

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ

**ΙΔΡΥΣΗ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΩΝ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΣΥΝΤΑΓΜΑ.**

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΦΟΙΤΗΤΗ:

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΑΠΙΝΙΑΣ ΤΟΥ ΣΠΥΡΙΔΩΝΟΣ

USERNAME: U234N2270

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή	2
-----------------------	----------

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. Ιστορική αναδρομή μέχρι την ψήφιση του Ν.5094/2024.....	5
2. Κριτική της προτεινόμενης μεταρρύθμισης.....	11
3. Νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για την εκπαίδευση. Δράσεις και πολιτικές.....	13
3.1 Νομική βάση: Η ΣΛΕΕ και άλλοι κανόνες δικαίου.....	13
3.2 Η διαδικασία της Μπολόνια. Ο Ευρωπαϊκός χώρος τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης.....	21
4. Ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο.....	26
4.1 Το άρθρο 16 του Συντάγματος. Κριτικές προσεγγίσεις.....	26
4.2 Ο Ν. 5094/2024.....	35

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

1. Νομολογία ΔΕΕ.....	41
1.1 ΔΕΕ C-151/07.....	41
1.2. ΔΕΕ C-66/18.....	42
2. Νομολογία ΣτΕ.....	47
2.1 ΣτΕ (Ολομ.) 178/2023.....	47
2.2 ΣτΕ (Ολομ.) 180/2023.....	49
2.3 ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025.....	50
Συμπεράσματα.....	54
Βιβλιογραφία.....	56

Εισαγωγή

Με την ψήφιση του Ν. 5094/2024 από την Ελληνική Βουλή τον Μάρτιο του 2024, άνοιξε ο δρόμος για την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων στην Ελλάδα, σε μια πορεία σύγκλισης με την ισχύουσα πολιτική της ΕΕ. Η χώρα μας, άλλωστε, ως μέλος της ΕΕ, λειτουργεί εντός ενός κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου για την Εκπαίδευση, όπως αυτό ορίζεται με την Συνθήκη για την Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ), το οποίο και διαμορφώθηκε μετά το Μάαστριχτ και τις πολιτικές που σηματοδότησαν ενωσιακές διαδικασίες όπως η διαδικασία της Μπολόνια. Συνεπώς, δεν θα μπορούσε να μην προσαρμόσει την πολιτική της στη νέα πραγματικότητα, η οποία καθορίζεται από την περαιτέρω φιλελευθεροποίηση των ενωσιακών κανόνων όσον αφορά στην παροχή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Η αναγνώριση της λειτουργίας μη κρατικών ΑΕΙ αποτελούσε για χρόνια αντικείμενο αντιπαράθεσεων το οποίο κατά διαστήματα, αναλόγως και των πολιτικών συγκυριών, ερχόταν στο προσκήνιο. Οι υπέρμαχοι της λειτουργίας ιδιωτικών Πανεπιστημίων προβάλλουν διαχρονικά τα οφέλη για την οικονομία της χώρας από την λειτουργία αυτών των ιδρυμάτων, καθώς αφενός μπορούν να προσελκύσουν φοιτητές και κεφάλαια από το εξωτερικό και αφετέρου να δώσουν την επιλογή σε πολλούς Έλληνες να παραμείνουν στη χώρα και να σπουδάσουν εδώ. Προβάλλουν επίσης τα υποτιθέμενα οφέλη για την εκπαίδευση τα οποία θα προκύψουν από την αύξηση της ανταγωνιστικότητας μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών ΑΕΙ (Photopoulos et al., 2025, p.4; Psacharopoulos, 2003, pp. 7-10.). Οι επικριτές, αντίθετα υποστηρίζουν ότι η ίδρυση ιδιωτικών Πανεπιστημίων απειλεί να θέσει στο περιθώριο τα δημόσια ΑΕΙ, με την μείωση των κονδυλίων που διατίθενται για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, ενώ συγχρόνως δεν διασφαλίζει την ύπαρξη ίσων ευκαιριών για φοιτητές χαμηλότερων εισοδημάτων, υπονομεύοντας την ισότητα και ούτως την κοινωνική συνοχή (Photopoulos et al., 2025, p.15; Kromydas, 2017, p.6; Carpentier, 2023, p.234; Holzhacker et al., 2009).

Εντούτοις, οποιαδήποτε σκέψη για περιορισμένης έστω έκτασης λειτουργίας ιδρυμάτων παροχής υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, τα οποία θα λειτουργούσαν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, απαιτούσε την αναθεώρηση του άρθρου 16 του Συντάγματος το οποίο καθορίζει αυστηρά τον δημόσιο χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης. Ούτως ή άλλως, ακόμα και μετά την ψήφιση του Ν.5094/2024, η οποία

