσμα την άμεση «*εμπλοκή*» του ενωσιακού δικαίου στο ζήτημα (2). Και τούτο, ούτως ώστε να απορροφηθεί οποιοσδήποτε συνταγματικός δισταγμός (1). Μήπως, όμως, η εισαγωγή του διασυνοριακού στοιχείου συνιστούσε στρατηγική εργαλειοποίηση του ενωσιακού δικαίου, με σκοπό την έμμεση παράκαμψη του άρ. 16 Σ., και όχι γνήσια άσκηση νομοθετικής ευχέρειας;

1. Το άρθρο 16 του Συντάγματος: μια απερίφραστα «*δημόσια*» ανώτατη εκπαίδευση ως εκπεφρασμένη συντακτική βούληση

Σύμφωνα με το άρ. 16 παρ. 5 και 8 Σ. η «*ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση*» και η «*σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται*». Με μια σαφέστατη διατύπωση το Σύνταγμα ορίζει τον αποκλειστικώς δημόσιο χαρακτήρα της ανώτατης βαθμίδας εκπαίδευσης, απαγορεύοντας την ίδρυση ή λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων. Η διατύπωση αυτή, όπως επισημαίνεται, ήταν το αποτέλεσμα των κοινωνικοπολιτικών περιστάσεων κατά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 (και ύστερα από την πτώση της δικτατορίας<sup>30</sup>) με στόχο τη δωρεάν δημόσια εκπαίδευση υψηλής ποιότητας και την εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας<sup>31</sup>. Ωστόσο, σύμφωνα με την ειδικότερη, πλην όμως ασαφή άποψη της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου<sup>32</sup>, που κατέγραψε ότι

<sup>29</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 28: «*(...) Σκοπός του νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 130 αυτού, είναι: α) η διεύρυνση των παρεχομένων εκπαιδευτικών ευκαιριών στη Χώρα κατά τρόπο συμβατό με την κοινωνική αποστολή της ανώτατης εκπαίδευσης, β) η προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών στη Χώρα, γ) η μερική κάλυψη της διαρκώς αυξανόμενης εγχώριας ζήτησης για πανεπιστημιακές σπουδές, δ) η αύξηση των δεικτών οικονομικής ανάπτυξης μέσω του ανθρώπινου δυναμικού, νέων γνώσεων, ιδεών και τεχνολογιών που θα παραμείνουν στη Χώρα, ε) η ανάσχεση της τάσης εκπατρισμού των νέων της Χώρας για προπτυχιακές και μεταπτυχιακές σπουδές σε πανεπιστήμια του εξωτερικού και την ανάσχεση των συνακόλουθων άμεσων επιπτώσεων στην εθνική οικονομία και στ) ο επαναπατρισμός Ελλήνων ακαδημαϊκών και επιστημόνων για εργασία σε αντίστοιχο πανεπιστημιακό περιβάλλον στη Χώρα. (...)*».

<sup>30</sup>. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, όπ. π., σ. 6: «*Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας και μέσα στο κλίμα της Μεταπολίτευσης, η Ε' Αναθεωρητική Βουλή με συντριπτική συναίνεση διαμόρφωσε την ισχύουσα διάταξη του άρθρου 16, θεωρώντας τα ΑΕΙ συνταγματικής περιωπής δημόσιο θεσμό και τους καθηγητές τους δημόσιους λειτουργούς. Αυτό συνέβη για ιστορικούς λόγους διαφορετικούς από αυτούς που είχαν επικρατήσει στη «*συνταγματική*» σκέψη της δικτατορίας, καθώς η άμυνα κατά της ενδεχόμενης ίδρυσης μη κρατικών και μάλιστα διεθνούς χαρακτήρα πανεπιστημίων ενσωματώθηκε στο άρθρο 16 του Συντάγματος 1975 υπό την κυριαρχία του κλίματος της Μεταπολίτευσης*».

<sup>31</sup>. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Η απαξίωση του Συντάγματος. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά μη κρατικά πανεπιστήμια, Νομαρχία, 12.02.2024, διαθέσιμο σε: nomarchia.gr, ο οποίος επισημαίνει (βλ. υποσημ. 8) πως παρατηρείται μια «*εμμονική προσπάθεια*» διασύνδεσης των απαγορεύσεων του άρ. 16 Σ. με το δικτατορικό καθεστώς. Ωστόσο, αν κάποιος προσφύγει στη μελέτη των πρακτικών της συντακτικής (κατ' όνομα αναθεωρητικής) Βουλής του 1975 μπορεί να αντιληφθεί τις περιστάσεις που επέτασαν την αποκλειστική παροχή δημόσιας και δωρεάν παιδείας: «*η Ανώτατη Παιδεία είναι και οφείλει να είναι μόνον κρατική δια τον φόβον του μπίζινες*». Βλ. σχετ. την αγόρευση του Δ. ΝΙΑΝΙΑ, Πρακτικά Β' Υποεπιτροπής επί του Συντάγματος, Συνεδρίαση 7η, 30.1.1975, σ. 439.

<sup>32</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 7.

«... η ρύθμιση των παρ. 5 και 8 εδ. β' του ισχύοντος Συντάγματος, για την παροχή ανώτατης εκπαίδευσης αποκλειστικά από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με την εξαίρεση των Συνταγμάτων του 1968 και του 1973 της περιόδου της δικτατορίας, δεν απαντάται σε κανένα από τα προϋφιστάμενα Συντάγματα»,

η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης υπό την αποκλειστική νομική μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ήταν μάλλον ένα κληροδότημα της επταετούς δικτατορίας<sup>33</sup>.

Ασφαλώς, η γραμματική ερμηνεία συνιστά πάντοτε το πλαίσιο της ερμηνευτικής πράξης<sup>34</sup>. Δηλαδή, αποτελεί μια «πρώτη ανάγνωση» εκ μέρους του ερμηνευτή και σκιαγραφεί το σημασιολογικό περιθώριο εντός του οποίου μπορεί να αποδοθεί νόημα σε μια νομική διάταξη<sup>35</sup>. Η ερμηνευτική πράξη, με τη σειρά της, μπορεί ευχερώς να παρομοιαστεί προς την περίπτωση του μουσικού που καλείται να εκτελέσει το έργο ενός συνθέτη. Ο ερμηνευτής οφείλει να «(...) αποδίδει τη σύνθεση της παρτιτούρας που έχει μπροστά του»<sup>36</sup>. Αν, συνεπώς, πάψει να εκτελεί την παρτιτούρα, αλλά αυτοσχεδιάζει, τότε δεν νοείται καν πράξη ερμηνείας<sup>37</sup>. Στην περίπτωση αυτή, το έργο του συνθέτη υποκαθίσταται, μεταβάλλεται και, τελικά, προκύπτει μια νέα δημιουργία.

Περαιτέρω, η αναζήτηση του σημασιολογικού νοήματος μπορεί να είναι εύκολη για τον ερμηνευτή· αυτό, για παράδειγμα, συμβαίνει στην περίπτωση του άρ. 16 Σ. παρ. 5 και 8, του οποίου ο γραμματικός φορμαλισμός με τη χρήση των λέξεων «αποκλειστικά» και «απαγορεύεται» δεν καταλείπει περιθώριο διαφορετικής ερμηνείας<sup>38</sup>. Ωστόσο, το άρ. 16 Σ. αποτελεί μάλλον μια από τις σπάνιες εξαιρέσεις, όπου το ίδιο το γράμμα του Συντάγματος δηλώνει με σαφήνεια –χωρίς γενίκευση και απροσδιοριστία– τη βούλησή του. Πράγματι, στην αποτύπωση των συνταγματικών διατάξεων απαντώνται, συνήθως, μείζονες ερμηνευτικές δυσκολίες για συναγωγή νοήματος.

Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, η νομική θεωρία υπογραμμίζει πως μια υπερβάλλουσα έμφαση στη σημασιολογική ερμηνεία του κειμένου ενέχει σημαντικό κίνδυνο. Και τούτο, διότι η σημασιολογική απλώς προσέγγιση των γλωσσικών εκφράσεων δεν μπορεί να δώσει αξιόπιστες απαντήσεις. Είναι, πράγματι, δυνατό να υπάρχουν διαφορετικές αντιλήψεις για το περιεχόμενο που υποδηλώνει ένα κείμενο<sup>39</sup>. Επομένως, είναι δύσκολο να επιτευχθεί ομοιομορφία στον τρόπο με τον οποίο κατανοούνται οι κειμενικές φράσεις μιας διάταξης εγγενώς αφηρημένης. Βασική, δηλαδή, αδυναμία της γραμματικής ερμηνείας είναι πως δεν διασαφηνίζει τις συνθήκες χρήσης κρίσιμων όρων των νομικών κανόνων. Ούτε, μάλιστα, επιτρέπει την επιτυχή συσχέτιση των γλωσσικών εκφράσεων της εφαρμοστέας διάταξης με το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο της. Τούτο, ωστόσο, δεν μπορεί *εκ φύσεως* να ισχύει σε μια περίπτωση απολύτως συγκεκριμενοποιημένης σαφήνειας του γράμματος μιας διάταξης (λ.χ. αριθμητικά προσδιορισμένο ηλικιακό όριο για την απόκτηση ή την απώλεια ενός αξιώματος ή χρήση μιας λέξης με απολύτως μοναδικό νόημα, όπως λ.χ. «αποκλειστικά» και «απαγορεύεται»). Συναφώς,

<sup>33</sup>. Σημειωτέον πως το άρ. 16 παρ. 4 του Συντάγματος του 1952 προέβλεπε ότι «τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα αυτοδιοικούνται υπό την εποπτεία του Κράτους, οι δε καθηγηταί τούτων είναι δημόσιοι υπάλληλοι».

<sup>34</sup>. A. BARAK, Hermeneutics and constitutional interpretation, *Cardozo Law Review* 1993, σ. 767-774, 768.

<sup>35</sup>. O. PFERSMANN, Le sophisme onomastique. À propos de l'interprétation de la constitution, στο F. Melun-Soucramanien (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz 2005, σ. 33-60, 36.

<sup>36</sup>. Γ. ΚΟΥΒΕΛΑΚΗΣ, Τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια ως δοκιμασία του κανονιστικού κύρους του Συντάγματος, διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr>

<sup>37</sup>. D. BARANGER, L'interprète est toujours en mauvaise posture-Propositions exploratoires pour une délimitation et une modélisation de l'interprétation juridique, διαθέσιμο σε <https://ssrn.com/abstract=3401455>: «Μπορεί να είναι δύσκολο να εντοπιστεί τι συνιστά λανθασμένη ερμηνεία. Αλλά αυτό που είναι σίγουρο είναι ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου κάτι δεν αποτελεί καθόλου ερμηνεία. Ένας πιανίστας μπορεί να παίζει πολύ άσχημα – λάθος νότες, λάθος ρυθμό κ.λπ. – [ενός συγκεκριμένου κομματιού]. Αλλά αν παίζει ένα κομμάτι των Beatles με την παρτιτούρα της «Passacaille et double fugue» του Μπαχ ανοιχτή μπροστά του, δεν μπορεί να πει κανείς ότι πρότεινε μια ερμηνεία του έργου του μεγάλου συνθέτη από τη Λειψία. Το αντικείμενο της ερμηνείας έχει αλλάξει».

<sup>38</sup>. Κ. ΠΙΣΠΙΓΚΟΣ, Η επιδίωξη της ασφαλούς δουλειάς, διαθέσιμο σε <https://nomarchia.gr>, ο οποίος μνημονεύει μια κατάλληλη προς το εξεταζόμενο ζήτημα ρήση του Θουκυδίδη: «καὶ τὴν εἰωθυῖαν ἀξίωσιν τῶν ὀνομάτων ἐς τὰ ἔργα ἀντήλλαξαν τῇ δικαιοῦσει», δηλαδή «για να δικαιολογούν τις πράξεις τους άλλαξαν τη συνήθη σημασία των λέξεων», Θουκυδίδης (3,82,4).

<sup>39</sup>. N. STAVROPOULOS, *Objectivity in Law*, Clarendon Press-Oxford 1996, σ. 40, R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Bloomsbury Academic 2013, σ. 167-168. Γενικότερα, οι έννοιες που αποτελούν αντικείμενο διαφορετικών απόψεων εμφανίζονται στα έργα του Dworkin ως έννοιες που αμφισβητούνται ουσιαστικά (“essentially contested concepts”).

τυχόν αδυναμία εξαγωγής νοήματος ενώπιον μιας τέτοιας διάταξης φαίνεται να αγνοεί μια θεμελιώδη γλωσσολογική σύμβαση: ότι, δηλαδή, ως χρήστες μιας συγκεκριμένης γλώσσας, καλλιεργημένης επί αιώνες, έχουμε συμφωνήσει σε μια αδιαμφισβήτητη σημασία συγκεκριμένων λέξεων.

Τα παραπάνω -περίπου αυτονόητα- υπονόησε η μειοψηφία της απόφασης, σημειώνοντας ότι ο σημασιολογικός πυρήνας του άρ. 16 είναι σαφής και, συνεπώς, επιβάλλεται να διατηρηθεί αλώβητος<sup>40</sup>. Όμως, ο ν. 5094/2024 δεν είναι μια απλή υπόθεση του εσωτερικού δικαίου. Τουναντίον, κάθε μια από τις επιμέρους ρυθμίσεις του καλεί σε εφαρμογή το ενωσιακό δίκαιο.

2. Οι διαπλεκόμενες αρμοδιότητες και ελευθερίες του ενωσιακού δικαίου στα ζητήματα εκπαίδευσης: ενωσιακός ή κρατικός τομέας ρύθμισης;

Το επίδικο ζήτημα τοποθετείται σε μια περιοχή υποστηρικτικής αρμοδιότητας του δικαίου της ΕΕ (άρ. 6 ΣΛΕΕ<sup>41</sup>, άρ. 165 παρ. 1 ΣΛΕΕ<sup>42</sup>). Τούτο σημαίνει ότι σε ζητήματα οργάνωσης της εκπαίδευσης η ελληνική έννομη τάξη διατηρεί κυρίαρχη βούληση με συνέπεια να μην υφίσταται ειδικός ενωσιακός κανόνας αντίθετος περιεχομένου που να αξιώνει υπεροχή. Δηλαδή, απουσιάζει η υποχρέωση εναρμόνισης (άρ. 2 παρ. 5 ΣΛΕΕ). Μάλιστα, η Ένωση δεσμεύεται πλήρως στον σεβασμό της αρμοδιότητας των κρατών σε ό,τι αφορά το περιεχόμενο της διδασκαλίας, την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία τους.

Από την άλλη πλευρά, η ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων, όπως και της παροχής των υπηρεσιών αποτελούν καταστατικές αρχές της ΕΕ. Γι' αυτό, εξάλλου, η Ένωση έχει προ πολλού μεριμνήσει για τη ρύθμιση της αμοιβαίας επαγγελματικής αναγνώρισης των πανεπιστημιακών διπλωμάτων, διαπιστώνοντας, μάλιστα, την απουσία εναρμόνισης εκ μέρους της Ελλάδας (2008)<sup>43</sup> και της Ιταλίας (2003). Βέβαια, σύμφωνα με το ΔΕΕ, η υποχρέωση εναρμόνισης αφορά στα επαγγελματικά και όχι στα ακαδημαϊκά προσόντα των αποφοίτων<sup>44</sup>.

Περαιτέρω, παρά την ανυπαρξία ρητής ενωσιακής αρμοδιότητας στα ζητήματα εκπαίδευσης, η τελευταία –συμπεριλαμβανομένης της τριτοβάθμιας– εμπίπτει στον χώρο των θεμελιωδών ελευθεριών της ΕΕ<sup>45</sup>, από τη στιγμή που παρέχεται με όρους διασυννομιότητας έναντι οικονομικού ανταλλάγματος<sup>46</sup> (και, μάλιστα, ανεξαρτήτως του εάν επιδιώκεται κερδοσκοπικός ή μη σκοπός)<sup>47</sup>. Ειδικότερα, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (ελευθερία εγκατάστασης), όπως ερμηνεύεται παγίως από το ΔΕΕ, απαγορεύει κάθε εθνικό περιορισμό που παρακωλύει ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση της εν λόγω ελευθερίας. Οι μόνοι εθνικοί περιορισμοί που μπορούν να γίνουν ανεκτοί πρέπει να δικαιολογούνται από λόγο γενικού συμφέροντος ή δημόσιας τάξης και υπό τον όρο πως συνάδουν προς την αρχή της αναλογικότητας ή εφόσον τίθεται ζήτημα προσβολής της εθνικής ταυτότητας του

<sup>40</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33: «(...) Υφίσταται, όμως, ένα αυτονόητο όριο: Η επιλογή του ερμηνευτή γίνεται μεταξύ περισσότερων νοηματικών εκδοχών που, για να είναι υποστηρίξιμες, απορρέουν, κατ' αρχήν, από το γράμμα της διατάξεως ή το πλέγμα των διατάξεων, όπως αυτή επιρρούνεται και από τις λοιπές ερμηνευτικές μεθόδους. Η ερμηνεία, στην περίπτωση αυτή, μπορεί να είναι *praeter*, σε καμία, όμως, περίπτωση *contra legem*. (...)». Πρβλ. και Σ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Οι λέξεις και το Σύνταγμα – Σκέψεις για την ερμηνεία του Συντάγματος με αφορμή την Ολομ ΣτΕ 1918/2025, διαθέσιμο σε: [constitutionalism.gr](http://constitutionalism.gr)

<sup>41</sup>. Άρ. 6 περ. ε' ΣΛΕΕ: Η ΕΕ «έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών» και «οι εν λόγω τομείς δράσης [...] στην ευρωπαϊκή τους διάσταση» περιλαμβάνουν και «[την] παιδεία, [την] επαγγελματική εκπαίδευση, [τη] νεολαία και [τον] αθλητισμό».

<sup>42</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-680/21, *Royal Antwerp Football Club*, 21.12.2023, ECLI:EU:C:2023:1010, σκ. 64 και 67.

<sup>43</sup>. Βλ. ΔΕΕ C-151/07 *Chatzithanasis*, 04.12.2008, ECLI:EU:C:2008:680.

<sup>44</sup>. Βλ. ΔΕΕ C-274/05, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, 23.10.2008, ECLI:EU:C:2008:585, σκ. 37: «Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί συναφώς ότι η οδηγία 89/48 δεν αφορά την αναγνώριση ακαδημαϊκών τίτλων σπουδών, αλλά μόνον τα επαγγελματικά προσόντα τα οποία παρέχουν πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα».

<sup>45</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 10, 11, 34, 35.