δεν έγινε δεκτή ομόφωνα από την ελληνική κοινωνία, συνεχίστηκαν οι αντιδράσεις, κυρίως σε πολιτικό αλλά και σε ακαδημαϊκό επίπεδο, ιδιαίτερα σε σχέση με τη συνταγματικότητά του, παρά το γεγονός ότι ο εν λόγω νόμος παρέχει το νομοθετικό πλαίσιο για να παρακαμφθούν οι διατάξεις του άρθρου 16. Η πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025 ουσιαστικά έθεσε ένα τέλος στη διαρκούσα αντιπαράθεση γύρω από το συγκεκριμένο άρθρο, αφού έκρινε συνταγματικό τον Ν. 5094/2024, απορρίπτοντας τα αιτήματα ακύρωσης του που είχαν υποβάλλει πανεπιστημιακοί φορείς και μέλη ΔΕΠ. Σύμφωνα με το ΣτΕ, οι προϋποθέσεις που θέτει ο εν λόγω νόμος για την ίδρυση και λειτουργία των μη κρατικών Πανεπιστημίων και συγκεκριμένα παραρτημάτων Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Ν.Π.Π.Ε), είναι σύμφωνες με το ενωσιακό δίκαιο. Η απόφαση αυτή είναι κρίσιμη καθόσον ενισχύει το επιχείρημα των υποστηρικτών της δημιουργίας ιδιωτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, σύμφωνα με το οποίο, η Ελλάδα, υποχρεούμενη από τις ενωσιακές Συνθήκες, οφείλει να ευθυγραμμιστεί με τις ισχύουσες πολιτικές της ΕΕ. Αυτό, παρά το γεγονός, ότι σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι πολιτικές για την τριτοβάθμια εκπαίδευση αποφασίζονται στο επίπεδο των κρατών μελών και η Ένωση έχει απλώς ρόλο επικουρικό (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, 2025). Πλέον, το ζήτημα της παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, δεν παραμένει εντός των ορίων του δημοσίου τομέα, ως ένα αποκλειστικά δημόσιο και δωρεάν αγαθό αλλά, όπως και στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αποτελεί πεδίο ανταγωνισμού της ελεύθερης αγοράς.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι η αναλυτική παρουσίαση των ανωτέρω ζητημάτων, η παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου καθώς και η διερεύνηση της ελληνικής και ενωσιακής νομολογίας ώστε να καταδειχθεί η νομιμότητα και συνταγματικότητα των πρόσφατων αλλαγών. Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος, αφού γίνει μια ιστορική αναδρομή των εξελίξεων οι οποίες οδήγησαν στη δια του νόμου αναγνώριση της λειτουργίας ιδιωτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και αναφορά στην κριτική η οποία ασκήθηκε επί της εν λόγω μεταρρύθμισης, παρουσιάζεται το νομοθετικό πλαίσιο τόσο του ελληνικού όσο και του ενωσιακού δικαίου και αναλύεται διεξοδικά με την υποστήριξη της βιβλιογραφίας. Προς τούτο γίνεται χρήση πρωτογενών πηγών, όπως των αρχείων της Ελληνικής Βουλής και της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, μέσα από την μελέτη των πρακτικών,

των εκθέσεων και σχεδίων νόμου καθώς και των ψηφισθέντων νομοσχεδίων. Γίνεται επίσης χρήση των ενωσιακών πηγών, ανατρέχοντας αντίστοιχα στις κατά διαστήματα ανακοινώσεις και θεματολογικά δελτία, αλλά και την ενωσιακή νομοθεσία και Συνθήκες της ΕΕ, όπως δημοσιεύονται από τους φορείς και θεσμούς της Ένωσης: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η χρήση δευτερογενών πηγών, με την παρουσίαση σχετικών άρθρων, μελετών και δημοσιευμάτων, της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας, είναι επίσης αναγκαία και χρησιμοποιείται συνεπικουρικά στο πλαίσιο της συζήτησης για την αναγκαιότητα ή όχι της λειτουργίας των ιδιωτικών ΑΕΙ σε εθνικό αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στο δεύτερο μέρος, το ερευνητικό, παρουσιάζονται και αξιολογούνται κριτικά επιλεγμένες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), οι οποίες προηγήθηκαν της ψήφισης του Ν. 5094/2024 και στις οποίες στηρίχθηκαν οι νομοθετικές πρωτοβουλίες του κράτους για την εισαγωγή των νέων νομοθετικών διατάξεων. Συγκεκριμένα γίνεται παρουσίαση της νομολογίας ΣτΕ (Ολομ.) 180/2023 και ΣτΕ (Ολομ.) 178/2023 καθώς και αντίστοιχα της νομολογίας του ΔΕΕ: C-66/18, C-151/07. Είναι γεγονός, ότι το ζήτημα της αναγνώρισης των αλλοδαπών παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ιδιωτικών ή μη κρατικών, μη κερδοσκοπικών, που ιδρύονται, εγκαθίστανται και λειτουργούν σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ και της ισοτομίας των τίτλων σπουδών τους, έχει κατά καιρούς απασχολήσει το ΔΕΕ. Οι αποφάσεις του ΔΕΕ στο ως άνω ζήτημα που παρουσιάζεται στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, είναι η C-66/18, η οποία αφορά την προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ουγγαρίας, και η C-151/07 η οποία εξετάζει προδικαστικό ερώτημα του ΣτΕ με το οποίο τέθηκε το ζήτημα αν οι αρμόδιες αρχές της Ελλάδας υποχρεούνται, κατά το άρθρο 3 της Οδηγίας 92/51, να αναγνωρίζουν το δίπλωμα που έχει χορηγηθεί από αρμόδια αρχή άλλου κράτους μέλους και πιστοποιεί την ολοκλήρωση σπουδών που έχουν πραγματοποιηθεί, εν όλω ή εν μέρει, σε φορέα εγκατεστημένο στην Ελλάδα.

Τέλος γίνεται, παρουσίαση της νομολογίας ΣτΕ (Ολομ) 1918/2025 που επακολούθησε της ψήφισης του συγκεκριμένου νόμου, με την οποία και ουσιαστικά, όπως προαναφέρθηκε, επικυρώθηκε η συνταγματικότητα του.