<sup>46</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΚ 286/82, *Graziana*, 31.01.1984, σκ. 16, ΔΕΕ C-153/02, *Neri*, 13.11.2003, ECLI:EU:C:2003:614, σκ. 39: « (...) η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι μια οικονομική δραστηριότητα η οποία εμπίπτει στο κεφάλαιο της Συνθήκης που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως, οσάκις η εν λόγω δραστηριότητα ασκείται από υπήκοο ενός κράτους μέλους εντός άλλου κράτους μέλους κατά τρόπο σταθερό και συνεχή, μέσω κύριας ή δευτερεύουσας εγκαταστάσεως εντός του τελευταίου αυτού κράτους μέλους (...) ».

<sup>47</sup>. Βλ. ενδ. ό.π., *Neri*, ΔΕΕ C-391/20, *Boriss Cilevičs κλπ.*, 07.09.2022, ECLI:EU:C:2022:638, σκ. 58-59: «(...)τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής [ενν. της εκπαίδευσης], να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, τις διατάξεις για την ελευθερία εγκατάστασης (...)».

κράτους-μέλους. Στην ελληνική περίπτωση θα μπορούσε, συναφώς, να θεωρηθεί πως το άρ. 16 Σ. συνιστά περιορισμό στην ελευθερία της εγκατάστασης. Ωστόσο, η τυχόν επίκληση λόγου υπέρτερου γενικού συμφέροντος (όπως λ.χ. η εγγύηση ποιοτικής πανεπιστημιακής παιδείας ως παρεχόμενο δημόσιο αγαθό<sup>48</sup>, οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας των πανεπιστημιακών θεσμών) οδηγεί σ' έναν εντατικό έλεγχο αναλογικότητας του εθνικού περιορισμού<sup>49</sup>, ο απόλυτος χαρακτήρας του οποίου δυσχερώς θα συμβιβαζόταν με τη συσταλτική στο συγκεκριμένο ζήτημα νομολογία του ΔΕΕ<sup>50</sup>. Επιπλέον, στο πλαίσιο του ελέγχου αναλογικότητας, λαμβάνεται υπόψη και ο Χάρτης (άρ. 51 και 52 ΧΘΔΕΕ). Συναφώς, η αντίληψη της ελευθερίας εγκατάστασης ιδιωτικών πανεπιστημίων ως εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ<sup>51</sup> και ειδικότερα δε ως θεμελιώδες οικονομικό δικαίωμα που εγγυάται συγκεκριμένα ο Χάρτης καθιστά τον εθνικό περιορισμό *prima facie* ασυμβίβαστο προς το ευρωπαϊκό δίκαιο. Ωστόσο, το άρ. 53 ΧΘΔΕΕ υπενθυμίζει ότι δεν επιτρέπεται ο ως άνω έλεγχος να θίγει την μείζονα προστασία που τυχόν παρέχει ένα εθνικό Σύνταγμα. Δεν θα ήταν, συνεπώς, διόλου απίθανο στην ελληνική περίπτωση να ισχυριστεί κάποιος πως το άρ. 16 Σ. παρέχει υψηλότερα των ευρωπαϊκών εχέγγυα ανεξαρτησίας των πανεπιστημιακών θεσμών, εμποδίζοντας την διείσδυση τόσο «αμιγώς» κρατικών, όσο και ιδιωτικών συμφερόντων εντός αυτών<sup>52</sup> (βλ. λ.χ. άρ. 16 παρ. 6 Σ<sup>53</sup>). Πολύ δε περισσότερο, σε μια εποχή που η ακαδημαϊκή ελευθερία απειλείται έντονα.

Ο χαρακτηρισμός της ανώτατης εκπαίδευσης ως «υπηρεσίας» μπορεί να στηριχθεί, επίσης, στην Οδηγία 2006/123/ΕΚ<sup>54</sup>, αλλά και τη διεθνή συμφωνία GATS (περί απελευθέρωσης της παροχής υπηρεσιών με τρίτες προς την ΕΕ χώρες), η οποία έχει υπογραφεί από την ΕΕ, αποτελεί μέρος της κοινής εμπορικής πολιτικής και, συνεπώς, αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (άρ. 3 παρ. 1 στ. ε' ΣΛΕΕ)<sup>55</sup>. Κεντρικοί πυλώνες της συμφωνίας GATS είναι αφενός το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά

<sup>48</sup>. Πρβλ. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 187.

<sup>49</sup>. Βλ. ενδ. ό.π. *Boriss Cilevičs κλπ.*, σκ. 70 περί της αναλογικότητας του περιορισμού της ελευθερίας εγκατάστασης, λόγω της απαγόρευσης παράδοσης των πανεπιστημιακών μαθημάτων σε γλώσσα διαφορετική από την λετονική.

<sup>50</sup>. Ο.π., *Neri*, σκ. 49 επ.

<sup>51</sup>. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 101: «Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν κράτος μέλος υποστηρίζει ότι μέτρο το οποίο θέσπισε και το οποίο περιορίζει θεμελιώδη ελευθερία την οποία εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ δικαιολογείται βάσει της Συνθήκης αυτής ή από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, το μέτρο αυτό πρέπει να θεωρείται ότι συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οπότε πρέπει να είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης [αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής, C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψεις 63 και 64, και της 21ης Μαΐου 2019, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών)*, C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψεις 64 και 65]».

<sup>52</sup>. Βέβαια, ο Ε. BENIZEΛΟΣ (σε: Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024), επισημαίνει πως «η επίκληση της μείζονος προστασίας δεν μπορεί να παρεμποδίσει την εφαρμογή θεμελιωδών ελευθεριών της εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών». Σ' άλλο σημείο, μάλιστα, διερωτάται εάν «(...) είναι δυνατόν να πούμε ότι η μείζον προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας είναι ο περιορισμός της σε δημόσια υποκείμενα; Σε υποκείμενα που έχουν μόνο χαρακτηριστικά νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου; Να πούμε επιπλέον ότι εμείς παρέχουμε μείζονα προστασία και παραβιάζουμε τις θεμελιώδεις ελευθερίες εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, κάτι που αποκλείει το άρθρο 53 του Χάρτη; (...)».

<sup>53</sup>. Άρθρο 16 παρ. 6 Σ.: «Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί. Το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό τους επιτελεί επίσης δημόσιο λειτουργήμα, με τις προϋποθέσεις που νόμος ορίζει. Τα σχετικά με την κατάσταση όλων αυτών των προσώπων καθορίζονται από τους οργανισμούς των οικείων ιδρυμάτων. Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δεν μπορούν να παυθούν προτού λήξει σύμφωνα με το νόμο ο χρόνος υπηρεσίας τους παρά μόνο με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 88 παράγραφος 4 και ύστερα από απόφαση συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει το όριο της ηλικίας των καθηγητών των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων· εωσότου εκδοθεί ο νόμος αυτός οι καθηγητές που υπηρετούν αποχωρούν αυτοδικαίως μόλις λήξει το ακαδημαϊκό έτος μέσα στο οποίο συμπληρώνουν το εξηκοστό έβδομο έτος της ηλικίας τους». Πρβλ. Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, Αντίστροφος οριζοντιλισμός και ελιτίστικος ευρωπαϊσμός: η σημειολογία της απόφασης για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια, διαθέσιμο σε: nomarchia.gr, ο οποίος υπογραμμίζει πως η πλειοψηφία ΣτΕ 1918/2025 παρέλειψε να επεξεργαστεί την κρίσιμη νομική διάταξη του άρ. 16 παρ. 6 Σ., η οποία -αναμφίβολα- αποτελεί πτυχή των θεσμικών εγγυήσεων της διευρυμένης αυτονομίας των δημόσιων πανεπιστημίων. Η παράλειψη αυτή, ωστόσο, αφήνει σημαντικά ερωτήματα δίχως απάντηση (λ.χ. είναι οι καθηγητές των ΝΠΙΕ δημόσιοι λειτουργοί;).

<sup>54</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΕ, C-393/17 *Kirschstein*, 04.07.2019, ECLI:EU:C:2019:563, σκ. 21.

<sup>55</sup>. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 72, 74: «(...) οι δεσμεύσεις οι οποίες αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της GATS, περιλαμβανομένων των σχετικών με την απελευθέρωση της εμπορίας των υπηρεσιών ιδιωτικής εκπαίδευσης, εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης».

(άρ. XVI)<sup>56</sup> και το δικαίωμα ίσης (εθνικής) μεταχείρισης (άρ. XVII)<sup>57</sup>. Στη συμφωνία GATS, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνεται και η απελευθέρωση των «υπηρεσιών» ανώτατης εκπαίδευσης. Ωστόσο, κατά την υπογραφή της διεθνούς συμφωνίας GATS η Ελλάδα διατύπωσε επιφύλαξη ως προς την πρόσβαση στην αγορά εκπαίδευσης<sup>58</sup>, λόγω της ισχύος του άρ. 16 Σ<sup>59</sup>. Τούτο σημαίνει ότι η Ελλάδα μπορεί να επιβάλλει περιορισμούς στην εγκατάσταση αλλοδαπών πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και, κατ' επέκταση, να καθίσταται δυσχερής (αν όχι αδύνατη) η εφαρμογή του δικαίου GATS ως προς το ειδικό τούτο ζήτημα. Βέβαια, τη σκέψη αυτή φαίνεται να απομακρύνει η απόφαση *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, στην οποία το ΔΕΕ έκρινε αντιενωσιακή (κατ' εφαρμογή των άρ. 13, 14 παρ. 3 και 16 ΧΘΔΕΕ), αλλά και αντίθετη προς τη συμφωνία GATS την εξάρτηση της εγκατάστασης ενός ξένου πανεπιστημίου σε κράτος-μέλος αφενός από την ύπαρξη διεθνούς συμφωνίας ανάμεσα στη χώρα προέλευσης και την χώρα υποδοχής και αφετέρου από την πραγματική παροχή εκπαίδευσης και στο κράτος της έδρας του πανεπιστημίου<sup>60</sup>. Πρακτικά, το ΔΕΕ, κρίνοντας την αναλογικότητα των ουγκρικών περιορισμών, κατέγνωσε πως εν τέλει ευνοούνται οι εθνικοί πάροχοι και, άρα, περιορίζεται δυσανάλογα η ακαδημαϊκή και επιχειρηματική ελευθερία<sup>61</sup>.

Είναι γεγονός πως το ουγκρικό προηγούμενο αποτέλεσε τον «πολιορκητικό κριό»<sup>62</sup> στη μεταβολή της νομικής αντίληψης στην ελληνική περίπτωση. Βέβαια, κάποιος θα μπορούσε να ισχυριστεί πως η ουγκρική περίπτωση κείται μακράν των εγχώριων δεδομένων. Στην Ουγγαρία ούτε άρ. 16 Σ. υφίσταται, ούτε και ρητή επιφύλαξη της ελληνικής Πολιτείας αναφορικά προς την εκτέλεση της διεθνούς

---

<sup>56</sup>. Άρθρο XVI παρ. 1: «Όσον αφορά την πρόσβαση στις αγορές σύμφωνα με τους τρόπους παροχής που προσδιορίζονται στο άρθρο 1, κάθε μέλος θα παρέχει στις υπηρεσίες και στους παρόχους υπηρεσιών κάθε άλλου μέλους μεταχείριση που δεν θα είναι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που προβλέπεται σύμφωνα με τους όρους, τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που έχουν συμφωνηθεί και προσδιορίζονται στον κατάλόγο του».

<sup>57</sup>. Άρθρο XVII παρ. 2: «Στους τομείς που περιλαμβάνονται στον κατάλόγο του και λαμβάνοντας υπόψη τους όρους και τους περιορισμούς που αναφέρονται σε αυτόν, κάθε μέλος θα παρέχει στις υπηρεσίες και στους παρόχους υπηρεσιών οποιοδήποτε άλλου μέλους, όσον αφορά όλα τα μέτρα που επηρεάζουν την παροχή υπηρεσιών, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που παρέχει στις δικές του παρόμοιες υπηρεσίες και στους δικούς του παρόμοιους παρόχους υπηρεσιών».

<sup>58</sup>. Η ελληνική έννομη τάξη με γραπτή δήλωσή της («Unbound for education institutions granting recognized State diplomas») στη στήλη του πίνακα των συγκεκριμένων υποχρεώσεων (Schedule of Specific Commitments) της GATS και συγκεκριμένα ως προς τους περιορισμούς πρόσβασης στην αγορά (Limitations on Market Access) για τις υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης έχει επιφυλαχθεί για επιβολή κάθε είδους περιορισμών επί των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που χορηγούν κρατικώς αναγνωρισμένα διπλώματα. Βλ. σχετ. World Trade Organisation, European Union Schedule of Specific Commitments - GATS/SC/157, 07.05.2019, διαθέσιμο σε: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/SCHD/GATS-SC/SC157.pdf&Open=True>, σ. 108-109.

<sup>59</sup>. Οι Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε: ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 18-27) αμφισβητούν πως η αναγραφή της ελληνικής επιφύλαξης συνδέεται απαραίτητα με το άρ. 16 Σ. και υποστηρίζουν ειδικότερα πως η επιφύλαξη αναγνώρισης ή μη των διπλωμάτων δεν αφορά στην ίδρυση ή εγκατάσταση, λειτουργία και παροχή υπηρεσιών από τις εκπαιδευτικές οικονομικές οντότητες.

<sup>60</sup>. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 213: «(...) η GATS αποτελεί μέρος του δικαίου της Ένωσης. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη, όταν εκτελούν τις υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από την ως άνω Συμφωνία, περιλαμβανομένης εκείνης που επιβάλλεται με το άρθρο XVII, παράγραφος 1, της Συμφωνίας αυτής, εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη». *Idem*, σκ. 109-114: «Εν προκειμένω, ο πίνακας συγκεκριμένων υποχρεώσεων τον οποίο κατάρτισε η Ουγγαρία (GATS/SC/40, της 15ης Απριλίου 1994) περιλαμβάνει, στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά» και σε συνάρτηση με τις υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχονται μέσω εμπορικής παρουσίας, τον όρο ότι για την ίδρυση σχολείων απαιτείται η προηγούμενη χορήγηση άδειας από τις κεντρικές αρχές. Στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» αναγράφεται η λέξη «κανένας» σε συνάρτηση με τον επιμέρους τομέα των υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. (...) Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, κρίνεται ότι ορθώς η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εγγραφή, από την Ουγγαρία, των ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον πίνακα συγκεκριμένων υποχρεώσεων της καθώς και, σε συνάρτηση με τον τρόπο παροχής 3, η αναγραφή της λέξης «κανένας» στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» σημαίνουν ότι δεν υφίσταται περιορισμός ως προς τις δεσμεύσεις τις οποίες έχει αναλάβει το κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου XVII της GATS αναφορικά με τις υπηρεσίες αυτές».

<sup>61</sup>. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 217-243.

<sup>62</sup>. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β) Σ εναρμονισμένη με το Δίκαιο της ΕΕ, ενόψει της εγκατάστασης παραρτημάτων αλλοδαπών μη κρατικών πανεπιστημίων, ΔτΑ 2023, σ. 289 επ., 294, όπου σημειώνει πως η ουγκρική υπόθεση συνιστά το «(...) αποφασιστικό πλήγμα στον διάτρητο πλέον κλοιό, που είχε ορθωθεί και έπνιγε την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών επ' αμοιβή (...)».

συμφωνίας GATS<sup>63</sup>. Μολαταύτα, αξίζει εκ προοιμίου να σημειωθεί πως η πλειοψηφία της ολομέλειας 1918/2025 έκρινε ότι, μολονότι η Ελλάδα έχει –πράγματι– διατυπώσει ρητή επιφύλαξη ως προς το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ουδέποτε προέβη σε επιφύλαξη αναφορικά με το αυτοτελές δικαίωμα ίσης (εθνικής) μεταχείρισης των παρόχων που προέρχονται από τρίτες χώρες συμβεβλημένες στη GATS. Αντιθέτως, στη σχετική στήλη περί περιορισμών της εθνικής μεταχείρισης έχει ρητώς καταχωρισθεί η ένδειξη «κανένας», γεγονός που συνιστά ανεπιφύλακτη αποδοχή της υποχρέωσης μη διάκρισης του άρ. XVII της GATS<sup>64</sup>. Η κρίσιμη διάκριση μεταξύ των δύο πυλώνων της GATS –του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά (άρ. XVI) και του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης (άρ. XVII)– αποτέλεσε, κατά ταύτα, το θεμέλιο της συλλογιστικής της πλειοψηφίας. Ειδικότερα, κρίθηκε, σε συμφωνία με τη νομολογία του ΔΕΕ, ότι επιφύλαξη εγγεγραμμένη αποκλειστικώς στη στήλη των περιορισμών πρόσβασης στην αγορά δεν δύναται να εκτείνεται σιωπηρώς και στην εθνική μεταχείριση<sup>65</sup>, εκτός εάν το περιεχόμενό της ενέχει στοιχείο διάκρισης μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών παρόχων, προϋπόθεση η οποία εν προκειμένω δεν συντρέχει, δεδομένου ότι η ελληνική επιφύλαξη αφορά αδιακρίτως όλα τα ιδρύματα που χορηγούν κρατικώς αναγνωρισμένα διπλώματα. Προβαίνοντας, επομένως, σε αυτή τη διάστιξη των επιμέρους όρων και δεσμεύσεων της Συμφωνίας GATS, η πλειοψηφία διέγνωσε ότι η Ελλάδα, μολονότι διατηρεί κατ' αρχήν την κανονιστική της ευχέρεια να ρυθμίζει ή και να περιορίζει την πρόσβαση στην αγορά της ανώτατης εκπαίδευσης, δεσμεύεται πλήρως από την υποχρέωση ίσης μεταχείρισης και, παρεπομένως, υποχρεούται να αναγνωρίζει στους παρόχους εκπαίδευσης τρίτων χωρών τα δικαιώματα που απορρέουν από την ενωσιακή έννομη τάξη<sup>66</sup>. Μεταξύ των δικαιωμάτων αυτών συγκαταλέγεται και η ελευθερία εγκατάστασης, όπως αυτή ορίζεται και εξειδικεύεται στην Οδηγία 2006/123/EK περί υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά<sup>67</sup>.