Όλες οι ανωτέρω αναφερθείσες νομολογιακές αποφάσεις αναλύονται και ερμηνεύονται με την χρήση της συστηματικής νομικής μεθόδου. Η ως άνω παρουσίαση και ανάλυση της νομολογίας ασφαλώς θα συμβάλλει στην εξαγωγή συμπερασμάτων

όσον αφορά την προσέγγιση ενός τόσο επίμαχου ζητήματος αλλά και των μελλοντικών εξελίξεων σχετικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος με την κατάργηση του άρθρου 16 η οποία ασφαλώς συνιστά μια κρίσιμη πολιτική απόφαση.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. Ιστορική αναδρομή: οι εξελίξεις μέχρι την ψήφιση του Ν.5094/2024.

Διαχρονικά, στην Ελλάδα, ιδιαίτερα στα δύσκολα χρόνια των δεκαετιών του 1950 και 1960, η εκπαίδευση και συγκεκριμένα η απόκτηση ενός πανεπιστημιακού τίτλου σπουδών, θεωρήθηκε ο καλύτερος αν όχι ο μόνος τρόπος κοινωνικής ανέλιξης αλλά και βελτίωσης του εισοδήματος για τους νέους, ιδιαίτερα όσων προέρχονταν από τις πλέον αδύναμες οικονομικά τάξεις (Psacharopoulos, 2003, p.5; Photopoulos et al., p.2). Το αίτημα για ελεύθερη δημόσια παιδεία, διεύρυνση της δυνατότητας εισαγωγής στα ΑΕΙ με κατάργηση όποιων διδάκτρων υπήρχαν το πρώτο ήμισυ και πλέον του αιώνα που μας πέρασε, ήταν κεντρικό των πολιτικών συζητήσεων αλλά και εξελίξεων και σε αυτό συνέβαλε η πίεση της κοινής γνώμης καθώς και οι αγώνες του φοιτητικού κινήματος. Πλέον, μετά την μεταπολίτευση, όλες οι πολιτικές δυνάμεις συναίνεσαν στο δικαίωμα της δωρεάν πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, κάτι βέβαια που απαιτούσε την αποκλειστική ευθύνη και χρηματοδότηση εκ μέρους του κράτους. Αυτό αποτυπώθηκε στο νέο Σύνταγμα του 1975 και συγκεκριμένα στις διατάξεις του άρθρου 16. Όπως χαρακτηριστικά υπογραμμίζουν οι Photopoulos et al. (2025, p.3), η δημόσια και δίχως δίδακτρα πανεπιστημιακή εκπαίδευση δεν μπορούσε παρά να ήταν η θετική απάντηση στο αίτημα της κοινωνίας για ένα δίκτυ ασφαλείας για όλους υπό την φροντίδα της κυβέρνησης.

Οι πολιτικές εξελίξεις μετά το 1990, σηματοδότησαν μια στροφή στην πολιτική για την εκπαίδευση σε μια πορεία εκσυγχρονισμού προσανατολισμένη σε νεοφιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις στις οποίες περιλαμβανόταν και η λειτουργία ιδιωτικών ΑΕΙ (Photopoulos et al., 2025, p.3). Πράγματι, με την ψήφιση του Ν.2083/1992, η πολιτεία επεδίωξε την προώθηση μεταρρυθμίσεων όπως την εισαγωγή διαδικασιών αξιολόγησης, τη συγκέντρωση της διοίκησης των πανεπιστημίων σε ένα κεντρικό συμβούλιο στο οποίο μειώθηκε σημαντικά η αντιπροσώπευση των φοιτητών, τους περιορισμούς στη διάρκεια των σπουδών, την ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών

προς τους φοιτητές και τη μείωση της χρηματοδότησης, ως μέτρο που θα υποχρέωνε τα πανεπιστήμια να αναζητήσουν ιδιωτική χρηματοδότηση ή να εισαγάγουν δίδακτρα, και φυσικά την άδεια ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων. Οι περισσότερες από τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις παρέμειναν στα χαρτιά λόγω έντονων αντιδράσεων τόσο από τους φοιτητές όσο και από σημαντικό τμήμα της ακαδημαϊκής κοινότητας. Ως αποτέλεσμα, πολύ λίγες από αυτές τελικά υλοποιήθηκαν (Sounlis & Gounari, 2019, p.6; Papadimitriou, 2011).

Στις ανωτέρω προσπάθειες εκσυγχρονισμού του εκπαιδευτικού συστήματος συνέβαλε οπωσδήποτε το γεγονός ότι η Ελλάδα, και ως μέλος της ΕΕ, συμμετείχε στην διαδικασία της Μπολόνια (1999), η Διακήρυξη της οποίας δέσμευσε όλα τα κράτη που συμμετείχαν να συνδέσουν τα εκπαιδευτικά τους συστήματα με τους στόχους και αξίες της Ένωσης. Κύριος βέβαια στόχος της ΕΕ ήταν τα κράτη μέλη να διαμορφώσουν τα δικά τους εκπαιδευτικά συστήματα σύμφωνα με τις ενωσιακές πολιτικές (Kremmyda, 2013, p.19). Αν και η ΕΕ δεν υποχρεώνει ούτε ορίζει νομοθετικά ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική για το σύστημα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2023), εντούτοις η επιρροή που ασκεί, μέσω και της διάθεσης κονδυλίων σε προγράμματα συγχρηματοδότησης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οπωσδήποτε συντελεί ώστε τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν τα εκπαιδευτικά τους συστήματα στις ενωσιακές πολιτικές και να προσχωρήσουν στην γενικότερη στρατηγική της ΕΕ για την τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Επιπροσθέτως, διεθνείς οργανισμοί όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, παράλληλα με την ΕΕ, ασκούσαν πιέσεις προς την κατεύθυνση της επέκτασης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης πέραν των διατάξεων του Ελληνικού Συντάγματος. Σε αυτό το πλαίσιο, ακολούθησε, μετά το 2000, η ίδρυση ιδιωτικών κολλεγίων τα οποία, σε συμφωνία τύπου franchise με πανεπιστήμια κυρίως του Ηνωμένου Βασιλείου, προσέφεραν προπτυχιακά μαθήματα, δίχως όμως μεγάλη απήχηση στην ελληνική κοινωνία. Το τελευταίο οφείλεται στο γεγονός ότι δεν κατόρθωσαν να πείσουν για την ποιότητα των υπηρεσιών τους αλλά και λόγω των χαμηλών επιδόσεων των σπουδαστών τους (Stamelos & Kavasakalis, 2015, p. 123; Photopoulos et al. 2025, p.4). Η χαμηλή ποιότητα των σπουδών στα ιδιωτικά πανεπιστήμια είναι ένας σοβαρός λόγος ανησυχίας ακόμα και σήμερα ενόψει και των εξελίξεων που φέρνει ο Ν.5094/2024.

Οι υπέρμαχοι της ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συνέχισαν να προωθούν τις σχεδιαζόμενες αλλαγές όταν οι πολιτικές

συγκυρίες ήταν ευνοϊκές. Η επόμενη σοβαρή προσπάθεια μεταρρύθμισης του εκπαιδευτικού συστήματος, μετά από εκείνη του 1992, κυρίως όσον αφορά κυρίως τα Πανεπιστήμια, έγινε το 2006. Σε αυτή την εξέλιξη συνέβαλε ασφαλώς το νέο πλαίσιο για την εκπαίδευση που προώθησε η ΕΕ κυρίως μέσω της Διακήρυξης της Μπολόνια (1999). Το Υπουργείο Παιδείας ανακοίνωσε την πρόθεσή του να καταθέσει νομοσχέδιο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση και μάλιστα να προωθήσει την αναθεώρηση του Συντάγματος, κάτι το οποίο σήμαινε βέβαια την κατάργηση του άρθρου 16, με σκοπό την ίδρυση ιδιωτικών ΑΕΙ, εφαρμόζοντας έτσι τις συνθήκες που επέβαλε η Διακήρυξη της Μπολόνια. Εντούτοις, ούτε αυτή η προσπάθεια υλοποιήθηκε, καθόσον, οι αντιδράσεις ήταν ισχυρές κυρίως μέσα στην φοιτητική κοινότητα ενώ η αξιωματική αντιπολίτευση, η οποία είχε εκδηλώσει την πρόθεση να στηρίξει τη συνταγματική αναθεώρηση, απέσυρε τελικά την υποστήριξή της (Sounlis & Gounari, 2019, pp.6,7).

Απότοκο όλων αυτών των εξελίξεων, αποτέλεσε και η επιχειρηθείσα μεταρρύθμιση την οποία εισήγαγε το Υπουργείο Παιδείας το 2008, με την ψήφιση του Ν. 3696/2008, με τίτλο «Ίδρυση και λειτουργία κολεγίων και άλλες διατάξεις», ο οποίος νομιμοποίησε τη λειτουργία ιδιωτικών κολεγίων που χορηγούν πτυχία στην Ελλάδα (Kremmyda, 2013, p.18). Ο νέος νόμος καθόρισε τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη νομιμοποίηση των υφιστάμενων ιδιωτικών κολεγίων και για την ίδρυση νέων κολεγίων στην Ελλάδα, ως παρόχους μεταλυκειακής εκπαίδευσης και κατάρτισης, τονίζοντας βέβαια ότι τα πιστοποιητικά ή οι βεβαιώσεις σπουδών που χορηγούν τα Κολλέγια δεν είναι ισότιμα με τους τίτλους που χορηγούνται στο πλαίσιο του ελληνικού συστήματος τυπικής εκπαίδευσης, όπως Πανεπιστήμια, Τ.Ε.Ι. και Ι.Ε.Κ (Άρθρο 1, Ν.3696/2008). Όπως σημειώνεται στην βιβλιογραφία, ο συγκεκριμένος νόμος αποτέλεσε μια ακόμα προσπάθεια της κυβέρνησης να περάσει αλλαγές οι οποίες είχαν προηγουμένως απορριφθεί κατά την αναθεώρηση του άρθρου 16 το 2007, αλλαγές οι οποίες πιθανόν θα επέτρεπαν την λειτουργία ιδιωτικών ΑΕΙ στην Ελλάδα. Οι επιχειρούμενες αλλαγές έλαβαν βέβαια χώρα όταν τα νέα πολιτικά δεδομένα και κοινοβουλευτική πλειοψηφία ευνοούσαν μια τέτοια εξέλιξη (Kremmyda, 2013, p.19).

Δεδομένου του αποκλειστικά δημόσιου χαρακτήρα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, βασικό ερώτημα που ετέθη ενόψει της μεταρρύθμισης που εισάγει ο Ν.5094/2024 είναι εάν οι διατάξεις του Συντάγματος επιτρέπουν τη λειτουργία στην Ελλάδα αλλοδαπών ΑΕΙ τα οποία «αναγνωρίζονται ως ομοταγή» των ημεδαπών (Εκθεση Επιστημονικής

Υπηρεσίας Βουλής, 2024). Το ζήτημα αυτό δεν είναι καινούργιο καθώς αποτέλεσε θέμα συζήτησης, και μάλιστα θέμα δικαστικής κρίσης, ήδη από την δεκαετία του 1990. Κατόπιν κατάθεσης σχετικού αιτήματος, σε υπόθεση αναγνώρισης τίτλου σπουδών από ΑΕΙ της αλλοδαπής, μέρος των οποίων διεξήχθη σε τμήμα του που λειτουργούσε στην Ελλάδα ως «Κέντρο Ελευθέρων Σπουδών», το Συμβούλιο της Επικρατείας με την απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 3457/1998 έκρινε, ότι δεν επιτρέπεται η αναγνώριση της ισοτιμίας του τίτλου. Αυτό διότι τυχόν αναγνώριση θα οδηγούσε σε αναγνώριση των σπουδών εκείνων που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα και δη στο τμήμα του αλλοδαπού ΑΕΙ το οποίο λειτουργούσε ως «Κέντρο Ελευθέρων Σπουδών», ως σπουδών ανώτατης εκπαίδευσης, κάτι το οποίο συνιστά παραβίαση του άρθρου 16 του Συντάγματος (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, 2024, σ.18).