### **III. Η κρίση του ν. 5094/2024 στο ΣτΕ: κατά πλειοψηφία ανατροπή της πάγιας νομολογίας και «εναρμόνιση» του άρ. 16 προς το ενωσιακό δίκαιο**

Η κρίση του ΣτΕ για τη συνταγματικότητα του ν. 5094/2024 δεν υπήρξε ενιαία. Η πλειοψηφία έκρινε αναγκαία την εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης με τα νεότερα ενωσιακά δεδομένα (1). Αντίθετα, η μειοψηφία υποστήριξε ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει αποκλειστικά δημόσιο σύστημα

<sup>63</sup>. Βλ. ενδ. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ (σε ό.π.: Η απαξίωση του Συντάγματος. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά μη κρατικά πανεπιστήμια) ο οποίος επισημαίνει την αστοχία επίκλησης της συγγραφικής υπόθεσης. Βέβαια, οι Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε: ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 27) επισημαίνουν πως τυχόν επίκληση του άρ. 16 Σ. προς δικαιολόγηση της ελληνικής επιφύλαξης στη συμφωνία GATS θα παραβίαζε το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, καθώς εκτιμούν πως τούτο θα οδηγούσε σε «μία εθνοκεντρική ερμηνεία του άρθρου 22 της ίδιας Σύμβασης που ρυθμίζει τα σχετικά με την ανάκληση επιφυλάξεων».

<sup>64</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 18: «(...) η Ελλάδα, (...) εμποδίζεται απολύτως να θεσπίζει ή να εφαρμόζει νομοθεσία, η οποία εισάγει διακρίσεις μεταξύ ημεδαπών παρόχων και παρόχων που προέρχονται από χώρες συμβεβλημένες στη Σύμβαση. Πρόκειται για ανεπιφύλακτη δέσμευση της Χώρας σχετικά με τον κανόνα της μη διάκρισης (...)».

<sup>65</sup>. Πρβλ. ΔΕΕ C-66/18, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 109-114: «Εν προκειμένω, ο πίνακας συγκεκριμένων υποχρεώσεων τον οποίο κατάρτισε η Ουγγαρία (GATS/SC/40, της 15ης Απριλίου 1994) περιλαμβάνει, στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά» και σε συνάρτηση με τις υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχονται μέσω εμπορικής παρουσίας, τον όρο ότι για την ίδρυση σχολείων απαιτείται η προηγούμενη χορήγηση άδειας από τις κεντρικές αρχές. Στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» αναγράφεται η λέξη «κανένας» σε συνάρτηση με τον επιμέρους τομέα των υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. (...) Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, κρίνεται ότι ορθώς η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εγγραφή, από την Ουγγαρία, των ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον πίνακα συγκεκριμένων υποχρεώσεων της καθώς και, σε συνάρτηση με τον τρόπο παροχής 3, η αναγραφή της λέξης «κανένας» στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» σημαίνουν ότι δεν υφίσταται περιορισμός ως προς τις δεσμεύσεις τις οποίες έχει αναλάβει το κράτος μέλος δύναμι του άρθρου XVII της GATS αναφορικά με τις υπηρεσίες αυτές».

<sup>66</sup>. Βέβαια, ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ (σε ό.π., Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, σ. 52-53) επισημαίνει πως η Ελλάδα δεν δεσμεύεται από τη συμφωνία GATS, καθώς εξείρασε, δύναμι της διατύπωσης του άρ. 16 Σ., τη δραστηριότητα της εκπαίδευσης από την παροχή της ως ιδιωτικής «υπηρεσίας». Προς τούτο επικαλείται την απόφαση του ΔΕΕ *Wirth* και, τελικά, συμπεραίνει πως η ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν εντάσσεται στην κοινή εμπορική πολιτική και, άρα, ούτε η GATS έχει εφαρμογή.

<sup>67</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 15-22. Σε περίπου ίδια λογική είχαν κυμανθεί και τα επιχειρήματα των Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ (σε ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 25-27).

ανώτατης εκπαίδευσης, ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης είναι μόνο υποστηρικτική και ότι το άρθρο 16 Σ. δεν παραβιάζει την ελευθερία εγκατάστασης (2).

*1. Η προσέγγιση της πλειοψηφίας: αναγκαία και επίκαιρη η «εναρμόνιση» προς το ενωσιακό δίκαιο*

Η πλειοψηφία της ολομέλειας, όπως ήδη επισημάνθηκε, στηρίχθηκε στις προβλέψεις του άρ. 28 Σ. και την ερμηνευτική του δήλωση<sup>68</sup>. Σύμφωνα προς τη συγκεκριμένη συντακτική βούληση, το Δικαστήριο διέγινε ότι –γενικά– σε περίπτωση σύγκρουσης εθνικού (ακόμη και συνταγματικού) με ενωσιακό κανόνα, το κράτος-μέλος έχει υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης<sup>69</sup>. Κατ’ αυτό τον λόγο προέκρινε μεθοδολογικά την επιλογή «της ερμηνείας του Συντάγματος σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο»<sup>70</sup>. Η δυσαρμονία ανάμεσα στις δύο έννομες τάξεις εντοπίστηκε στην ασυμβατότητα της ελληνικής συνταγματικής πρόβλεψης (ως απόλυτου περιορισμού του εσωτερικού δικαίου) προς την ελευθερία της εγκατάστασης, την ελευθερία ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνονται στο ενωσιακό δίκαιο και περιλαμβάνουν την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων<sup>71</sup>.

Ειδικότερα, ως προς την ελευθερία εγκατάστασης υπηρεσιών εκπαίδευσης, το Δικαστήριο επανέλαβε μεν την κρίση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Παναγιωτοπούλου* περί του ότι «η [ελληνική] συνταγματική απαγόρευση ίδρυσης ιδιωτικών σχολών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν αντίκειται στην ελευθερία εγκατάστασης»<sup>72</sup>. Ωστόσο, έσπευσε να διευκρινίσει πως η απόφαση αυτή του ΔΕΕ αφορούσε το ζήτημα της εισαγωγής δυσμενούς διάκρισης λόγω ιθαγένειας και όχι την εν γένει συμβατότητα της εθνικής απαγόρευσης προς άλλες πτυχές της ελευθερίας εγκατάστασης. Μάλιστα, υπογράμμισε πως το ΔΕΕ παγίως κρίνει ότι η ελευθερία εγκατάστασης –σε κάθε περίπτωση– ισχύει, ακόμη κι όταν ένα εθνικό μέτρο εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων<sup>73</sup>. Η σκέψη αυτή κατέτεινε στο να αποδυναμώσει το προηγούμενο της υπόθεσης *Παναγιωτοπούλου* εντός του οποίου το άρ. 16 Σ. αναφέρεται ρητά και, μεταξύ άλλων, διευκρινίζει ότι

*«Εφόσον εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών η οργάνωση της πανεπιστημιακής εκπαίδευσής που παρέχεται επί του εδάφους τους, τα κοινοτικά όργανα οφείλουν να σέβονται τους κανόνες τους οποίους θεσπίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τον κανόνα που επιβάλλει στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας, κανόνα ο οποίος ενέπνευσε, μεταξύ άλλων, και το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ (...) . Αυτό ισχύει ιδίως όταν, όπως στην υπό κρίση περίπτωση, πρόκειται για διατάξεις συνταγματικού δικαίου».*

Συναφώς, η πλειοψηφία κατέληξε στη θέση ότι ένας εθνικός περιορισμός, όπως αυτός του άρ. 16 Σ., μπορούσε να ελεγχθεί υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκατάστασης (και της πλέον συγκεκριμένης στο ζήτημα οδηγίας 2006/123/ΕΚ, όπως και των δεσμεύσεων από τη συμφωνία GATS). Άλλωστε, κατά την πλειοψηφία, η εξέλιξη της συναφούς ενωσιακής νομολογίας ομολογούσε κατ’ ουσία ότι «ο χώρος της

<sup>68</sup>. Σημειωτέον, βέβαια, πως το άρθρο. 28 παρ. 2 και 3 Σ. περιέχει εγγενείς αντι-περιορισμούς ως προς το διαμοιρασμό της κρατικής κυριαρχίας. Οι τελευταίοι -ένεκα των περιστάσεων- μπορεί να επιτάσσουν την υποχώρηση ή μη του ελληνικού Συντάγματος έναντι μιας διεθνούς/ενωσιακής ρύθμισης.

<sup>69</sup>. Αξίζει να σημειωθεί πως το Δικαστήριο δεν επικαλέστηκε *expressis verbis* την αρχή της υπεροχής, αλλά αρκέστηκε στην έμμεση αναφορά της κατά την επίκληση της απόφασης του ΔΕΕ C-573/17, *Poplawski*, 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:530, σκ. 53, όπως και κατά την παράθεση της γνωμοδότησης 2/13 της ολομέλειας του ΔΕΕ, 18.12.2014, «Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ», σκ. 166-167. Τέλος, ειδική μνεία στην αρχή της υπεροχής έγινε από το Δικαστήριο κατά την επίκληση του αποσπάσματος του Π.Ε. 406/1980, σκ. 44: «Τα εθνικά δικαστήρια δεν προσεχώρησαν αδιατάκτως εις τας προωθημένας απόψεις του ΔΕΚ επί της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου ... συνήθως εστηρίχθησαν και εις το Σύνταγμα της χώρας και εις την ιδιομορφία του κοινοτικού δικαίου».

<sup>70</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 28, 29, 32, 37, 38.

<sup>71</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 11 in fine, 35.

<sup>72</sup>. ΠΕΚ, T-16/1990, *Παναγιωτοπούλου*, 11.02.1992, σκ. 73. Ειδικότερα, το τότε Πρωτοδικείο των ΕΚ άσκησε έλεγχο αναλογικότητας της απαγόρευσης ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων στη βάση της αρχής της μη διάκρισης, διαπιστώνοντας πως δεν τίθετο ζήτημα, λόγω της εφαρμογής του κανόνα ανεξαρτήτως εθνικότητας.

<sup>73</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-55/1994, *Gebhart*, 30.11.1995, ECLI:EU:C:1995:411 με την οποία μετεστράφη η παλαιότερη νομολογία του Δικαστηρίου, που στηριζόταν στη γραμματική διατύπωση των Συνθηκών και προϋπέθετε για την εφαρμογή της ελευθερίας εγκατάστασης να υφίσταται διάκριση λόγω ιθαγένειας.

ανώτατης εκπαίδευσης δεν αποτελεί «άβατο» για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου»<sup>74</sup>. Τούτων δοθέντων, συμπέρανε ότι, παρά τις διατυπώσεις του άρ. 16 Σ., «δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα» η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων<sup>75</sup>. Εμπνεόμενο, δηλαδή, από τις επιμέρους πτυχές της ελευθερίας εγκατάστασης, το σημασιολογικό περιεχόμενο του άρ. 16 Σ. μπορούσε να επανακαθοριστεί και να επιτρέψει εφεξής την λειτουργία ιδιωτικών ιδρυμάτων. Κι αυτό, διότι το υφιστάμενο απόλυτο απαγορευτικό περιεχόμενο του άρ. 16 Σ. (αν, τελικά, υπάρχει) είναι πάντοτε έκθετο –ως άκαμπτος εθνικός περιορισμός– στις προβλέψεις του ΧΘΔΕΕ (ως προς το δικαίωμα ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων<sup>76</sup>), αλλά και την αρχή της αναλογικότητας του ενωσιακού δικαίου<sup>77</sup>.

Οι ως άνω παραδοχές του Δικαστηρίου θα αποκτούσαν ιδιαίτερη αξία, εάν η πλειοψηφία άρθρωνε μια επαρκέστερη αιτιολογία ως προς τη στοιχειοθέτηση ή μη ενωσιακής αρμοδιότητας στο ζήτημα της εγκατάστασης αλλοδαπών παραρτημάτων στην Ελλάδα. Και τούτο, διότι η αναγνώριση της σχετικής αρμοδιότητας (και, άρα, το ζήτημα του σε ποια έννομη τάξη, εν τέλει, βρισκόμαστε) εξαρτάται κυρίως από το νομικό πρόκριμα περί του εάν η ανώτατη εκπαίδευση συνιστά πάντοτε και άνευ αποκλίσεων «παροχή υπηρεσίας»<sup>78</sup>, κατά την αυτόνομη έννοια του ενωσιακού δικαίου<sup>79</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, μολονότι η πλειοψηφία υιοθέτησε –σχεδόν αυτόματα– την άποψη πως η τριτοβάθμια εκπαίδευση είναι υπηρεσία<sup>80</sup>, μια προσεκτική και συστηματική ανάγνωση της ενωσιακής νομολογίας, την οποία η ίδια επικαλείται, δεν οδηγεί αναγκαστικά σε όμοια ερμηνευτικά συμπεράσματα. Αντιθέτως, η νομολογία του ΔΕΕ δεν φαίνεται να αποδέχεται κατά τρόπο απόλυτο το επιχείρημα περί αυτοτελούς και άνευ ετέρου νομικού χαρακτηρισμού της εκπαίδευσης ως «υπηρεσίας». Η οργάνωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας δεν αποτελεί κατ' ανάγκην και σε κάθε περίπτωση «παροχή υπηρεσίας», εφόσον το ενωσιακό δίκαιο δεν επιβάλλει στα κράτη-μέλη τον τρόπο με τον οποίο οφείλουν να διαρθρώνουν το εκπαιδευτικό τους σύστημα (ένεκα των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης)<sup>81</sup>. Εφόσον, λοιπόν, ένα κράτος-μέλος επιλέξει να οργανώσει την παροχή της εκπαίδευσης

<sup>74</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 24. Βλ. επίσης ΔΕΕ C-181/23, *Επιτροπή κατά Μάλτας*, 29.04.2025, ECLI:EU:C:2025:283, σκ. 81: «(...) κατά πάγια νομολογία, μολονότι ο καθορισμός των προϋποθέσεων χορήγησης και απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους εμπίπτει σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, στην αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους, η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να ασκείται τηρουμένου του δικαίου της ένωσης (...)».

<sup>75</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 29: « (...)δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από χώρα συμβεβλημένη στη GATS, κατά τους όρους ειδικού νόμου, με τον οποίο διασφαλίζεται το υψηλό επίπεδο σπουδών και η ακαδημαϊκή ελευθερία (...)».

<sup>76</sup>. Ο Β. BENIZEΛΟΣ (σε ό.π.: Σύνοψη της θεωρίας του «επανξιμημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024) αναφορικά προς τις αιτιάσεις περί μη εφαρμογής του Χάρτη διερωτάται εάν «(...) θα αφέρωνε άλλωστε ο ΧΘΔ το άρθρο 13 στην ακαδημαϊκή ελευθερία αν η εκπαίδευση, και ιδίως η πανεπιστημιακή, ήταν εκτός του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη, ο οποίος εφαρμόζεται εντός του πεδίου αρμοδιοτήτων της Ένωσης; Προφανώς ο Χάρτης θεωρεί ότι η ακαδημαϊκή ελευθερία ανήκει στο πεδίο του Ενωσιακού Δικαίου».

<sup>77</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 29: «(...) Εξάλλου, η ανωτέρω ερμηνεία της διάταξης των παρ. 5 και 8 εδ. β' του άρθρου 16 του Συντάγματος, είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί αρχή τόσο της ελληνικής ενόμου τάξεως (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος) όσο και της ενωσιακής (πρβ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3470-1/2011, σκ. 8, ανωτ. απόφαση *Cilevičs*, σκ. 65, 81-86, και *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, σκ. 178 επ. κ.ά.), δεδομένου ότι η απόλυτη απαγόρευση κάθε μορφής ιδιωτικού φορέα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία δεν δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος, ούτε επιβάλλεται από λόγο δημοσίου συμφέροντος, θα έβαινε πέραν του μέτρου, το οποίο είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση του σκοπού της παροχής υψηλού επιπέδου ανώτατης εκπαίδευσης (...)».

<sup>78</sup>. Βλ. άρθρο 4 Οδηγίας 2006/123/EK (κυρωμένη με τον ν. 3844/2010) για την εξάλειψη των εμποδίων άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών: «(...) ως “υπηρεσία” νοείται κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο [57 ΣΛΕΕ] (...)».

<sup>79</sup>. Το σημείο τούτο αποτελεί, νομίζω, το σημαντικότερο επιχείρημα που κομίζει ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ (σε ό.π.: *Les malheurs de la vertu* ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, σ. 43 επ.) στο ζήτημα της αντισυνταγματικότητας του ν. 5094/2024.

<sup>80</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 11 με αναφορά στις αποφάσεις *Wirth* (σκ. 15-16), *Humbel και Edel* (σκ. 17-18).

<sup>81</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-109/92, *Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, 07.12.1993, ECLI:EU:C:1993:916, σκ. 14-16: «Πρέπει, εκ προοιμίου, να υπομνηστεί ότι, συμφωνά με το άρθρο 60, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, στο κεφάλαιο που αφορά τις υπηρεσίες περιλαμβάνονται μόνον οι παροχές που πραγματοποιούνται συνήθως έναντι αμοιβής. Όπως έχει ήδη υπογραμμίσει το Δικαστήριο με την απόφαση του της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 263/86, *Humbel* (Συλλογή 1988, σ. 5365, σκέψεις 17, 18 και 19), το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι αποτελεί την οικονομική αντιπαροχή της αντίστοιχης παροχής, αντιπαροχή την οποία, κατά κανόνα, προσδιορίζουν από κοινού ο παρέχων την υπηρεσία και ο αποδέκτης της. Με την ίδια απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι το χαρακτηριστικό αυτό γνώρισμα ελλείπει όταν πρόκειται για μαθήματα διδασκόμενα στα

(είτε στο σύνολό της είτε μόνο ως προς ένα μέρος της, όπως εν προκειμένω την ανώτατη εκπαίδευση) ως έκφραση της δημόσιας αποστολής του έναντι των πολιτών του, μέσω ενός εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος χρηματοδοτούμενου από τον κρατικό προϋπολογισμό, τότε η παροχή αυτή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «υπηρεσία»<sup>82</sup>. Κατά συνέπεια, υπό τις περιστάσεις αυτές, το ενωσιακό πλαίσιο που καθιερώνει και ρυθμίζει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και την απορρέουσα εξ αυτής ελευθερία εγκατάστασης δεν τυγχάνει εφαρμογής<sup>83</sup>. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, αξίζει να μνημονευτεί πως το ΣτΕ στο παρελθόν αποδέχθηκε ότι<sup>84</sup>

«(...) τα μαθήματα που διδάσκονται σε εκπαιδευτικά ιδρύματα που χρηματοδοτούνται κυρίως από ιδιωτικούς πόρους, οι οποίοι δεν προέρχονται από τον ίδιο τον παρέχοντα τις υπηρεσίες, αποτελούν υπηρεσίες, δεδομένου ότι ο σκοπός στον οποίον αποβλέπουν τα ιδρύματα αυτά έγκειται πράγματι στην προσφορά υπηρεσίας έναντι αμοιβής (...) [ωστόσο, τούτο δεν ισχύει] *όσον αφορά τα μαθήματα που διδάσκονται σε ορισμένα ιδρύματα που εντάσσονται σε δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και χρηματοδοτούνται, εν όλω ή εν μέρει, από δημόσιους πόρους. Συγκεκριμένα, το κράτος, δημιουργώντας και διατηρώντας αυτό το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα το οποίο χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβόμενων δραστηριοτήτων, αλλά εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα*».