Αξίζει όμως να αναφερθεί ότι η απόφαση του ΣτΕ δεν ήταν ομόφωνη. Σύμφωνα με την μειοψηφούσα άποψη (5 δικαστές), οι διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος ρυθμίζουν αποκλειστικά την παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα από τα Ελληνικά Ιδρύματα και καθορίζουν την λειτουργία τους. Σύμφωνα με τους μειοψηφήσαντες δικαστές, το Σύνταγμα απαγορεύει την ίδρυση στην Ελλάδα ΑΕΙ από ιδιώτες και όχι την εγκατάσταση και λειτουργία τμημάτων ή παραρτημάτων ομοταγών ΑΕΙ που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή και ειδικότερα στην ΕΕ (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, 2024, σ.18). Η συγκεκριμένη απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου αν και επικύρωσε τη συνταγματική αρχή με την οποία κατοχυρώνεται ο δημόσιος χαρακτήρας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, εντούτοις, λόγω του σκεπτικού της μειοψηφίας των δικαστών, άφησε ένα παράθυρο ανοικτό για διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 16 όσον αφορά την λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν ως τμήματα ή παραρτήματα ομοταγών αλλοδαπών ΑΕΙ στην Ελλάδα και οπωσδήποτε ενίσχυσε την θέση των υπέρμαχων της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης.

Η ανωτέρω νομολογία του ΣτΕ δεν έχει μέχρι σήμερα ανατραπεί ούτε αμφισβητηθεί από μεταγενέστερη νομολογία. Αντίθετα, το Δικαστήριο σε πολλές περιπτώσεις στη νομολογία του και ειδικότερα στις ΣτΕ 178/2023, ΣτΕ 2572/2021 και ΣτΕ 1071/2021, παραπέμπει στη κρίση που εξέφρασε με την ΣτΕ 3457/1998 (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, 2024, σσ.18,19). Οποιαδήποτε πρόθεση εισαγωγής της επίμαχης μεταρρύθμισης έμενε δίχως συνέχεια αφού το εμπόδιο του άρθρου 16 ήταν ανυπέρβλητο. Η πραγματοποίησή της ασφαλώς απαιτούσε την

κατάργησή του, κάτι που δεν κατέστη εφικτό στις συνταγματικές αναθεωρήσεις αφού μια τέτοια πρόταση δεν μπορούσε να συγκεντρώσει την συναίνεση της απαραίτητης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Η λύση βρέθηκε με την παράκαμψη του άρθρου 16, η οποία κατέστη τελικά εφικτή, με την ψήφιση του Ν.5094/2024.

Στη νομολογία της ΣτΕ 3457/1998, συζητήθηκε επίσης το κρίσιμο ζήτημα, το οποίο συνδέεται με το γενικότερο ζήτημα της λειτουργίας των αλλοδαπών ΑΕΙ στην Ελλάδα, αυτό της αναγνώρισης της επαγγελματικής ισχύος των αλλοδαπών πανεπιστημιακών διπλωμάτων, όταν οι οικείες σπουδές έχουν διεξαχθεί εν μέρει ή εν όλω στην Ελλάδα. Αν και η πλειοψηφία των δικαστών απεφάνθη ότι δεν συντρέχει λόγος υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (νυν ΔΕΕ), μια ισχυρή μειοψηφία ένδεκα μελών υποστήριξε ότι το ζήτημα εμπίπτει στο Κοινοτικό Δίκαιο, σύμφωνα με το οποίο οι ενωσιακές αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων και ελευθερίας επαγγελματικής εγκατάστασης, παραβιάζονται όταν ένα κράτος μέλος δεν αναγνωρίζει την επαγγελματική ισχύ τίτλων σπουδών που χορηγούν αρχές ετέρου κράτους μέλους (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, 2024, σ.19).

Το ανωτέρω ζήτημα απασχόλησε πάλι το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο εκλήθη να αποφανθεί σε σχετικό αίτημα στην ΣτΕ 178/2023. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το ζήτημα της αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων ή επαγγελματικής ισοδυναμίας αλλοδαπών τίτλων σπουδών όταν οι οικείες σπουδές έχουν γίνει κατά ένα μέρος ή και στο σύνολο στην Ελλάδα σε φορείς μεταλυκειακής εκπαίδευσης, όπως τα «εργαστήρια ελευθέρων σπουδών», εμπίπτει στο δίκαιο της ΕΕ, υπό το φως της θεμελιώδους ελευθερίας κυκλοφορίας των εργαζομένων και της θεμελιώδους ελευθερίας εγκατάστασης προσώπων. Παράλληλα, η αναγνώριση της επαγγελματικής ισχύος αυτών των τίτλων σπουδών δεν προϋποθέτει ούτε συνεπάγεται την ακαδημαϊκή τους αναγνώριση (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, 2024, σ.19). Το ΣτΕ στο σκεπτικό του, ανέφερε ότι «η λειτουργία παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων αποτελεί ζήτημα ευρωπαϊκού δικαίου στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων» και για αυτό, ανεξάρτητα του γεγονότος ότι δεν έκρινε την αναγνώριση της λειτουργίας αλλοδαπών ΑΕΙ στην Ελλάδα, αποτελεί μια άκρως σημαντική κρίση η οποία οπωσδήποτε έδωσε νέα προοπτική στην μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο Ν.5049/2024.

Είναι γεγονός, ότι παρά τις διαχρονικές προσπάθειες κυβερνήσεων, κυρίως φιλελεύθερου πολιτικού προσανατολισμού, να προωθήσουν μια σειρά μεταρρυθμίσεων στο εκπαιδευτικό σύστημα και δη στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, κάποιες από τις οποίες εν μέρει υλοποιήθηκαν, η λειτουργία ιδιωτικών ΑΕΙ στην Ελλάδα εύρισκε αξεπέραστο εμπόδιο στο άρθρο 16 του Συντάγματος. Αν και επιχειρήθηκε η παράκαμψή του ή η κατάργησή του, ποτέ αυτό δεν κατέστη εφικτό στις συνταγματικές αναθεωρήσεις λόγω, όπως αναφέρθηκε, της έλλειψης συναίνεσης εκ μέρους τμήματος της αντιπολίτευσης ικανού για να υπάρξει η απαιτούμενη πλειοψηφία στη Βουλή. Για αυτό τον λόγο, το άρθρο 16, συγκέντρωνε ανέκαθεν τα πυρά των υπέρμαχων της εν λόγω μεταρρύθμισης. Φιλελεύθεροι πολιτικοί αλλά και εκπρόσωποι του ακαδημαϊκού και δικαστικού χώρου, έχουν συστηματικά αντιταχθεί στο άρθρο 16 και ζητούν την κατάργησή του ή και ακόμα την ευθυγράμμιση της ερμηνείας του σύμφωνα με το Ενωσιακό Δίκαιο και συγκεκριμένα με όσα απαιτεί η ΣΛΕΕ όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (Photopoulos et al., 2025, p.3; Βενιζέλος, & Σκουρή, 2023).

Αντίθετα, όσοι υποστηρίζουν τον αποκλειστικά δημόσιο χαρακτήρα του πανεπιστημίου, θεωρούν ότι η έννοια του άρθρου 16 είναι αυτονόητη, το περιεχόμενό του είναι διατυπωμένο με τρόπο επιτακτικό, και δεν επιδέχεται άλλης ερμηνείας. Το άρθρο 16 δεν μπορεί να παρακαμφθεί. Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ενώ η σύσταση ανωτάτων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται. Τονίζουν επίσης, ότι για την αναθεώρηση του Συντάγματος απαιτείται ευρύτερη πολιτική και κοινωνική συναίνεση, η οποία θα εκφράζεται και με ευρύτερη πλειοψηφία στη Βουλή, υποδηλώνοντας φυσικά ότι για μια τέτοια μεταρρύθμιση ήτοι την ιδιωτικοποίηση ενός μέχρι τώρα δημόσιου αγαθού, απαιτείται η ευρύτερη συμφωνία των πολιτών (Photopoulos et al., 2025, p.4; Κοντιάδης, 2024; Γιαννακόπουλος, 2023 σσ.23,24).

Εκτενέστερη αναφορά και παρουσίαση του άρθρου 16 του Συντάγματος γίνεται σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

2. Κριτική της προτεινόμενης μεταρρύθμισης

Η συζήτηση για την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων ουσιαστικά αντανakλά μια γενικότερη αντιπαράθεση σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο, όσον αφορά τον χαρακτήρα υπηρεσιών όπως η παιδεία, η υγεία, η κοινωνική προστασία. Πρέπει οι υπηρεσίες αυτές να παρέχονται δωρεάν στους πολίτες ή να είναι προϊόντα της ελεύθερης αγοράς; Συνεπακόλουθα, αντανakλά και τον ρόλο του οργανωμένου κράτους όχι μόνον στην εκπαίδευση αλλά και σε δημόσιες υπηρεσίες, όπως η υγειονομική περίθαλψη και οι κοινωνικές υπηρεσίες. Το ερώτημα είναι καθαρά φιλοσοφικό και πολιτικό: Περισσότερο ή λιγότερο κράτος; Πρέπει η παρεχόμενη στα μέλη μίας κοινωνίας εκπαίδευση να θεωρείται «επένδυση με επιχειρησιακό ρίσκο» στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς; (Friedman & Friedman, 1980, p. 184; Photopoulos et al., 2025, p.2) ή ως πηγή σημαντικών οφελών για το σύνολο της κοινωνίας και ως εκ τούτου να δικαιολογεί τον δημόσιο χαρακτήρα της ο οποίος εξασφαλίζεται μέσω της διάθεσης δημόσιων πόρων (Englund & Bergh, 2020, p. 39; Photopoulos et al., 2025, p.2); Υπάρχει βεβαίως και η μέση οδός. Η παρεχόμενη εκπαίδευση και εν προκειμένω τριτοβάθμια εκπαίδευση, να παρέχεται τόσο από το Δημόσιο όσο και από μη κρατικούς φορείς. Εντούτοις, όπως ορθά υποστηρίζουν οι Photopoulos et al. (2025, p.2) η απάντηση δεν μπορεί να δοθεί μόνο βάσει οικονομικών επιχειρημάτων, ακριβώς επειδή είναι εκ φύσεως πολιτική και εξαρτάται από τις πολιτικές και ιστορικές συγκυρίες στο πλαίσιο μιας οργανωμένης κοινωνίας. Εξαρτάται δηλαδή από τις κοινωνικές πλειοψηφίες και τους παράγοντες που διαμορφώνουν την κοινή γνώμη, όπως πολιτικά κόμματα, συνδικάτα, ιδιωτικά συμφέροντα, ομάδες επιρροής κλπ. (Photopoulos et al., 2025, p.2; Marginson & Yang, 2023, pp.300, 314).