Η ομοιότητα του ως άνω σκεπτικού μ' εκείνα της συναφούς νομολογίας του ΔΕΕ είναι οφθαλμοφανής. Παραμένει, ωστόσο, υπό εξέταση γιατί στην επίδικη κρίση το Δικαστήριο δεν εξειδίκευσε επαρκώς το περιεχόμενο της έννοιας «υπηρεσία». Δεν το έπραξε, ίσως γιατί ο νομικός χαρακτηρισμός απέρρεε ευθέως από τις ελληνικές δεσμεύσεις επί της συμφωνίας GATS, οι οποίες –παρά την επιφύλαξη– ερμηνεύτηκαν καθ' όλα ισχύουσες ως προς την εγκατάσταση αλλοδαπών παρόχων.

## 2. Η προσέγγιση της μειοψηφίας: εκδήλωση πίστης στο κανονιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος και διάγνωση ισχύος της απαγόρευσης

Η μειοψηφία ορθώς ανέφερε ότι οι όροι «αποκλειστικά» και «απαγορεύεται» στο Σύνταγμα δεν αφήνουν περιθώριο διαφορετικής ερμηνείας. Ως αποκλεισμοί δεν αφορούν απλώς μόνο την ίδρυση, αλλά την εγκατάσταση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων στην Ελλάδα (όπως,

---

*πλαίσια του εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Αφενός, με την εγκαθίδρυση και την εφαρμογή του συστήματος, το κράτος δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβομένων δραστηριοτήτων, αλλ' εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα. Αφετέρου, το εν λόγω σύστημα χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους. Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι η φύση της δραστηριότητας αυτής δεν θίγεται από το ότι, ενίοτε, οι σπουδαστές ή οι γονείς τους υποχρεούνται να καταβάλλουν ορισμένα τέλη ή δίδακτρα, προκειμένου να συνεισφέρουν σε ορισμένο βαθμό στις δαπάνες λειτουργίας του συστήματος. Οι σκέψεις αυτές ισχύουν και για τα μαθήματα που διδάσκονται σε ίδρυμα ανωτάτης εκπαίδευσης το οποίο χρηματοδοτείται κυρίως από τον δημόσιο προϋπολογισμό».*

<sup>82</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-109/92, *Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, 07.12.1993, ECLI:EU:C:1993:916, σκ. 15-16, ΔΕΚ C-76/05, *Schwarz*, 11.09.2007, ECLI:EU:C:2007:492, σκ. 39-40, ΔΕΚ C-318/05, *Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, 11.09.2007, ECLI:EU:C:2007:495, σκ. 68-69: «(...) ο όρος «υπηρεσίες», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 50 ΕΚ, δεν καλύπτει τα μαθήματα που διδάσκονται σε ορισμένα ιδρύματα που εντάσσονται σε ένα δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και χρηματοδοτούνται εν όλω ή εν μέρει από δημόσιους πόρους (...). Το Δικαστήριο διευκρίνισε συναφώς ότι το κράτος, δημιουργώντας και διατηρώντας αυτό το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, το οποίο χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβομένων δραστηριοτήτων, αλλ' εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα. Αντίθετα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα μαθήματα που διδάσκονται σε εκπαιδευτικά ιδρύματα που χρηματοδοτούνται κυρίως από ιδιωτικούς πόρους, και μάλιστα κυρίως από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, αποτελούν υπηρεσίες κατά την έννοια του άρθρου 50 ΕΚ, δεδομένου ότι ο σκοπός στον οποίον αποβλέπουν τα ιδρύματα αυτά έγκειται στην προσφορά υπηρεσίας έναντι αμοιβής (...)

<sup>83</sup>. Για τους Β. ΣΚΟΥΡΗ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ (σε ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 43-46, 93 επ.) το ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού της εκπαίδευσης ως «υπηρεσίας» δεν φαίνεται ιδιαίτερα κρίσιμο, διότι διαπιστώνουν μια –ούτως ή άλλως– πολλαπλή σύγκρουση του άρ. 16 Σ. με την ελευθερία εγκατάστασης και τις ελευθερίες των άρ. 14 παρ. 3 και 16 ΧΘΔΕΕ.

<sup>84</sup>. ΣτΕ (Γ' Τμ.) 2350/2023, σκ. 50.

δηλαδή, σημείωνε η μέχρι πρότινος πάγια νομολογία του ΣτΕ)<sup>85</sup>. Συναφώς, κατά τη γνώμη αυτή, το άρ. 16 Σ. κατοχυρώνει έναν συγκεκριμένο θεσμικό τύπο ανώτατης εκπαίδευσης<sup>86</sup>, ο οποίος συνιστά αφενός ατομικό δικαίωμα των πανεπιστημιακών στην ακαδημαϊκή ελευθερία και αφετέρου κοινωνικό δικαίωμα των πολιτών στην ανώτατη εκπαίδευση. Πρόκειται για συνειδητή οργανωτική επιλογή του Συντάγματος του 1975: η ανώτατη εκπαίδευση οργανώνεται ως δημόσια υπηρεσία, μολονότι ήταν γνωστή η ύπαρξη ιδιωτικών πανεπιστημίων σε άλλα κράτη. Μάλιστα, εμφατικά αναφέρθηκε πως η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε ρητώς κατά τις συνταγματικές αναθεωρήσεις των ετών 2001, 2008 και 2019<sup>87</sup>, οπότε απορρίφθηκαν κατηγορηματικά οι προτάσεις αναθεώρησης του άρ. 16 Σ., παρά το γεγονός ότι ήδη λειτουργούσαν ιδιωτικά κολέγια βάσει του ν. 3696/2008. Συνεπώς, σύμφωνα με τη μειοψηφία, το Σύνταγμα αντιλαμβάνεται την ανώτατη εκπαίδευση ως αποκλειστικά δημόσιο σύστημα. Το δε γράμμα του άρ. 16 παρ. 5, 6 και 8 είναι τόσο σαφές<sup>88</sup> ώστε κάθε άλλη ερμηνεία είναι αντισυνταγματική και, ως εκ τούτου, η σύσταση και λειτουργία νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που παρέχουν ανώτατη εκπαίδευση ως παραρτήματα αλλοδαπών ιδρυμάτων, με καθηγητές που δεν είναι δημόσιοι λειτουργοί, είναι προδήλως αντίθετη προς τις διατάξεις αυτές<sup>89</sup>.

Μέσω των ως άνω παραδοχών, οι μειοψηφήσαντες δικαστές προσπάθησαν να υπογραμμίσουν πως το θεσμικό κύρος του Συντάγματος στηρίζεται στο σταθερό γράμμα του, καθώς τούτο αντανakλά θεμελιώδεις επιλογές του συντακτικού νομοθέτη. Με τη σειρά τους δε, οι επιλογές αυτές αναγκαία πλαισιώνουν το εύρος της εξουσίας του ερμηνευτή. Χωρίς, ασφαλώς, να παραγνωρίζουν την αξία της δυναμικής ερμηνείας, οι μειοψηφήσαντες σημείωσαν πως η επίδικη περίπτωση ξεπερνούσε κάθε ανεκτό όριο εξέλιξης των εννοιών του Συντάγματος και, συνεπώς, η επιχείρηση υπέρβασης του απροσπέλαστου γραμματικού εμποδίου του άρ. 16 Σ. ισοδυναμούσε *de facto* με άτυπη συνταγματική αναθεώρηση, κατά παρέκκλιση της τυπικής διαδικασίας που προβλέπει το άρ. 110 Σ. Πράγματι, η συνταγματική αναθεώρηση υποδείχθηκε ως *conditio sine qua non*, για να καταστεί συνταγματική οιαδήποτε νομοθετική πρωτοβουλία περί ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης και για να μην υπερβαίνουν τα όρια των αρμοδιοτήτων τους τόσο ο κοινός νομοθέτης, όσο, βέβαια, κι ο δικαστής<sup>90</sup>. Με μια αξιομνημόνευτη έκφραση αγωνίας η μειοψηφία τόνισε πως η επίδικη πλειοψηφική κρίση ήταν «λανθασμένη, αλλά και δυνητικά επικίνδυνη, διότι, μεταξύ άλλων, αντιτίθεται στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προβλεψιμότητας, δομικών στοιχείων του Κράτους δικαίου»<sup>91</sup>.

Ως προς την ενωσιακή πτυχή του ζητήματος, η μειοψηφία έκρινε πως τα άρ. 165 και 166 ΣΛΕΕ αναγνωρίζουν στην Ένωση υποστηρικτική αρμοδιότητα σε ζητήματα εκπαίδευσης<sup>92</sup>, διατηρώντας την

---

<sup>85</sup>. Βλ. ενδ. ΣτΕ 906/2020 σκ. 5, 1698/2013 σκ. 6, 3735/2011 σκ. 10, 3451/2011 επταμ. σκ. 6, 3696/2010 σκ. 5, 2550/2009 σκ. 6, 2318/2006 σκ. 6, 1841/2006 επταμ. σκ. 5, 2709/2004 σκ. 4, 2392/2004 σκ. 6, 2667/2003 σκ. 6, 1440/2000 επταμ. σκ. 8, 1680/1999 σκ. 5, 3457/1998 Ολομ. σκ. 5.

<sup>86</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33: «(...) Το Σύνταγμα, επομένως, αντιλαμβάνεται την ανώτατη εκπαίδευση ως αποκλειστικώς δημόσιο σύστημα, με συγκεκριμένα επιμέρους χαρακτηριστικά που αφορούν την εν γένει οργάνωση και λειτουργία της (...)».

<sup>87</sup>. Χ. ΡΑΜΜΟΣ, Συμβούλιο της Επικρατείας: όταν το «απαγορεύεται» γίνεται «επιτρέπεται», 19.12.2025, διαθέσιμο σε: [nomarchia.gr](http://nomarchia.gr), Δ. ΠΕΤΡΟΥΛΙΑΣ, Μη κρατικά Πανεπιστήμια: «Δυναμική και σύμφωνη με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5, 6 και 8 του Συντάγματος ή αντισυνταγματική «αναθεώρησή του» με τυπικό νόμο; διαθέσιμο σε: [constitutionalism.gr](http://constitutionalism.gr).

<sup>88</sup>. Βλ. ενδ. Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Αντισυνταγματική η λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων, διαθέσιμο σε: [constitutionalism.gr](http://constitutionalism.gr): «(...) Το Σύνταγμα όχι απλώς είναι εδώ σαφέστατο, αλλά και διατυπωμένο με τρόπο επιτακτικότερο από ό,τι σε άλλες διατάξεις. Στο άρθρο 16 χρησιμοποιήθηκαν λέξεις με ιδιαίτερο βάρος, όπως «παρέχεται αποκλειστικά» και «απαγορεύεται».

<sup>89</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33.

<sup>90</sup>. Σημειωτέον πως ο Β. ΣΚΟΥΡΗΣ (σε ό.π., Υπεράσπιση του άρθρου 16 του Συντάγματος: Όψιμος και επιλεκτικός συνταγματικός πατριωτισμός, διαθέσιμο σε: [constitutionalism.gr](http://constitutionalism.gr)) ομολογεί ότι «κανείς δεν μπορεί να αρνηθεί ότι η διατύπωση των σχετικών απαγορεύσεων στο Σύνταγμα γίνεται με αυστηρό τρόπο, οπότε για να επιτευχθεί η (επιβλαβόμενη) κάμψη τους απαιτείται ερμηνευτική ευρηματικότητα». Η παραδοχή «ερμηνευτικής ευρηματικότητας», ωστόσο, δεν μπορεί να οδηγήσει σε απονομιμοποιημένη υπέρβαση, την οποία επισήμανε εμφατικά η μειοψηφία.

<sup>91</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33.

<sup>92</sup>. Σημειωτέον πως το ενσωματωμένο στη ΣΛΕΕ πρωτόκολλο υπ' αριθ. 26 που κατοχυρώνει την ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατών για υπηρεσίες γενικού (μη οικονομικού) συμφέροντος, ενισχύει το επιχείρημα πως η ανώτατη εκπαίδευση μπορεί να παραμείνει δημόσιο σύστημα. Συναφώς, η μειοψηφία (σκ. 33) τόνισε πως εφόσον η Ελλάδα έχει επιλέξει δημόσια και δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση, τούτο την εξαιρεί από την έννοια της οικονομικής δραστηριότητας και, συνεπώς, δεν εφαρμόζονται οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς και δεν στοιχειοθετείται υποχρέωση ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ. Σύμφωνα με την πλειοψηφία, ωστόσο, (σκ. 35): «(...) το εν λόγω Πρωτόκολλο 26 (...) δεν θα ήταν νοητό να ανατρέπ[ει] την

ευθύνη των κρατών-μελών για την οργάνωση των εκπαιδευτικών συστημάτων και την ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων σπουδών. Συναφώς, η νομολογία του ΣτΕ παγίως διέκρινε σταθερά μεταξύ ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης, ενώ το ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι τα ενωσιακά συστήματα πιστοποίησης προσόντων δεν θίγουν την εθνική αρμοδιότητα στην οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης. Περαιτέρω, διαγνώστηκε ότι, υπό την ισχύ του άρ. 16 Σ., το ελληνικό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα και δεν εμπίπτει στο πεδίο των ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ (*Humbel, Wirth* κ.ά.), σε αντίθεση με τα ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενα ιδρύματα που λειτουργούν ως οικονομικοί φορείς. Εξάλλου, υπογραμμίστηκε πως η οδηγία 2006/123/ΕΚ εξαιρεί τις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος από το πεδίο της, επιβεβαιώνοντας ότι δεν επιβάλλεται η απελευθέρωση του τομέα.

Η κρινόμενη απόφαση ανέδειξε δύο αντίθετες νομικές προσεγγίσεις: η πλειοψηφία αξιοποίησε μια «δυναμική» ερμηνεία, την οποία αντιλήφθηκε (μάλλον) ως έκφραση σεβασμού στην υπεροχή του ενωσιακού δικαίου· η μειοψηφία επέμεινε στην κανονιστική, φορμαλιστική φύση του Συντάγματος, αρνούμενη κάθε έμμεση αλλοίωση του όρου «*απαγορεύεται*» (εν προκειμένω διά μέσου του άρ. 28 Σ.). Μολαταύτα, οι δύο αντίθετες «*γραμμές*» ερμηνείας αποκάλυψαν όχι μόνο διαφορετικές ερμηνευτικές στρατηγικές, αλλά και διαφορετικές θεωρίες περί δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ενδιαφέρον να εξεταστεί κατά πόσο η πλειοψηφική στάση του ΣτΕ εκφράζει παραδοχές του νομικού ρεαλισμού, αναδεικνύοντας έναν δικαστή που δεν περιορίζεται στην εφαρμογή του κανόνα, αλλά λαμβάνει ενεργά υπόψη τις συνέπειες, το θεσμικό πλαίσιο και τις κοινωνικοπολιτικές ανάγκες.

### III. Η εκδήλωση ενός δυνητικά επικίνδυνου νομικού ρεαλισμού στην ερμηνευτική προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας

Σύμφωνα με τον J. Wroblewski<sup>93</sup>

*«είναι προφανές για κάθε νομικό ότι, κατά γενικό κανόνα, η απόφαση είναι το αποτέλεσμα μιας πολύπλοκης διαδικασίας, στην οποία ο δικαστής πρέπει να συμμορφώνεται με τους κανόνες του ουσιαστικού δικαίου και της διαδικασίας, αλλά απολαμβάνει μια ορισμένη ελευθερία επιλογής. Σήμερα, κανείς δεν πιστεύει πλέον στην καθαρά μηχανική εφαρμογή του δικαίου, όπως έκαναν οι θετικιστές του 19<sup>ου</sup> αιώνα».*

Ασφαλώς, η εποχή που ο δικαστής ήταν «*το στόμα που προφέρει τον νόμο*» έχει προ πολλού ξεπεραστεί<sup>94</sup>. Ωστόσο, η αναγνώριση ελευθερίας στο έργο της νομικής ερμηνείας δεν μπορεί να είναι αόριστη. Αντιθέτως, προϋποθέτει πίστη («*fidelity*») στο δεσμευτικό περιεχόμενο του κανόνα δικαίου<sup>95</sup>. Διαφορετικά, απλώς, παύει να είναι ερμηνεία.

---

*όλη οικονομία και δομή των Συνθηκών (άρθρα 6, 165, 49, 51 ΣΛΕΕ, ιδίως δε εν συνδυασμό με τα άρθρα 13 και 14 του Χάρτη, βλ. ανωτέρω), δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή, καθόσον, όπως προκύπτει από τη διατύπωση αλλά και τον σκοπό του, το άρθρο 2 του εν λόγω Πρωτοκόλλου παρέχει διευκρινίσεις (...) σχετικά με τις αρμοδιότητες των κρατών μελών, αποκλειστικά όσον αφορά τις ίδιες τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος μη οικονομικού χαρακτήρα, και δεν αφορά ζητήματα, (...), όπου ενδιαφέρει το νομικό καθεστώς παροχής επ' αμοιβή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίες κατά τη μνημονευθείσα νομολογία του ΔΕΕ εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών και, ειδικότερα, στο προστατευτικό πεδίο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας ίδρυσης ιδιωτικών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων του Χάρτη. Επομένως, το Πρωτόκολλο αυτό δεν μπορεί να έχει την έννοια, που φαίνεται να του αποδίδει η μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος δύναται, επί τη βάση των ορισμών του, να προβλέπει στη νομοθεσία του ότι η τριτοβάθμια εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, αποκλεισμένης της παράλληλης παροχής εκπαίδευσης από ιδιωτικούς φορείς (...).*

<sup>93</sup>. J. WROBLEWSKI, L'interprétation en droit: théorie et idéologie, Archives de philosophie du droit 1972, σ. 51.

<sup>94</sup>. MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, Chez Treuttel Et Würtz 1836, σ. 261: «(...) οι δικαστές της χώρας δεν είναι, όπως είπαμε, παρά το στόμα που προφέρει το λόγο του νόμου· άψυχα όντα που δεν μπορούν να μετριάσουν ούτε τη δύναμη ούτε την ασυτηρότητά του (...).

<sup>95</sup>. D. BARANGER, La Constitution, ό.π., σ. 65-88.

Βέβαια, το «μέγεθος» ελευθερίας<sup>96</sup> (άλλως, το περιθώριο εκτίμησης) του ερμηνευτή δεν μπορεί να προσδιοριστεί εκ των προτέρων εύκολα. Μάλιστα, η ελευθερία του ερμηνευτή έχει συνδεθεί στενά με την ιδιότυπη ρεαλιστική θεωρία ερμηνείας του Michel Troper. Σύμφωνα με τον ίδιο<sup>97</sup>:

«Ο ερμηνευτής του νόμου κατέχει νομοθετική εξουσία, και ο ερμηνευτής του Συντάγματος συντακτική εξουσία. Πράγματι, εφόσον [ο ερμηνευτής] μπορεί να καθορίσει ελεύθερα το νόημα του κειμένου, τότε είναι αυτός που καθορίζει τι επιτάσσει αυτό το κείμενο. Με άλλα λόγια, αν ο κανόνας (norme) είναι η σημασία ενός κειμένου, τότε αυτός που καθορίζει τη σημασία είναι εκείνος που διατυπώνει τον κανόνα (norme). Ο συνταγματικός κανόνας δεν είναι το γραπτό κείμενο του Συντάγματος, αλλά το κείμενο όπως ερμηνεύεται από όλες τις αρχές που είναι αυθεντικοί ερμηνευτές του. Αυτοί [οι ερμηνευτές] δεν εφαρμόζουν πραγματικά τους συνταγματικούς κανόνες· δεν δεσμεύονται από αυτούς· τους δημιουργούν».

Σύμφωνα με αυτήν την (καταφανώς ακραία) προσέγγιση, οι συνταγματικές διατάξεις δεν έχουν νόημα που πρέπει να «ανακαλυφθεί», αλλά ερμηνεύονται –ακόμα και μέσα από απόλυτη ελευθερία. Ασφαλώς, ήδη στο έργο του Hans Kelsen η ερμηνεία που εκτελούν τα αρμόδια όργανα συνιστά μια «πράξη βούλησης»<sup>98</sup>. Στη βάση αυτή, η ρεαλιστική θεωρία επισημαίνει ότι ο ερμηνευτής προσδίδει το νόημα στον κανόνα. Μ' άλλα λόγια, η έκφραση μιας συγκεκριμένης βούλησης βασίζεται στην ανάδειξη του υποκειμενικού στοιχείου. Η πηγή που ερμηνεύεται έχει περιγραφικό χαρακτήρα, έτσι ώστε να μην υφίσταται κανονιστικότητα στο ίδιο το κείμενο. Εντούτοις, εάν η ερμηνεία βασίζεται αποκλειστικά στη βούληση του ερμηνευτή, τότε δεν υπάρχει καμία προ-υφιστάμενη κανονιστική διάταξη με αντικειμενικό νόημα. Πράγματι, ο Troper υποστηρίζει πως το Σύνταγμα δεν είναι κανόνας, αλλά ένα «νεκρό γράμμα».

Η αποδομητική οπτική του Troper θυμίζει συγγενείς θεωρίες του Jacques Derrida<sup>99</sup>, ενώ είναι σαφής η επιρροή του από την αποφασιοκρατική θεωρία του Carl Schmitt<sup>100</sup>. Η ρεαλιστική θέση, αρνούμενη στο Σύνταγμα κανονιστικό χαρακτήρα, το εντάσσει στη σφαίρα του είναι (Sein) και όχι του δέοντος (Sollen). Επιπλέον, δεν αναγνωρίζει ότι η σημασία που προκύπτει μέσω της ερμηνείας περιλαμβάνει σημασιολογικά στοιχεία. Αναμφισβήτητα, η οπτική αυτή εμπεριέχει έναν βαθύ σχετικισμό, που επιτρέπει απεριόριστο πλήθος ερμηνειών ενός κειμένου-γεγονότος<sup>101</sup>, δεδομένου ότι ο ερμηνευτής καθορίζει τον κανόνα βάσει των εμπειρικών και ψυχοκοινωνικών του αναπαραστάσεων. Γι' αυτόν τον λόγο, άλλωστε, ο ρεαλισμός έχει δεχτεί έντονη κριτική, η οποία εστιάζει στο ότι λαμβάνει υπερβολικά σοβαρά την ελευθερία του ερμηνευτή, σε βαθμό που η προσήλωση στη νομική πηγή να θεωρείται απλώς ένα «κανονιστικό ιδεώδες»<sup>102</sup>.

Η εγγενής δυσκολία καθορισμού ενός πλαισίου εντός του οποίου ενεργείται η ερμηνευτική πράξη περιγράφει, με τη σειρά της, την «αβεβαιότητα της ερμηνευτικής επιλογής»<sup>103</sup>. Στη βάση αυτής της αβεβαιότητας εντοπίζονται οι νομικές διαμάχες περί ορθών και εσφαλμένων κρίσεων, πολύ περισσότερο επί των λεγόμενων *hard cases*. Η διεκδίκηση της ορθότητας (και, άρα, της «μοναδικής»

<sup>96</sup> Βλ. περ. σε Μ. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF 1994, σ. 291-315, Μ. TROPER, *Το Σύνταγμα και ο Νομικός Ρεαλισμός*, σε μετάφραση-εισαγωγή Γ. Καραβόκυρη, εκδ. Παπαζήσης, 2018.

<sup>97</sup> F. HAMON / Μ. TROPER, *Droit Constitutionnel*, LGDL 2014, σ. 61.

<sup>98</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Éditions de la Baconnière-Neuchâtel, 1953, σ. 44.

<sup>99</sup> J. DERRIDA, *Before the Law: the complete text of préjugés*, University of Minnesota Press 2018, σ. 15. Ο Derrida θεωρεί ότι τα κείμενα είναι εγγενώς ασυνάρτητα και ότι η ερμηνεία τους συνεπάγεται μια «διαταραχή» και όχι μια «μεσολάβηση» της σχέσης παρελθόντος-παρόντος από τον ερμηνευτή. Για τον ίδιο, το νόημα ενός κειμένου είναι πάντα ασταθές και αναβαλλόμενο ('διαφορετικό'). Πιο συγκεκριμένα, ο Derrida υποστηρίζει ότι οι προκαταλήψεις είναι ετερογενείς, ότι δεν μπορούμε να γνωρίζουμε πότε διευκολύνουν την κατανόηση και πότε την υπονομεύουν. Όπως ο ίδιος γλαφυρά αναφέρει: «Κρίνουμε χωρίς κριτήρια. Βρισκόμαστε στη θέση του συνετού Αριστοτελικού που κρίνει το δίκαιο και το άδικο χωρίς κριτήρια... Η ακόμα: «Απολύτως, κρίνω. Αλλά αν με ρωτήσουν ποια είναι τα κριτήρια της κρίσης μου, προφανώς δεν θα έχω να δώσω απάντηση...».

<sup>100</sup> C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, PUF 2013, σ. 211-213.

<sup>101</sup> Γ. ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ, *Οι συνταγματικοί σκοποί: Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή*, ΚΕΣΔ 2024, σ. 46, διαθέσιμο σε: [https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2024/10/Oi-syntagmatikoi-skopoi\\_15\\_9\\_2024.pdf](https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2024/10/Oi-syntagmatikoi-skopoi_15_9_2024.pdf).

<sup>102</sup> Ο.π., D. BARANGER, *La Constitution*, σ. 73.

<sup>103</sup> F. URBINA, *Reasons for Interpretation*, διαθέσιμο σε: <https://ssrn.com/abstract=4722069>: « (...) *interprete vite choisie is contingent (...)* ».

νομικής αλήθειας) από τις αντιμαχόμενες πλευρές (λ.χ. πλειοψηφία-μειοψηφία, α' και β' θεωρητική άποψη) πολώνει τον νομικό διάλογο, σε σημείο που να μη δίδεται ιδιαίτερη σημασία στο «πώς φτάσαμε» στην χ ή ψ νομική απάντηση.

Έναντι του «διαγκωνισμού» για την ορθή νομική κρίση (σε μια ηθικοπολιτική συνθήως βάση), τοποθετείται ο νομικός ρεαλισμός<sup>104</sup>. Η εν λόγω –εγγενώς περιγραφική– θεωρία εκκινεί από την παραδοχή πως η ερμηνεία του δικαίου στηρίζεται ελάχιστα στην αφηρημένη γλωσσική διατύπωση των κανόνων, οι οποίοι δεν φέρουν αντικειμενικά προσδιορισίμο περιεχόμενο, αλλά αποκτούν νόημα πρωτίστως μέσα από τα κοινωνικά συμφέροντα, τις δημόσιες πολιτικές και τις αξιολογικές στοχεύσεις που επικρατούν σε έναν συγκεκριμένο τόπο και χρόνο. Κατά τον νομικό ρεαλισμό, το κέντρο βάρους της ερμηνευτικής διαδικασίας μετατοπίζεται έτσι από το κείμενο του κανόνα στον ερμηνευτή, ο οποίος προσεγγίζει το δίκαιο όχι ως κλειστό λογικό σύστημα, αλλά ως πρακτικό εργαλείο ρύθμισης κοινωνικών συγκρούσεων<sup>105</sup>.

Στο σημείο αυτό, ο νομικός ρεαλισμός συναντάται εννοιολογικά με τη νομική ερμηνευτική, στο μέτρο που αμφότεροι αναγνωρίζουν πως η κατανόηση του δικαίου δεν συνιστά ουδέτερη γνωστική πράξη, αλλά ιστορικά και κοινωνικά εντοπισμένη διαδικασία. Κεντρικό ρόλο στη συνάντηση αυτή διαδραματίζει η έννοια της «προ-κατανόησης»: ο ερμηνευτής δεν προσεγγίζει τον κανόνα ως *tabula rasa*, αλλά εντός ενός προϋπάρχοντος ορίζοντα νοήματος, ο οποίος συγκροτείται από θεσμικές παραδόσεις, κυρίαρχες πολιτικές αφηγήσεις, κοινωνικές εμπειρίες και αξιολογικές προδιαθέσεις. Η προ-κατανόηση αυτή δεν ταυτίζεται με αυθαίρετες προσωπικές πεποιθήσεις, αλλά αποτελεί δομική συνθήκη της ερμηνευτικής πράξης, καθώς προδιαμορφώνει τα ερωτήματα που τίθενται προς το κείμενο και τα ενδεχόμενα νοήματα που μπορούν να αναδυθούν από αυτό<sup>106</sup>.

Υπό το πρίσμα αυτό, η νομική ερμηνεία δεν προηγείται αναγκαία της απόφασης, αλλά συχνά λειτουργεί ως μέσο εκλογίκευσης και νομιμοποίησης μιας ήδη προσανατολισμένης πρακτικής επιλογής (αυτή που ο Δ. Τσάτσος ονόμαζε «προ-ερμηνευτική»<sup>107</sup>). Συναφώς, στο επίμαχο ζήτημα φαίνεται ότι ο εθνικός νομοθέτης προχώρησε —συνειδητά ή και ασυνειδητά— σε μια «ρεαλιστική» ερμηνεία των άρθρων 16 και 28 Σ., αναγορεύοντας την «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση»<sup>108</sup> σε καθοριστική αξιολογική παράμετρο επίλυσης του σχετικού προβληματισμού, ανεξαρτήτως του νομικά ορθού ή εσφαλμένου χαρακτήρα της

<sup>104</sup>. S. SALLES, *Le réalisme, de la méthode au tournant interprétatif*, Titre VII, Conseil constitutionnel, διαθέσιμο σε <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-realisme-de-la-methode-au-tournant-interpretatif>.

<sup>105</sup>. P. BRUNET, *Le droit est-il dans la tête ?*, Jus Politicum 2012, σ. 1-28 : « (...) *une science du droit n'est possible qu'à la condition d'être aussi une sociologie et une psychologie du droit* (...) ».

<sup>106</sup>. H.-G. GADAMER, *Vérité et méthode*, Le Seuil 1996, σ. 286-290. Σύμφωνα με τη θεωρία του Gadamer, η ερμηνεία ξεκινά με προκαταρκτικές έννοιες και, συναφώς, δεν υπάρχει άλλη «αντικειμενικότητα» από εκείνη της επιβεβαίωσης που μπορεί να λάβει μια προκαταρκτική άποψη κατά τη διάρκεια της διαμόρφωσής της. Εμπνευσμένος από τη δομή της προ-κατανόησης, όπως την ανέπτυξε ο Heidegger, ο Gadamer επικέντρωσε το ενδιαφέρον του στην έννοια των προκαταλήψεων, τις οποίες προσδιόρισε ως «προϋποθέσεις για την κατανόηση». Πράγματι, η κατανόηση ενός κειμένου, ενός έργου τέχνης ή μιας κατάστασης εξαρτάται από τις προδιαθέσεις και τις προϋπάρχουσες εννοιολογικές αντιλήψεις κάθε ατόμου. Αυτό σημαίνει ότι ο καθένας διαμορφώνει τον τρόπο σκέψης του με βάση τις προηγούμενες εμπειρίες, τον πολιτισμό, τις αξίες και τη γλώσσα του. Έτσι, δημιουργεί ένα ορίζοντα προσδοκιών μέσω του οποίου ερμηνεύει και δίνει νόημα σε ό,τι συναντά. Το σύνολο των προ-κατανόησεων μπορεί να είναι σιωπηρό, αλλά επηρεάζει βαθιά τη διαδικασία της ερμηνείας.

<sup>107</sup>. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 1ος τόμ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1985, σ. 173 επ. 72. Βλ. και Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος*, σε Δ. Τσάτσος (επιμ.), *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1999, σ. 42 επ. Σύμφωνα με τον ίδιο, υπάρχουν «μεγάλες διλημματικές στιγμές, (...) όπου η τελολογική αναζήτηση φτάνει σε σταυροδρόμι (...) [εκεί] αποκαλύπτεται η ανάγκη αναγωγής της ερμηνείας σε μια πηγή, η οποία [μπορεί] να βρίσκεται εκτός του νοηματικού πεδίου του κανόνα (...)». Πρακτικά, η θέση αυτή εισηγείται στις «δύσκολες» περιπτώσεις την πρόκριση ενός αποτελέσματος, το οποίο βγαίνει αρμονικά τόσο προς τη συνείδηση του αποφασίζοντος οργάνου (είτε αυτός είναι ο νομοθέτης είτε ο ερμηνευτής του δικαίου), όσο και ως προς τη συστηματική αντίληψη της ίδιας της έννομης τάξης. Σύμφωνα, όμως, με τον Π. ΣΟΥΡΛΑ, *Δίκαιο και Δικανική Κρίση*, ΠΕΚ 2017, σ. 738: «(...) κατά τη διδασκαλία αυτή υπάρχουν περισσότερες της μίας «προερμηνευτικές» συνταγματικές θεωρίες, (...) ο κάθε ερμηνευτής επιλέγει ή και διαμορφώνει τη δική του και συνεπώς δεν υπάρχουν μεθοδολογικά εχέγγυα ορθότητας της προτεινόμενης κάθε φορά λύσης. Ο μόνος εγγενώς μεθοδολογικός περιορισμός είναι η απαίτηση συνοχής και συνέπειας, ενώ βοηθητικό ρόλο παίζει επίσης το εξωγενές καθήκον μεθοδολογικής ειλικρίνειας: ο κάθε ερμηνευτής οφείλει να δηλώνει όσο γίνεται ακριβέστερα και αναλυτικότερα την προερμηνευτική συνταγματική θεωρία επί της οποίας βασίζει την ερμηνευτική του πρόταση. Αυτοί οι περιορισμοί και μόνο είναι που κάνουν τη διδασκαλία περί ερμηνευτικής προθεωρίας να εμφανίζεται μετριοπαθέστερη (...)».

<sup>108</sup>. Πρβλ. *Europafreundlichkeit*, BVerfGE 123, 267.

επιλογής αυτής<sup>109</sup>. Η επιλογή αυτή αποτυπώνει χαρακτηριστικά τον τρόπο με τον οποίο, κατά τον νομικό ρεαλισμό, οι συνταγματικές διατάξεις δεν λειτουργούν ως αμετάβλητα κανονιστικά δεδομένα, αλλά ως ερμηνευτικά ανοιχτά κείμενα, των οποίων το νόημα ανασυγκροτείται υπό το βάρος συγκεκριμένων πολιτικών και κοινωνικών προτεραιοτήτων<sup>110</sup>.

Στην ίδια δε λογική κινήθηκε και η πλειοψηφία του Δικαστηρίου, η οποία διέλαβε ως πρόκριμα της επίδικης ερμηνείας την κοινωνικοπολιτική διάσταση της εγκατάστασης ιδιωτικών πανεπιστημίων<sup>111</sup>, παρά την ύπαρξη ενός αδιαπέραστου κανονιστικού εμποδίου, όπως αυτό του άρ. 16 Σ. Παρά τις προσεκτικές διατυπώσεις της απόφασης, από τις οποίες δεν προκύπτει αμέσως μια *expressis verbis* «ροπή» προς τον νομικό ρεαλισμό, η ύπαρξη μιας υπερβολικά φλύαρης σε ορισμένα σημεία αιτιολογίας (με εξαντλητική ενίοτε νομολογιακή τεκμηρίωση και λεπτολογική αναφορά στα πραγματικά περιστατικά υποθέσεων άλλων κρατών-μελών) και, κυρίως, η διακριτική υπόμνηση του αξιακού (και μάλλον απροϋπόθετα καθολικού) προβαδίσματος του ενωσιακού δικαίου σκιαγράφησαν την αγωνία του Δικαστηρίου να πείσει τους αναγνώστες της απόφασης πως η ερμηνεία του ήταν κανονιστική και, κυρίως, πιστή προς το ακριβές περιεχόμενο των νομικών πηγών. Προκειμένου να κατανοηθεί πληρέστερα η διαπιστούμενη μεθοδολογική μετατόπιση, παρουσιάζονται διαδοχικά: (1) οι βασικές αρχές του (αμερικανικού) νομικού ρεαλισμού, (2) η λειτουργία του ν. 5094/2024 στο δίπολο «*law in books–law in action*», (3) η επίκληση της θεωρίας του «*ζωντανού Συντάγματος*» ως (συγγενούς προς τον ρεαλισμό) ερμηνευτικού εργαλείου, και (4) τα όρια του ρεαλισμού, εντός του οποίου η διάκριση μεταξύ της λειτουργικής ερμηνείας του δικαίου και νομικού σχετικισμού είναι ιδιαίτερα λεπτή.