Συνοψίζοντας πάντως τα υπέρ και τα κατά τα οποία θα προκύψουν από την λειτουργία ιδιωτικών ΑΕΙ, φαίνεται ότι τα επιχειρήματα και των δυο πλευρών είναι πολλά αλλά διαφέρουν ως προς τον ποιοτικό τους χαρακτήρα. Οι υπέρμαχοι της λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ επιμένουν κυρίως στα οικονομικά οφέλη που υποτίθεται θα προκύψουν για την χώρα μέσα από την εξοικονόμηση χρημάτων. Η διαρροή συναλλάγματος θα μειωθεί, αφού χιλιάδες φοιτητές που μέχρι τώρα φοιτούν σε πανεπιστήμια του εξωτερικού θα εγγράφονται και θα φοιτούν σε ιδιωτικά πανεπιστήμια στην Ελλάδα. Οφέλη για την οικονομία θα προκύψουν επίσης από τον επαναπατρισμό ερευνητών και ακαδημαϊκών που εργάζονται στο εξωτερικό οι οποίοι

θα μπορέσουν να απορροφηθούν από τα ιδιωτικά ΑΕΙ που θα λειτουργήσουν στην χώρα, αντιστρέφοντας έτσι το brain drain (Photopoulos et al, 2025, p.6; OECD, 2023a, p. 246, Kromydas, 2017; Psacharopoulos, 2003).

Παράλληλα, θα υπάρξει εισαγωγή κεφαλαίων για επενδύσεις στα ιδιωτικά πανεπιστήμια αλλά και συναλλάγματος αφού η χώρα θα μετατραπεί σε εκπαιδευτικό προορισμό για χιλιάδες φοιτητές από το εξωτερικό. Επιπλέον, οι υπέρμαχοι της μεταρρύθμισης υποστηρίζουν, ότι η λειτουργία των ιδιωτικών πανεπιστημίων θα δημιουργήσει ανταγωνισμό με τα δημόσια ΑΕΙ τα οποία θα αναγκαστούν να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους, προς όφελος των φοιτητών, και επίσης να επιδιώξουν την συνεργασία με τις επιχειρήσεις για προσέλκυση ερευνητικών κεφαλαίων προς όφελος της οικονομίας γενικότερα (Kromydas, 2017). Τα ιδιωτικά πανεπιστήμια θα συμβάλλουν έτσι στην ενίσχυση της συνεργασίας με διεθνείς εταίρους και στο άνοιγμα των πανεπιστημίων στην παγκόσμια αγορά στο πλαίσιο μιας τέτοιας προοπτικής. Για τους φιλελεύθερους υπέρμαχους της ιδιωτικοποίησης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, μια τέτοια εξέλιξη αποτελεί αναγκαίο εκσυγχρονισμό, αφού η ενσωμάτωση του πανεπιστημίου στην αγορά του προσδίδει όλες εκείνες τις ιδιότητες που χαρακτηρίζουν τις δραστηριότητες της, δηλαδή υψηλές αποδόσεις για πιο καινοτόμα, υψηλότερης ποιότητας, προϊόντα ή υπηρεσίες με εξοικονόμηση πόρων (Heaney & Mackenzie, 2017, p.3; Photopoulos et al., 2025, p.7). Όπως χαρακτηριστικά υπογραμμίζεται σε Έκθεση της κυβέρνησης του ΗΒ (Department for Business, Innovation and Skills, 2016): «Ο ανταγωνισμός μεταξύ παρόχων υπηρεσιών σε οποιαδήποτε αγορά τους δίνει κίνητρα να βελτιώσουν τις δυνατότητές τους, προσφέροντας στους καταναλωτές μεγαλύτερη ποικιλία σε πιο καινοτόμα και καλύτερης ποιότητας προϊόντα και υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος. Η τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν αποτελεί εξαίρεση» (BIS, 2016b, p.8).

Αντίθετα, οι επικριτές της μεταρρύθμισης υποστηρίζουν ότι η ποιότητα των παρεχόμενων σπουδών από τα ιδιωτικά πανεπιστήμια θα είναι χαμηλή, παρά τις διαβεβαιώσεις της κυβέρνησης ότι τα προς ίδρυση ιδιωτικά ΑΕΙ θα πρέπει να πληρούν αυστηρές προϋποθέσεις για την αδειοδότησή τους και θα λειτουργούν με τους πλέον αυστηρούς ακαδημαϊκούς κανονισμούς. Προς τούτο, προβάλλουν αποτελέσματα ερευνών, σχετικών με τις ιδιωτικοποιήσεις στο χώρο της Εκπαίδευσης στην Ευρώπη τα οποία δείχνουν ότι η ποιότητα σπουδών σε ιδιωτικά πανεπιστήμια είναι χαμηλή

(Photopoulos et al. 2025, pp.8, 21; Stamelos & Kavasakalis, 2015, p.123; Holzhacker et al., 2009, pp.13,14,27).