### 1. Οι θεμελιώδεις αρχές του ρεύματος του (αμερικανικού) νομικού ρεαλισμού

Ο ρεαλισμός ήταν το σημαντικότερο νομικό θεωρητικό κίνημα στις Ηνωμένες Πολιτείες κατά τη διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αιώνα. Επηρέασε βαθιά όχι μόνο τη διδασκαλία και τη νομική δογματική, αλλά και τη μεταρρύθμιση του δικαίου και του νομικού επαγγέλματος γενικότερα προϊόντος του χρόνου αναπτύχθηκε σε υποκατηγορίες με αισθητές διαφοροποιήσεις αναμεταξύ τους<sup>112</sup>. Γενικότερα, οι ρεαλιστές ήταν ως επί το πλείστον νομικοί, ορισμένοι, μάλιστα, από τους οποίους ειδικοί στις κοινωνικές επιστήμες. Επομένως, τα κίνητρά τους ήταν πρακτικού χαρακτήρα. Ως νομικοί αντιτάχθηκαν στη «*μηχανική νομολογία*» και τον «*φορμαλισμό*» που επικρατούσε στην εποχή τους<sup>113</sup>.

<sup>109</sup>. Πράγματι, η ύπαρξη ισχυρών επιχειρημάτων ένθεν κακειθεν καθιστά δυσχερές επιλύσιμο το εάν –πράγματι– υφίσταται ενωσιακή υποχρέωση ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Ένας τέτοιος προβληματισμός θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κατ' εξοχήν πρακτική εφαρμογή της θεωρητικής διαμάχης Dworkin-Hart περί της μοναδικής ορθής απάντησης στα νομικά.

<sup>110</sup>. Πρβλ. και ό.π., Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα Και Κοινοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα Της Υπεροχής, σ. 63 επ., 88, 263, 511: «(...) η υπερίσχυση μιας ειδικής διάταξης σε βάρος των διεθνών υποχρεώσεων, που η χώρα αναλαμβάνει βάσει του άρθρου 28 Σ, δεν μπορεί να απορρέει παρά από μια προερμηνευτική επιλογή του δικαστή, εκείνη της πρόταξης του εθνικού του ρόλου σε βάρος του κοινοτικού. Αντίθετα, η αποδοχή της αξίωσης 'υπεροχής' του κοινοτικού δικαίου, ακόμη και έναντι μιας συνταγματικής διάταξης, μπορεί να απορρέει από την προεπιλογή του δικαστή ότι λειτουργεί καταρχήν και κατεξοχήν ως κοινοτικός δικαστής είτε λόγω της κανονιστικής συνταγματικής επιταγής του άρθρου 28 Σ είτε ως ένα δεδομένο πραγματικό, αποδεχόμενος την ανάγκη αποτελεσματικότητας της ενωσιακής έννομης τάξης. Η μία προεπιλογή δεν είναι περισσότερο ή λιγότερο νομιμοποιημένη, λιγότερο ή περισσότερο 'συνταγματική' από την αντίθετή της».

<sup>111</sup>. Σε παρόμοια υφής συνεπειοκρατικές διαπιστώσεις κινείται και η σκέψη του Ε. BENIZEΛΟΥ (σε ό.π., Σύνοψη της θεωρίας του «επαλυξμένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024): «(...) Παύει το μονοπώλιο, όχι παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά το μονοπώλιο νόμιμης κατά το ελληνικό δίκαιο λειτουργίας των δημοσίων ΑΕΙ, με αντάλλαγμα να καθυποτάσσεται σε κρατικό έλεγχο μία υφιστάμενη αγορά παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που με βάση τη νομολογία του ΣτΕ αναπτυσσόταν ανεξέλεγκτα και οδηγούσε στη χορήγηση τίτλων που παρείχαν πλήρη επαγγελματικά δικαιώματα απολύτως ισοδύναμα με τα επαγγελματικά δικαιώματα των τίτλων των ελληνικών δημοσίων ΑΕΙ, αλλά δεν είχαν τα ακαδημαϊκά δικαιώματα, δηλαδή δεν μπορούσε ο πτυχιούχος να εκπονήσει διδακτορικό δίπλωμα ή να εκλεγεί καθηγητής σε ελληνικό πανεπιστήμιο. Αλλά μπορούσε να είναι καθηγητής σε άλλο πανεπιστήμιο, και σε κυπριακό, και να μετέχει στα εκλεκτορικά σώματα και να εκλέγει τους καθηγητές των ελληνικών δημοσίων πανεπιστημίων. Το Πανεπιστήμιο Λευκωσίας εξετάζεται από την ΕΘΑΑΕ, αλλά οι καθηγητές του της Νομικής Σχολής, εκλεκτοί επιστήμονες, μετέχουν εδώ και πολλά χρόνια στα εκλεκτορικά σώματα των καθηγητών των ελληνικών δημοσίων πανεπιστημίων. Ποιο στοιχείο «παρθενίας» του άρθρου 16 Συντ. είχε διαφυλάξει η νομολογία του ΣτΕ πριν την 1918/2025; Κανένα, διότι η νομολογία είχε πει (ΣτΕ Ολ. 178/2023) ότι δεν μπορούμε να κάνουμε κανέναν ποιοτικό έλεγχο ακαδημαϊκό. Εφόσον έχετε πτυχίο θα έχετε τα πλήρη επαγγελματικά δικαιώματα, χωρίς να μπορώ να θέσω υπό έλεγχο την ακαδημαϊκή επάρκεια του φορέα παροχής της εκπαίδευσης (...)».

<sup>112</sup>. W. FISHER / M. HORWITZ / T. REED (dir.), *American Legal Realism*, Oxford University Press 1993.

<sup>113</sup>. Βλ. ενδ. J. FRANK, *Law and the Modern Mind*, Transaction Publishers, 1930.

Πράγματι, στο πλαίσιο του νομικού φορμαλισμού, οι ερμηνευτές επέλυαν τις διαφορές με βάση έναν λογικό-απαγωγικό συλλογισμό που οδηγούσε στην επαλήθευση της εφαρμογής του κανόνα στις περισσότερες περιπτώσεις. Οι ρεαλιστές, αντίθετα, υποστήριζαν ότι μια προσεκτική εμπειρική εξέταση του τρόπου με τον οποίο τα δικαστήρια αποφαινούνται για τις υποθέσεις αποκαλύπτει πως δεν το κάνουν κυρίως στη βάση του νόμου, αλλά της αντίληψής τους για το τι θα ήταν «δίκαιο» στην εκάστοτε υπόθεση. Σύμφωνα με τον ρεαλισμό, οι δικαστές λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο τους αφηρημένους κανόνες, αλλά και εμπειρικά, ψυχολογικά και κοινωνικά γεγονότα, όταν αποφασίζουν. Η πιο διάσημη περιγραφή του ρεαλισμού συνοψίζεται στα λόγια του δικαστή O. W. Holmes<sup>114</sup>:

«(...) Η ζωή του νόμου δεν [είναι] λογική, αλλά εμπειρία. Οι αισθητές ανάγκες της εποχής, οι επικρατούσες ηθικές και πολιτικές θεωρίες, οι διαπιστώσεις της δημόσιας πολιτικής, δηλωμένες ή ασυνείδητες, και ακόμη και οι προκαταλήψεις που μοιράζονται οι δικαστές με τους συνανθρώπους τους, [έχουν] πολύ μεγαλύτερη σημασία από τον συλλογισμό στον καθορισμό των κανόνων που πρέπει να διέπουν τους ανθρώπους. Ο νόμος ενσωματώνει την ιστορία της εξέλιξης ενός έθνους μέσα από πολλούς αιώνες και δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται σαν να περιείχε μόνο τα αξιώματα και τα συμπεράσματα ενός βιβλίου μαθηματικών (...)».

Σύμφωνα με τον Holmes, στην πραγματικότητα, μόνο ένας δικαστής ή ένας νομικός που είναι εξοικειωμένος με τις ιστορικές, κοινωνικές και οικονομικές πτυχές του δικαίου είναι σε θέση να εκπληρώσει σωστά τα καθήκοντά του. Κατ' αυτόν τον λόγο, απέρριπτε μια αφηρημένη, ορθολογική και μαθηματική προσέγγιση της νομικής επιστήμης. Χαρακτηριστικά τόνιζε ότι «οι προφητείες για το τι θα κάνουν τα δικαστήρια στην πραγματικότητα, και τίποτα πιο επιτηδευμένο, είναι αυτό που εννοώ με τον όρο «νόμος» (...)»<sup>115</sup>. Επιπλέον, ένας από τους προδρόμους του ρεαλισμού, ο R. Pound, υποστήριξε μια πιο πραγματιστική<sup>116</sup> και περισσότερο επικεντρωμένη στο δημόσιο συμφέρον ερμηνεία του δικαίου. Τέλος, σύμφωνα με τον ρεαλιστή C. Llewellyn όσοι είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του νόμου (λ.χ. σερίφηδες, δεσμοφύλακες, γραμματείς, δικαστές) «αυτό που κάνουν (...) σε σχέση με τις διαφορές είναι, κατά τη γνώμη μου, ο ίδιος ο νόμος». Σύμφωνα με τη διδασκαλία του Llewellyn, ο νόμος είναι ένα εύπλαστο υλικό στα χέρια ενός δικαστή, ο οποίος είναι σε θέση να τον διαμορφώσει ώστε να καταλήξει στην έκβαση μιας υπόθεσης ανάλογα με τις προσωπικές του προκαταλήψεις και αξίες<sup>117</sup>.

2. *O v. 5094/2024, το Σύνταγμα και το δίκαιο της ΕΕ : μια εξήγηση εντός του δίπολου «law in books – law in action»*

Ένα από τα βασικά επιχειρήματα του R. Pound ήταν πως υπάρχει συχνά απόσταση μεταξύ του νόμου «όπως γράφεται» και του νόμου «όπως εφαρμόζεται»<sup>118</sup>. Πράγματι, είναι αδύνατο να υποστηριχθεί πως το δίκαιο περιορίζεται στο σύνολο των τυπικών κανόνων. Ασφαλώς, συγκροτείται σε μεγάλο βαθμό από τις πρακτικές της εφαρμογής του, δηλαδή τις αποφάσεις των δικαστών και των θεσμικών φορέων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ερμηνεία του δικαίου διαμορφώνεται μέσα σε συγκεκριμένα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά συμφραζόμενα, τα οποία επηρεάζουν καθοριστικά τόσο την κατανόηση, όσο και την συγκεκριμένη εφαρμογή των νομικών διατάξεων. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά το Σύνταγμα η δεσμευτική ισχύς του, οπωσδήποτε, δεν ενεργοποιείται αυτόματα· απαιτείται η σημασιολογική και η *ad hoc* ενσωμάτωση των ορισμών του σε κάθε πραγματική περίπτωση. Μια τέτοια διαδικασία εμπεριέχει αναγκαία μια διευρυμένη ερμηνευτική μεσολάβηση. Έτσι, το «δίκαιο» δεν ταυτίζεται απλώς

<sup>114</sup>. O.-W. HOLMES, *The Common Law*, Little, Brown and Company 1881, διαθέσιμο σε: <https://www.gutenberg.org/files/2449/2449-h/2449-h.htm>. Βλ. επίσης *Gompers v. United States*, 233 U.S. 604, 610 (1914): «(...) Οι διατάξεις του Συντάγματος δεν είναι μαθηματικές φόρμουλες που έχουν την ουσία τους στη μορφή τους· είναι οργανικές, ζωντανές θεσμοί που μεταφυτεύτηκαν από το αγγλικό έδαφος. Η σημασία τους είναι ζωτική, όχι τυπική, και πρέπει να συνάγεται όχι μόνο από τις λέξεις και ένα λεξικό, αλλά και από την εξέταση της προέλευσής τους και της πορείας της ανάπτυξής τους (...)».

<sup>115</sup>. O.W. HOLMES, *The Path of the Law*, *Harvard Law Review* 1897, σσ. 457-478, σ. 457.

<sup>116</sup>. R. DWORKIN, *Justice in Robes*, The Belknap Press of Harvard University Press 2006, σ. 21-25. Ο νομικός πραγματισμός αναλύει αυτό που λειτουργεί πραγματικά στην πράξη. Εστιάζει στις πραγματικές και περιορισμένες περιστάσεις των συγκεκριμένων περιπτώσεων, προσπαθώντας να βρει μόνο τις προσαρμογές των ζητημάτων και των συμφερόντων που επιτυγχάνουν σε αυτό το περιορισμένο πλαίσιο.

<sup>117</sup>. K. LLEWELLYN, *The Bramble Bush, or, Our law and its Study*, Oceana publishing 1960, σ. 12.

<sup>118</sup>. R. POUND, *Law in books and law in action*, *American Law Review* 1910, σ. 12-36.

με το κείμενο του νόμου («*law in books*»), αλλά με τον τρόπο που αυτό λειτουργεί στην πράξη («*law in action*»).

Συναφώς, το άρ. 16 Σ. διατυπώνει με την πλέον απόλυτη σαφήνεια το εύρος των απαγορεύσεων του. Με βάση αυτή την τυπική («*law in books*») προσέγγιση, η λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα απαγορεύεται ρητά, πολύ περισσότερο, εφόσον δεν υφίσταται αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης σε ζητήματα εκπαίδευσης· κι αν ήθελε δε θεωρηθεί πως τέτοια ενωσιακή αρμοδιότητα «συνάγεται», αυτή δεν μπορεί να οδηγήσει σε *contra legem/constitutionem* ερμηνεία<sup>119</sup> όπως –εν προκειμένω– έκρινε (κατ' αποτέλεσμα) το ΣτΕ. Έτσι, μια αυστηρά κανονιστική ερμηνεία θα απέρριπτε κάθε νομοθετική πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων ως αντισυνταγματική, χωρίς καμία δυνατότητα εξαιρέσεων. Εμμέσως πλην σαφώς, τούτο επεσήμανε η μειοψηφία της απόφασης αναφορικά προς την αιτιολογική έκθεση του ν. 5094/2024, η οποία στηρίζεται σε εσφαλμένη νομική βάση.

Ωστόσο, η ρεαλιστική θεωρία του δικαίου («*law in action*») προτείνει μια διαφορετική οπτική, εστιάζοντας όχι μόνο στο γράμμα, αλλά και στη λειτουργία του δικαίου μέσα στην κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμα ερωτήματα, τα οποία περιστρέφονται γύρω από τη συγκρότηση του δικανικού συλλογισμού, είναι τα εξής: *Ποια είναι η πραγματική κατάσταση της ανώτατης εκπαίδευσης; Ποιες ανάγκες καλείται να καλύψει το εκπαιδευτικό σύστημα; Πως αντιδρούν οι εμπλεκόμενοι θεσμοί; Ποια είναι η πρακτική του κράτους ανεξάρτητα από την τυπική νομοθεσία;*

Υπ' αυτό το πρίσμα, ευχερώς διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα λειτουργούν επί σειρά ετών παραρτήματα και συνεργαζόμενα κολλέγια ξένων πανεπιστημίων. Επιπλέον, ο ΔΟΑΤΑΠ αναγνωρίζει –έστω σε επαγγελματικό επίπεδο- τίτλους σπουδών που αποκτώνται στο εξωτερικό, αλλά και στην Ελλάδα ή εξ αποστάσεως μέσω συνεργαζόμενων ιδρυμάτων. Το τελευταίο αυτό γεγονός περιγράφει μια σημαντική ρυθμιστική αποδυνάμωση του άρ. 16 Σ.,<sup>120</sup> λόγω δεσμεύσεων που –πράγματι- προκύπτουν από την υποχρέωση πιστής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, όπως είναι η αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων.<sup>121</sup> Ενόψει της συγκεκριμένης κατάστασης, ένας εκπρόσωπος του νομικού ρεαλισμού θα ισχυριζόταν πως η Πολιτεία ανεχόταν από παλιά την ύπαρξη μιας «γκρίζας ζώνης» ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης, επιτρέποντας την ανάπτυξή της, χωρίς να το δηλώνει ρητά (σήμερα υφίσταται ένας μεγάλος αριθμός κολλεγίων σε λειτουργία). Συνεπώς, το Κράτος επέτρεψε πολύ νωρίτερα του επίδικου νόμου την ιδιωτική ανώτατη εκπαίδευση, απλώς μέχρι πρόσφατα τη διατηρούσε σε ένα ασαφές θεσμικό πλαίσιο (ιδίως σε ό,τι αφορά το αμιγώς ακαδημαϊκό της σκέλος<sup>122</sup>). Δεν είναι

---

<sup>119</sup>. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, 18.01.2022, ECLI:EU:C:2022:33, σκ. 28, ΔΕΕ C-385/17 *Hein*, 13.12.2018, ECLI:EU:C:2018:1018, σκ. 51, ΔΕΕ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 15.01.2014, ECLI:EU:C:2014:2, σκ. 39, ΔΕΕ C-282/10, *Dominguez*, 24.01.2012, ECLI:EU:C:2012:33 σκ. 25, ΔΕΕ C-268/06, *Impact*, 15.04.2008, ECLI:EU:C:2008:223, σκ. 100.

<sup>120</sup>. Πρβλ. και Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Τι κομίζει η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τα μη κρατικά πανεπιστήμια;, διαθέσιμο σε: e-Politeia, [https://www.epoliteia.gr/prodimosiefseis-epikaira-themata/2025/12/16/apofash-1918-2025-olomeleias-ste-gia-mh-kratika-panepisthmia/#\\_ftnref1](https://www.epoliteia.gr/prodimosiefseis-epikaira-themata/2025/12/16/apofash-1918-2025-olomeleias-ste-gia-mh-kratika-panepisthmia/#_ftnref1) που κάνει λόγο για μια μακρά «*νομολογιακή καμπύλη*» στο ζήτημα του άρ. 16 Σ., η κατάληξη της οποίας του αφαίρεσε τα (όποια τελευταία) στοιχεία «*παρθενίας*» διατηρούσε. Και τούτο, λόγω των πολλαπλών κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων που μετέβαλαν το ερμηνευτικό αποτέλεσμα (λ.χ. απόφοιτοι με επαγγελματικά δικαιώματα από τα ιδιωτικά πανεπιστήμια της Κύπρου, σπουδή Ελλήνων σε ιδιωτικά ευρωπαϊκά πανεπιστήμια, γενικότερη αποεδαφικοποίηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, λόγω των εξ αποστάσεων προγραμμάτων, εγκατάσταση παραρτήματος του ΕΚΠΑ στην Κύπρο, κατά τη λογική της ελευθερίας εγκατάστασης κ.ά.).

<sup>121</sup>. ΣτΕ 1918/2020, σκ. 25 *in fine*: «(...) Το δε Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθέτησε την εν λόγω διάκριση, η οποία επέτρεψε την πλήρη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σχετικά με την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων, με τον διαχωρισμό, όμως, των δικαιωμάτων των τίτλων σπουδών σε ακαδημαϊκά και επαγγελματικά, η συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 16 για την οργανωτική μορφή του φορέα παροχής ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα αποκλειστικά από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, απώλεσε τον απόλυτο χαρακτήρα της υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου (...).»

<sup>122</sup>. Ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε ό.π., Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024) επισημαίνει το ζήτημα: «(...) Αυτό συνιστούσε [ενν. η αδυναμία ποιοτικού ακαδημαϊκού ελέγχου στα πτυχία των κολεγίων που οδηγούν στην απόκτηση επαγγελματικών δικαιωμάτων], κατά τη γνώμη μου, παραβίαση της αρχής της αρχής του κράτους δικαίου, της αρχής της νομιμότητας. Υπάρχει, συνεπώς, μία δραστηριότητα η οποία είναι απολύτως ανεξέλεγκτη στην Ελλάδα και λέει ο ν. 5094/2024, για να τη θέσω υπό έλεγχο, της δίνω ακαδημαϊκά δικαιώματα. Αυτό είναι όλη η μεταβολή».

διόλου τυχαίο, άλλωστε, πως το Δικαστήριο επικαλέστηκε το ως άνω εμπειρικό δεδομένο με την ακόλουθη διατύπωση:

«(...) παρά τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 16 παρ. 5 ότι «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα, που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου...», παρέχεται ήδη στην Ελλάδα νομίμως ανώτατη εκπαίδευση, όχι μόνον από τα ημεδαπά δημόσια ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, αλλά και από ιδιωτικά Κολλέγια, τα οποία συνεργάζονται με πανεπιστήμια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημόσια ή ιδιωτικά, τα οποία χορηγούν ακαδημαϊκούς τίτλους σπουδών. Οι εκπαιδευτικοί φορείς, μάλιστα, αυτοί, που δραστηριοποιούνται στη Χώρα, υπάγονται σχεδόν αποκλειστικά στην εποπτεία των αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Τα ανωτέρω συνεπάγονται την αναγνώριση, επί τη βάση σπουδών που πραγματοποιούνται στη Χώρα από ιδιωτικούς φορείς, επαγγελματικών δικαιωμάτων σε ιδιαίτερα μεγάλο εύρος επιστημονικού αντικειμένου, που επιτρέπει την πρόσβαση σε αντίστοιχα επαγγέλματα όχι μόνο στον ιδιωτικό τομέα στη Χώρα (λ.χ. ιατροί, αρχιτέκτονες, φαρμακοποιοί κ.λπ.) αλλά και σε δημόσια λειτουργήματα (δικαστικοί λειτουργοί, δικηγόροι, ιατροί του ΕΣΥ). Πρόκειται για άσκηση επιστημονικής δραστηριότητας κατόπιν σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα από αλλοδαπό εκπαιδευτικό ίδρυμα σε συνεργασία με ημεδαπό ιδιωτικό φορέα. Τα ανωτέρω δεδομένα, τα οποία αφορούν τη νόμιμη λειτουργία των Κολλεγίων του ν. 3696/2008 υπό την ισχύ των παρ. 5 και 8 εδ. β' του άρθρου 16 του Συντάγματος, αποδίδονται στη συνύπαρξη του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο (...)

Συναφώς, ο δημοσιογραφικά αποκληθείς «νόμος Πιερρακάκη» θα μπορούσε να ιδωθεί ως μια μεταρρυθμιστική παρέμβαση που δεν παρακάμπτει το Σύνταγμα, αλλά επιχειρεί να το εναρμονίσει προς το ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο, όπως ακριβώς το επέτασσε η «δεδομένη» κοινωνικοπολιτική στιγμή, και ιδίως το κρίσιμο προηγούμενο *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*<sup>123</sup>. Γι' αυτό, άλλωστε, και υιοθετήθηκε ένα σύνολο ρυθμίσεων, το οποίο συνοψίζεται σε τέσσερις κεντρικές αρχές: (α) τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα των υπό ίδρυση παραρτημάτων, (β) την ακαδημαϊκή εποπτεία, (γ) την παροχή εγγυήσεων ποιότητας και (δ) την κρατική αδειοδότηση. Τούτων δοθέντων, υπό την οπτική του ρεαλισμού, μια τέτοια προσέγγιση δεν αποτελεί τεχνητή καταστρατήγηση του Συντάγματος, αλλά μια αναγκαία προσαρμογή του δικαίου στις κοινωνικές, εκπαιδευτικές και θεσμικές εξελίξεις. Πρόκειται για προσπάθεια εξορθολογισμού ενός ήδη υφιστάμενου φαινομένου, με στόχο την οργάνωση, την ποιοτική διασφάλιση και την πλέον διαφανή λειτουργία της μη κρατικής ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα. Κι εφόσον, μάλιστα, το δίκαιο της ΕΕ προσφέρει το πλαίσιο λειτουργίας της επίμαχης ιδιωτικής δραστηριότητας, γιατί να μη προσφύγει σ' αυτό ο κοινός νομοθέτης;

### 3. Μια αναγκαία παρέκβαση: η επίκληση της θεωρίας του «ζωντανού συντάγματος»

Μολονότι η θεωρία του «ζωντανού συντάγματος»<sup>124</sup> δεν είναι κατ' ανάγκη υποσύνολο του νομικού ρεαλισμού, συμβαδίζει με πολλές από τις ρεαλιστικές ιδέες και, κατά τούτο, καθίσταται άξια αναφοράς. Ειδικότερα, οι υποστηρικτές του «ζωντανού συνταγματισμού» δίδουν έμφαση στην εξελικτική φύση του δικαίου, το οποίο αποτελεί ένα κοινωνικό φαινόμενο και, άρα, συμβαδίζει προς τις συντελούμενες (θεσμικές και μη) αλλαγές. Ομολογουμένως, κοινός τόπος των δύο ρευμάτων είναι η παραδοχή του δημιουργικού ρόλου του ερμηνευτή. Ωστόσο, το «ζωντανό σύνταγμα» μπορεί λ.χ. να υποστηριχθεί και από πιο «ηθικολογικές» ιστορικο-εξελικτικές θεωρίες ερμηνείας που δεν είναι αναγκαστικά

<sup>123</sup>. Βλ. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 28: «(...) Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, επισημαίνεται η σημασία της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ και, ιδίως, της αποφάσεως Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ώστε το Σύνταγμα να ερμηνεύεται σε αρμονία με τα νεότερα δεδομένα του ενωσιακού δικαίου, που αφορούν την ελευθερία εγκατάστασης και την κατοχύρωση στον Χάρτη Θεμελιωδών Ελευθεριών της ελευθερίας ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Αναφέρεται, επίσης, ότι ο νόμος βρίσκεται σε συμφωνία προς τις θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες αποτυπώνονται στο άρθρο 16 του Συντάγματος για την παιδεία και, ιδίως, για την ανώτατη εκπαίδευση, δηλαδή, την αξιοκρατία, τη διαφάνεια, την προσβασιμότητα, την ακαδημαϊκή ελευθερία, την υψηλή ποιότητα εκπαίδευσης, τον σεβασμό της ιδιαιτερότητας, τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα και τα κοινωνικά χαρακτηριστικά της ανώτατης εκπαίδευσης».

<sup>124</sup>. Πρβλ. Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟ, Το «ζωντανό Σύνταγμα» και η μεταφορά του από την Αμερική στην Ελλάδα, διαθέσιμο σε <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-zwntano-syntagma-kai-h-metafora-tou/>, και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Το ζωντανό Σύνταγμα και το άρθρο 16 Σ. – Σχόλιο στις ΣΕ Ολομ. 1919, 1920/205, διαθέσιμο σε <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-zwntano-syntagma-kai-to-arthro-16/>.

ρεαλιστικές<sup>125</sup>. Στην περίπτωση του επίδικου ν. 5094/2024, η θεωρητική κατασκευή του «ζωντανού συντάγματος» αποτέλεσε μέρος της αιτιολογίας θεσπίσεώς του:

*«το Σύνταγμα, αναντίρρητα, αποτελεί ένα ζωντανό εργαλείο (living instrument), το οποίο εξελίσσεται διαρκώς και πρέπει να ερμηνεύεται δυναμικά, ιδίως εντός του πλαισίου του δικαίου της Ε.Ε., με αποτέλεσμα κανόνες του δικαίου της Ε.Ε. να επανακαθορίζουν το νόημα και το περιεχόμενο ορισμένων διατάξεων του Συντάγματος. (...) προκύπτει ότι η εξέλιξη των συνταγματικών διατάξεων μετουσιώνεται αφενός μεν μέσω της διαδικασίας της παρ. 1 του άρθρου 110 του Συντάγματος, αφετέρου δε μέσω της δυναμικής ερμηνείας, που προσδίδει ο δικαστής κατά την εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων υπό την επιρροή των σύγχρονων κοινωνικο-οικονομικών εξελίξεων, καθώς και υπό το φως του ενωσιακού δικαίου και της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε επίπεδο, μάλιστα, νομοθετικής εξουσίας, ο κοινός νομοθέτης καλείται να προβεί στη συγκεκριμενοποίηση και επικαιροποίηση του Συντάγματος, ώστε το Σύνταγμα, υπό το πρίσμα των νομολογιακών εξελίξεων σε εθνικό και ενωσιακό πλαίσιο, καθώς και με βάση τις μεταβαλλόμενες πραγματικές και νομικές συνθήκες, μετουσιώνεται μέσω του κοινού νόμου»<sup>126</sup>.*

Τις παραπάνω σκέψεις της αιτιολογικής έκθεσης εμβάθυνε η παραδοχή<sup>127</sup> πως επρόκειτο κατ' ουσία για άτυπη συνταγματική μεταβολή, υπό την έννοια πως

«η δυναμική, μάλιστα, ερμηνεία επιφέρει μία «άτυπη» αλλαγή του Συντάγματος, η οποία αντιδιαστέλλεται από την «τυπική» αλλαγή του, η οποία επέρχεται μέσω της διαδικασίας της συνταγματικής αναθεώρησης, με τους όρους που το ίδιο προβλέπει».

Σημειωτέον, άλλωστε, πως ο θεωρητικός διάλογος που αναπτύχθηκε πριν την κρίση του ΣτΕ υποστήριξε τη δυνατότητα υπέρβασης των εμποδίων του άρ. 16 Σ. υπό την επίκληση της ζώσας πραγματικότητας<sup>128</sup>. Η πλειοψηφία, ασφαλώς, δεν υπονόησε σε κανένα σημείο της κρίσης της πως προκαλεί άτυπη συνταγματική μεταβολή, αρκούμενη πως απλώς «εναρμονίζει» την ελληνική έννομη τάξη προς τα ενωσιακά «δεδομένα». Όμως, η διενεργηθείσα «επικαιροποίηση» όσων μέχρι πρότινος φάνταζαν συμπεφωνημένα, σύμφωνα με τη μειοψηφία, ισοδυναμούσε με ευθεία υφαρπαγή αρμοδιότητας που δεν ανήκει στη δικαιοδοτική λειτουργία, αλλά στον αναθεωρητικό νομοθέτη<sup>129</sup>.

Αξίζει, γενικότερα, να σημειωθεί πως το «ζωντανό Σύνταγμα» αποτέλεσε μια νομολογιακή κατασκευή της αμερικανικής έννομης τάξης<sup>130</sup>. Μέσω αυτής οι δικαστές επιχείρησαν μια εξελικτική προσέγγιση προκειμένου να προσαρμόσουν το Σύνταγμα λειτουργικά στις εκάστοτε τρέχουσες συνθήκες. Πράγματι, η ιδιαίτερα αυστηρή διαδικασία τυπικής αναθεώρησης του αμερικανικού Συντάγματος λειτουργεί διαχρονικά ως εμπόδιο στην προσαρμογή των συνταγματικών διατάξεων. Σίγουρα, η αντιμετώπιση του Συντάγματος ως «ενός ζωντανού εγγράφου», του οποίου η ζωή τροφοδοτείται από την πρόοδο των αξιών και των ιδεών του αμερικανικού λαού, προϋποθέτει ένα ευρύ περιθώριο

<sup>125</sup>. Πράγματι, η σημασία της δυναμικής (ή άλλως ιστορικο-εξελικτικής) ερμηνείας δεν εξαντλείται μόνο στη συνταγματική ερμηνεία, αλλά αφορά την ανανομηματοδότηση κάθε είδους διάταξης εντός της έννομης τάξης. Ειδικότερα, η ηθικοπολιτική «ανοικτότητα» κάθε ερμηνευτικού ενεργήματος οφείλει λαμβάνει υπόψη το κοινωνικό παρόν (λ.χ. αξιολογούμενη είναι η ερμηνευτική ένταξη της αξίωσης μείωσης του μηνιαίου εμπορικού μισθώματος στο κανονιστικό βεληνεκές του άρθρου 288 ΑΚ περί καλόπιστης εκπλήρωσης της παροχής ή η κατεστημένη πλέον υπαγωγή των ενοχικής φύσης [δηλαδή, των περιουσιακών] αξιώσεων στο προστατευτικό πεδίο της ιδιοκτησίας του άρ. 17 Σ.).

<sup>126</sup>. Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 5094/2024, σ. 132.

<sup>127</sup>. Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 5094/2024, σ. 131. Δεν είναι τυχαίο, εξάλλου, πως η υιοθέτηση του εν λόγω νόμου χαρακτηρίστηκε από την κυβέρνηση ως «λύση επείγουσας ανάγκης», καθώς η χώρα δεν μπορούσε να περιμένει τη συνταγματική αναθεώρηση. Η επιμονή στο κανονιστικό εύρος του άρ. 16 Σ. σχολιάστηκε όνυμα ως «νομικός σχολαστικισμός». Βλ. σχετ. Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Όταν η πολιτική ατολμία κρύβεται πίσω από τον νομικό σχολαστικισμό, εφημ. Το Βήμα, 03.03.2024, και διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr/otan-i-politiki-atolmia-krivetai-piso-apoton-nomiko-sxolastixismo/.

<sup>128</sup>. Βλ. ενδ. Γ. ΔΕΛΛΗ, Το Σύνταγμα δεν είναι λείψανο, εφημ. Η Καθημερινή, 05.03.2024, διαθέσιμο σε: kathimerini.gr/society/562912471/arthro-toy-giorgoy-delli-stin-k-to-syntagma-deneinai-leipsano/: «Τα Σύνταγματα είναι ζωντανοί οργανισμοί. Η μακροβιότητά τους προϋποθέτει τη δυναμική τους ερμηνεία. Αν παγώσουν στον χρόνο και παύσουν να εισπνέουν το οξυγόνο της επικαιρότητας, στερούνται την ικανότητα επιβίωσης. Δεν είναι ιερά λείψανα. Χρειάζονται φρέσκες αναγνώσεις και όχι λιτανείες».

<sup>129</sup>. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33. Το επισήμανε και ο Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, στο ό.π., Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος.

<sup>130</sup>. Βλ., αντί πολλών, Α. VLACHOGIANNIS, La living Constitution, Classiques Garnier 2014.

ερμηνευτικής ευχέρειας από τα δικαστήρια. Πέρα από έναν υπερβολικά πιστό οριτζιναλισμό, η θεωρία του «ζωντανού Συντάγματος» σκιαγραφεί μια ευέλικτη στη μεταβολή των συνθηκών συνταγματική πηγή, ευθυγραμμισμένη με την εξέλιξη του ίδιου του λαού. Μάλιστα, η επίδραση της εν λόγω θεωρίας είναι ορατή στη νομολογία του ΣτΕ σε αποφάσεις όπως λ.χ. ο γάμος των ομόφυλων ζευγαριών ή σε έννοιες όπως τα χρηστά ήθη, η σημασία των οποίων συναρτάται -πράγματι- προς τη μεταβολή των κοινωνικών αντιλήψεων.<sup>131</sup> Τέτοια, ωστόσο, δεν ήταν η περίπτωση του άρθ. 16 Σ., όπως ορθά σημείωσε η μειοψηφία, σκιαγραφώντας τα ανεκτά όρια μετεξέλιξης των εννοιών.

#### 4. Το επικίνδυνο μονοπάτι του ρεαλισμού : προς έναν νομικό σχετικισμό;

Μολονότι η θεωρία του νομικού ρεαλισμού είναι χρήσιμη προς την εξαγωγή γόνιμων πορισμάτων μια ερμηνευτικής επιλογής, αφ' ης στιγμής επιδιώκει την αιτιακή εξήγηση μιας θεσμικής απόφασης (νομοθετικής ή δικαστικής), η αποδοχή των αποτελεσμάτων του μπορεί να οδηγήσει σε επικίνδυνα μονοπάτια. Το δίκαιο φέρει εγγενώς μια κανονιστική διάσταση (όντας διαρθρωμένο σε κανόνες και αρχές) και, συνεπώς, μια πλήρης αποδόμηση της δεοντοκρατικής του φύσης μπορεί να οδηγήσει σε νομική ανασφάλεια, αβεβαιότητα και -το χειρότερο- σε νομικό κυνισμό, αφού η συναγωγή του ερμηνευτικού αποτελέσματος (ιδίως στις ακραίες ρεαλιστικές εκδοχές) προκύπτει καταφανώς από την κοινωνική συγκυρία (ή και την επιβολή ισχύος, ιδίως -μάλιστα- όταν μια πολιτειακή λειτουργία φέρει το προνόμιο εκφοράς της «τελευταίας λέξης»<sup>132</sup>). Σε μια τέτοια προοπτική, όμως, η διαμεσολάβηση της νομικής ερμηνείας χάνει πια την αξία της, καθώς η μεταβολή του «απαγορεύεται» σε «επιτρέπεται» εξαρτάται από την αντίληψη του ερμηνευτή, ως εμπειρικού παρατηρητή της έννομης τάξης, αλλά όχι από τη βούληση των συντακτών του Συντάγματος<sup>133</sup>. Στην ίδια βάση, διόλου απίθανη είναι μια μελλοντική αντιστροφή του «επιτρέπεται» σε «απαγορεύεται», εφόσον καθοριστικό στοιχείο της νομικής κρίσης είναι η αντίληψη του ερμηνευτή και η περιστασιακή μεταβολή της για τους χ, ψ ή ω κοινωνικοπολιτικούς ή ψυχολογικούς λόγους. Πάντως, σε κάθε περίπτωση το νομικό κείμενο μικρή αξία έχει.

Συναφώς, μια «ρεαλιστική» ανάγνωση του Συντάγματος (και, άρα, των σχέσεων της εθνικής με την ενωσιακή έννομη τάξη) συνεπάγεται μια ατέρμονη πολυσημία νοημάτων, καθώς η δέσμευση των κανόνων δικαίου παύει να είναι κανονιστική, επαφιόμενη στη συγκυρία της προδιάθεσης του ερμηνευτή του Συντάγματος (και των προτεραιοτήτων του). Πράγματι, η μετατόπιση του ερωτήματος από «το ποια πρέπει να είναι» (*Sollen*) στο «ποια πρακτικά είναι» (*Sein*) η σχέση εθνικής-ενωσιακής

<sup>131</sup>. Βλ. ενδ. ΣτΕ 904/2024 σκ. 8.

<sup>132</sup>. Σύμφωνα με τον Ε. BENIZEΛΟ (ό.π., Η ερμηνεία του Συντάγματος και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1994, σ. 107 επ.), «(...) η ερμηνεία του δικαίου είναι τελικώς μια κρατική πράξη, δηλαδή μια εκδήλωση κρατικής εξουσίας και όχι ένα θεωρητικό εργαστήριο αναζήτησης της αλήθειας (...)

<sup>133</sup>. Με ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα συλλογιστική πορεία περιγράφει το επίμαχο θέμα ο Δ. ΤΣΑΡΑΠΑΤΣΑΝΗΣ, Νομικός ρεαλισμός και συνταγματική θεωρία, Νομαρχία, 28.05.2024, διαθέσιμο σε nomarchia.gr, υποσ. 23: «Αν, φερ' ειπείν, το άρθρο 16 του ελληνικού Συντάγματος επιτρέπει σήμερα -αλλά δεν επέτρεπε χθες- την ίδρυση μη κρατικών/μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων, τότε γιατί αύριο να μην ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει εκ νέου την απαγόρευση; Γενικότερα, αν η νομική σημασία των χρησιμοποιούμενων από κανονιστικά κείμενα όρων μεταβάλλεται ανάλογα με την εμπειρική αλλαγή των σχετικών πεποιθήσεων των ερμηνευτών και όχι βάσει κάποιου αντικειμενικού κριτηρίου ορθότητας που δεν ανάγεται στις εν λόγω πεποιθήσεις, τότε γιατί να δεχτούμε κάποιο υποτιθέμενο επιστημικό προνόμιο των σημερινών (και όχι των χθεσινών ή των αυριανών) πεποιθήσεων των ερμηνευτών; Περαιτέρω, αν τόσοι ερμηνευτές είχαν πέσει τόσο έξω για τόσες δεκαετίες ως προς το «αληθές νόημα» του άρθρου 16 Συντάγματος, τότε γιατί, άραγε, σήμερα που άλλαξαν (όσοι άλλαξαν) γνώμη, δεν υποπίπτουν εξίσου σε σφάλμα; Τα ερωτήματα αυτά αναδεικνύουν τις σχετικιστικές συνέπειες της λεγόμενης «εξελικτικής» ερμηνείας των κανονιστικών κειμένων και υπαινίσσονται ότι ο πλέον συνεκτικός τρόπος να επιχειρηματολογηθεί με μη σχετικιστικό τρόπο ότι, επί παραδείγματι, η σημερινή «νέα» προταθείσα ερμηνεία του άρθρου 16 Συντάγματος (σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η ίδρυση μη κρατικών/μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων, έστω ως παραρτημάτων πανεπιστημίων του εξωτερικού) δεν είναι επιστημικά αυθαίρετη, συνίσταται στο να υποστηριχθεί ότι το άρθρο αυτό εξ αρχής (δηλαδή ήδη από την 1η Ιανουαρίου 1981, όταν και η Ελλάδα εντάχθηκε στην τότε «κοινοτική» έννομη τάξη, για να μείνουμε στην κοινοτική/ενωσιακή πτυχή του ζητήματος) αντικειμενικά επέτρεπε, και ενδεχομένως επέβαλλε, την ίδρυση μη κρατικών/μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων. Με άλλες λέξεις, αν πράγματι υπάρχουν αντικειμενικά ορθές ερμηνείες των πηγών του δικαίου, τότε αυτό που «εξελλίσσεται» δεν είναι οι εν λόγω ερμηνείες, αλλά απλώς οι πεποιθήσεις των ερμηνευτών ως προς τις ερμηνείες αυτές. Βέβαια, αν κανείς ξεκινήσει από μια τέτοια γραμμή επιχειρηματολογίας, πρέπει επίσης κατά λογική αναγκαιότητα να δεχθεί και ότι την «αντικειμενικά ορθή» ερμηνεία του άρθρου 16 Συντάγματος δεν είχαν διαπιστώσει για πολλές δεκαετίες ούτε καν εκείνοι που επιφορτίζονται κατεξοχήν με το έργο της αποσαφήνισης του νοήματός του, δηλαδή οι δικαστές και οι καθηγητές πανεπιστημίου, αφού όλοι τούτοι φαίνεται να πίστευαν ότι η ακριβώς αντίθετη από την «καινούρια» ερμηνεία ήταν η «ορθή», θέση την οποία διατύπωναν με τον πλέον έγκυρο τρόπο τόσο σε πλήθος συγγραμμάτων και άρθρων όσο -και ιδίως- σε σειρά δικαστικών αποφάσεων ανώτατων δικαστηρίων».

δικαιοταξίας αφήνει χωρίς ουσιαστική απάντηση τον πυρήνα του προβληματισμού, το εάν, δηλαδή, στοιχειοθετείται ενωσιακή δέσμευση λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Και τούτο, διότι στην κρίση του νομοθέτη, αλλά και του δικαστή –όπως φάνηκε– δεν έχει, τελικά, καμία σημασία η νομική ορθότητα των αποφάσεών τους, αλλά η «διάσωση» της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης, δηλαδή το άνοιγμα της αγοράς εκπαίδευσης στην ιδιωτική πρωτοβουλία, έστω κι αν κάτι τέτοιο δεν επιβάλλεται από το ενωσιακό δίκαιο<sup>134</sup>. Συναφώς, η απουσία ουσιαστικού ενδιαφέροντος για την ορθότητα της νομικής λύσης και η καθ' ολοκληρία εστίαση στην κοινωνική ωφελιμότητα της ρύθμισης συνηγορούν απροκάλυπτα υπέρ ενός νομικού σχετικισμού («*anything goes*»)<sup>135</sup>.

Ταυτόχρονα, η επιλογή του Έλληνα νομοθέτη να εμπορευματοποιήσει την ανώτατη εκπαίδευση, αλλά και η δικαστική επιβεβαίωση της συνταγματικότητάς της, υποκρύπτουν μια αξιολογική κρίση για το σύγχρονο νόημα του Συντάγματος, το οποίο αφενός τίθεται στην απροϋπόθετη υπηρεσία εμβάθυνσης της «ευρωπαϊκής ιδέας» και αφετέρου εξαιρώνεται κανονιστικά<sup>136</sup>. Η καλλιέργεια, αλλά και η διευρυμένη αποδοχή αυτής της αξιακής προκατάληψης για το Σύνταγμα δεν είναι απαραίτητα βλαπτική στην εποχή της διεθνούς κοινωνίας. Ωστόσο, δεν δύναται να λησμονεί πως –σε κάθε περίπτωση– η υλοποίηση της «ευρωπαϊκής ιδέας» ως δικαίος και πολιτικός σκοπός στηρίζεται πάντοτε στα εθνικά Συντάγματα, τα οποία αποτελούν πρωταρχικές εγγυήσεις υπόστασης της Ένωσης<sup>137</sup>. Η υπενθύμιση αυτή αναδεικνύει τον αμετάθετο ρόλο του εθνικού Συντάγματος ως τελικής πηγής νομιμοποίησης<sup>138</sup>, από την οποία αντλούν ισχύ όλα τα παράγωγα κανονιστικά συστήματα. Συναφώς, τα εθνικά Συντάγματα παραμένουν οι ύπατοι κανόνες στους οποίους οι κυρίαρχοι λαοί αυτοδεσμεύονται και τους αναθεωρούν με συμπεφωνημένες διαδικασίες. Η αξία, λοιπόν, μιας συνταγματικής διάταξης, όπως αυτής του άρ. 16 Σ., δεν χάνει το νόημα της τουλάχιστον για όσο παραμένει εν ισχύ και, φυσικά, υπό τον όρο πως ο κοινός νομοθέτης την διαβάξει κανονιστικά, όχι ρεαλιστικά.

## V. Αντί επιλόγου: η ευθύνη του ερμηνευτή ως θεμέλιο ακεραιότητας της έννομης τάξης

Σύμφωνα με τον εξέχοντα Αμερικανό δικαστή Antonin Scalia, «από τη στιγμή που ο πίνακας έχει κρεμαστεί (...), δεν ανήκει πλέον αποκλειστικά στον καλλιτέχνη. Γίνεται κάτι που οι άλλοι καλούνται να εκτιμήσουν και να ερμηνεύσουν»<sup>139</sup>. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, ο πίνακας, ως «πίνακας», παραμένει

<sup>134</sup>. Στο πλαίσιο της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος», ο Ε. BENIZEΛΟΣ (σε ό.π., Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024) διαπιστώνει πως η «αρμονική» προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του ΣτΕ «διέσωσε» το κύρος του ελληνικού Συντάγματος. Ωστόσο, η «διάσωση» μάλλον αναφέρεται στις (ευεργετικές) συνέπειες της ερμηνευτικής πράξης, παρά στην κανονιστική ακεραιότητα των ναυαγισμένων πια διατάξεων του άρ. 16 Σ. Ωστόσο, σύμφωνα με τον Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ (σε ό.π., Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος), η «διάσωση» του Συντάγματος αποτελεί ευφημισμό που συγκαλύπτει την ερμηνευτική του αποκένωση.

<sup>135</sup>. Πρβλ. ό.π., Π. ΣΟΥΡΛΑ, Δίκαιο και δικανική κρίση, σ. 742-746, ο οποίος επισημαίνει τον κίνδυνο εμφλοχώρησης υποκειμενικών εκτιμήσεων στην περίπτωση της λεγόμενης «συγχρονιστικής ερμηνείας», υπό την έννοια πως η προ-κατανόηση του ερμηνευτή σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή μπορεί να οδηγήσει σε σχετικιστικές ή και σκεπτικιστικές αντιλήψεις περί της νομικής μεθόδου. Μια ακόμη πτυχή του προβληματισμού, σύμφωνα με τον ίδιο, αναφέρεται στη εγγενή αδυναμία θέσης ενός ορίου εφαρμογής της ιστορικο-εξελικτικής ερμηνείας και τον σεβασμό της συντακτικής βούλησης (βλ. τη γνωστή στην έννομη τάξη των ΗΠΑ ερμηνευτική αντιπαράθεση μεταξύ “*originalism*” και “*living constitutionalism*”).

<sup>136</sup>. Πρβλ. Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος Ή πώς το Σύνταγμα υποδέχεται το κοινοτικό φαινόμενο, σε: ΕΝΕΕΣ, Είκοσι χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολογισμός και προοπτικές, Αντ. Ν. Σάκκουλας 2002, σ. 23-46: «(...) Η «αυτοκαταστροφικότητα» αυτή του Συντάγματος ωστόσο αντισταθμίζεται από το δημιουργικό χαρακτήρα της αποδόμησής του. Η ύλη που εκφεύγει του Συντάγματος μέσω της «βαλβίδας» του άρθρου 28 λειτουργεί ως υλικό οικοδόμησης μιας άλλης συνταγματικής, υπερεθνικής αυτή τη φορά, τάξης. Οι εκχωρούμενες από το Σύνταγμα και άρα αφαιρούμενες από την εθνική κυριαρχία αρμοδιότητες συνιστούν τη συνταγματική ύλη που, εν είδει πρόσχωσης, δημιουργεί το νέο «τόπο» άσκησης κυριαρχίας».

<sup>137</sup>. Πρβλ. Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα Και Κοινοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα Της Υπεροχής, ό.π., σ. 104-105, η οποία επισημαίνει πως οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις που θεμελιώνουν τη συμμετοχή του κράτους στην Ένωση («προσυνταγματικοί κανόνες» του ευρωπαϊκού συνταγματισμού) υπόκεινται σε μια διττή ερμηνεία, την εθνοκεντρική και την ευρωκεντρική. Απέναντι σ' έναν διαγκωνισμό ιεραρχίας, η ίδια προκρίνει το μοντέλο της θεσμικής επικοινωνίας (του «*dialogue*») ανάμεσα στις δύο έννομες τάξεις.

<sup>138</sup>. Πρβλ. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ, Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος, ό.π., ο οποίος κάνει λόγο για μια εργαλειοποίηση της «όποιας επιτελεστικότητας» του Συντάγματος.

<sup>139</sup>. Β. HINKSON CRAIG, Chadha: The Story of an Epic Constitutional Struggle, University of California Press, 1990, σ. 54.

ο ίδιος· δεν μπορεί να αλλάξει ούτε στα χρώματα ούτε στο υλικό που επέλεξε ο καλλιτέχνης. Ομοίως, ο ερμηνευτής του δικαίου δεν μπορεί να υποκαθιστά τον νομοθέτη, και ειδικά, στην περίπτωση του Συντάγματος, τον ίδιο τον συντακτικό νομοθέτη.

Πράγματι, ένας ερμηνευτής που παράγει «δικαίον», χωρίς να έχει προηγηθεί ρητή βούληση του συντακτικού νομοθέτη, παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Και δεν πρόκειται απλώς για ένα τεχνικό ζήτημα νομικής μεθοδολογίας, αλλά για μια υπονόμηση της συνταγματικής νομιμότητας. Διότι με αυτόν τον τρόπο ανατρέπεται η δεσμευτική φύση του κανόνα δικαίου, ο οποίος περιθωριοποιείται μαζί με τη ρυθμιστική του διάσταση.

Από την άλλη πλευρά, εύλογα τίθεται το ερώτημα αν η κοινωνική πραγματικότητα μπορεί να υπερκεράσει ή ακόμη και να παρακάμψει πλήρως έναν συνταγματικό κανόνα. Αναμφίβολα, ο συντακτικός νομοθέτης δεν δύναται να προβλέψει το μέλλον ούτε να ορίσει εξαντλητικά το παρόν (όπως λ.χ. τον βαθμό εξέλιξης της ενοποιητικής ολοκλήρωσης). Συνεπώς, είναι φυσικό να ανακύπτουν νέες περιστάσεις που απαιτούν επικαιροποιημένη ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων. Ωστόσο, η ερμηνευτική επικαιροποίηση δεν μπορεί να διολισθήσει σε καθαρά κοινωνιολογική ανάγνωση της πραγματικότητας. Εδώ αναδεικνύεται η σημασία της διάκρισης μεταξύ «νομικού» και «πραγματικού» Συντάγματος: το μεν πρώτο συνιστά κανονιστική τάξη, το δε δεύτερο ανήκει στην πολιτική κοινωνιολογία. Παρά τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις, το συνταγματικό δίκαιο παραμένει πρωτίστως κανονιστικός κλάδος και όχι περιγραφική επιστήμη<sup>140</sup>.

Ακριβώς επειδή το Σύνταγμα διατηρεί τον κανονιστικό του χαρακτήρα και δεν μπορεί να υποκατασταθεί από μια περιγραφική ανάγνωση, καθίσταται ακόμη πιο κρίσιμο το αίτημα ακεραιότητας των μεθόδων ερμηνείας. Σ' αυτό το πλαίσιο, το πλέον ανησυχητικό φαινόμενο είναι η εργαλειοποίησή τους. Όταν οι ερμηνευτικές τεχνικές αποσπώνται από το κανονιστικό ιδεώδες και τίθενται στην υπηρεσία εξωγενών πολιτικών και οικονομικών σκοπιμοτήτων, μετατρέπονται σε μέσα επίτευξης προκαθορισμένων αποτελεσμάτων. Χαρακτηριστική είναι η λεγόμενη «πολιτική ερμηνεία», η οποία, παρότι επιστρατεύει τα αξιώματα της τυπικής λογικής, απομακρύνεται από τη γνήσια νομική ερμηνεία, επιλέγοντας επιχειρήματα ικανά να στηρίξουν ένα ήδη επιθυμητό συμπέρασμα<sup>141</sup>. Ως «πολιτική ερμηνεία» του Συντάγματος<sup>142</sup>

*«μπορεί να χαρακτηριστεί η νοητική διαδικασία, η οποία επιχειρεί την υπαγωγή του πραγματικού του κανόνα δικαίου εκκινώντας από προκαθορισμένο συμπέρασμα, ώστε το νομικώς δέον να πραγματώνεται όχι ως αναγκαία συνέπεια της εφαρμογής του κανόνα δικαίου που θα ήταν εφαρμοστέος, εάν η υπαγωγή σε αυτό του πραγματικού δεν είχε ως όρο την επίτευξη συγκεκριμένου ερμηνευτικού αποτελέσματος, αλλά ως συνέπεια μιας εκλεκτικής επίκλησης και χρήσης του κανόνα δικαίου, ενόψει συγκεκριμένου αποτελέσματος. Οπότε, η πολιτική ερμηνεία του Συντάγματος μόνο κατά σύμπτωση θα είναι και νομικά ορθή».*

Έτσι, όμως, το συνταγματικό κείμενο απογυμνώνεται από τη δεσμευτικότητά του, καθίσταται ευάλωτο σε συγκυριακές σταθμίσεις και, τελικά, καταλήγει ένα γραφικό αφήγημα.

---

<sup>140</sup>. Κ. HESSE, Το Σύνταγμα της ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης σε μετάφραση-εισαγωγή Σ. Κουτνατζή, εκδ. Παπαζήσης, σ. 142.

<sup>141</sup>. Βλ. ενδ. Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, Η ερμηνεία του Συντάγματος μεταξύ πολιτικής αξιολόγησης και νομικού δόγματος, σε Δ. Τσάτσος (επιμ.), Η ερμηνεία του Συντάγματος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1995, σ. 239-251, όπου αντιλαμβάνεται αυτή τη συλλογιστική διάσταση ως προβολή «πολιτικής ερμηνείας», εκφράζοντας –εν ταυτώ– τη σχετική του αντίθεση.

<sup>142</sup>. Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας 2014, σ. 207-208.