Επιπλέον, θεωρούν ότι η ίδρυση ιδιωτικών ΑΕΙ υπονομεύει την ισότιμη πρόσβαση στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση υπό την έννοια ότι σε αυτά θα μπορούν να εγγράφονται φοιτητές με χαμηλότερα ακαδημαϊκά προσόντα αλλά με μεγαλύτερες οικονομικές δυνατότητες από άλλους νέους, με τα ίδια ή και υψηλότερα προσόντα, αλλά με χαμηλότερα εισοδήματα. Αν και στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση, σύμφωνα με τους εισηγητές της, ο χαρακτήρας των ιδιωτικών πανεπιστημίων θα είναι μη κερδοσκοπικός, οι επικριτές της υποστηρίζουν ότι η μεταρρύθμιση θα αποτελούσε μια ακόμα ευκαιρία για τους επιχειρηματίες να αποκομίσουν σημαντικά κέρδη ενώ συγχρόνως θα αποτελούσε ένα πρόσθετο οικονομικό βάρος για τους φοιτητές (Photopoulos et al. 2025, pp.15, 21). Παράλληλα, εκφράζουν τους φόβους τους ότι η ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων συνδέεται με την μείωση της κρατικής χρηματοδότησης προς τα δημόσια πανεπιστήμια (Photopoulos et al. 2025, p.15, Holzhacker et al., 2009, pp.15,16,18). Αξίζει να σημειωθεί, όπως συμβαίνει σε πολλές περιπτώσεις διεθνώς, ο χαρακτηρισμός των ιδιωτικών ιδρυμάτων παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως μη κερδοσκοπικών κάνει την εικόνα της ιδιωτικοποίησης φιλική προς το κοινό. Ίσως για αυτό, σύμφωνα με όσους εναντιώνονται στη λειτουργία των ιδιωτικών πανεπιστημίων, η κυβέρνηση, παρά τις αντιρρήσεις φιλελεύθερων υποστηρικτών της μεταρρύθμισης, επέμενε ότι τα ιδιωτικά ΑΕΙ θα είναι μη κερδοσκοπικά (Photopoulos et al. 2025, p8).

3. Νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για την εκπαίδευση. Δράσεις και πολιτικές.

3.1 Νομική βάση. Η ΣΛΕΕ και άλλοι κανόνες δικαίου.

Η εκπαίδευση αναγνωρίστηκε επίσημα ως ένας από τους τομείς αρμοδιοτήτων της ΕΕ με την Συνθήκη του Μάαστριχτ (1999). Η εν λόγω Συνθήκη σηματοδότησε την περαιτέρω πορεία ευρωπαϊκής ενοποίησης και ολοκλήρωσης κάτι το οποίο προϋποθέτει την δημιουργία ενός κοινού πλαισίου σύγκλισης των κρατών μελών σε πολλαπλά επίπεδα. Ένα από αυτά είναι η εκπαίδευση, στην οποία βέβαια συμπεριλαμβάνεται και η τριτοβάθμια εκπαίδευση. Η εκπαίδευση όμως, και εν

προκειμένου η τριτοβάθμια εκπαίδευση, δεν αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης. Αντίθετα, όπως ορίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 165 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ), η οποία διαμορφώθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009), το πλαίσιο λειτουργίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα οποία είναι ελεύθερα να αποφασίζουν τις εκάστοτε πολιτικές σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία, καθώς και το περιεχόμενο και την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Η ΕΕ έχει ρόλο επικουρικό, αναλαμβάνοντας δράσεις για να υποστηρίξει και να συντονίζει τις δράσεις των κρατών μελών, σύμφωνα και με την αρχή της επικουρικότητας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, 2025). Όπως ορίζεται στο άρθρο 165, παρ.1 της ΣΛΕΕ: «Η Ένωση συμβάλλει στην ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και, αν αυτό απαιτείται, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τη δράση τους, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία» (ΣΛΕΕ, άρθρο 165, παρ.1).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο επικουρικός ρόλος της ΕΕ, αρχικά καθορίζεται και με τις διατάξεις του άρθρου 6 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις: «Η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών. Οι εν λόγω τομείς δράσης είναι, στην ευρωπαϊκή τους διάσταση: α) η προστασία και βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, β) η βιομηχανία, γ) ο πολιτισμός, δ) ο τουρισμός, ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός, στ) η πολιτική προστασία, ζ) η διοικητική συνεργασία» (ΣΛΕΕ, άρθρο 6). Στην ίδια κατεύθυνση είναι και το άρθρο 9, σύμφωνα με το οποίο, η Ένωση, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της, συνεκτιμά, μεταξύ άλλων, τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, 2025).

Στο άρθρο 165, θεμελιώδες για τον καθορισμό του ρόλου της ΕΕ στον τομέα της εκπαίδευσης, ορίζεται και το πλαίσιο δράσης της. Σύμφωνα με όσα ορίζονται στις διατάξεις της παρ.2 του άρθρου 165 (ΣΛΕΕ), η δράση της Ένωσης έχει ως στόχο να αναπτύσσει την ευρωπαϊκή διάσταση της παιδείας, μέσω ιδίως της εκμάθησης και της

διάδοσης των γλωσσών των κρατών μελών, να ευνοεί την κινητικότητα φοιτητών και εκπαιδευτικών, μεταξύ άλλων και μέσω της ακαδημαϊκής αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών, να προωθεί τη συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, να αναπτύσσει την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των εκπαιδευτικών συστημάτων των κρατών μελών, να ευνοεί την ανάπτυξη των ανταλλαγών νέων, καθώς και οργανωτών κοινωνικομορφωτικών δραστηριοτήτων, να ενθαρρύνει την ανάπτυξη της εκπαίδευσης εξ αποστάσεως (ΣΛΕΕ, άρθρο 165, παρ.2). Στις ανωτέρω διατάξεις καταφαίνεται ότι ο ρόλος της ΕΕ είναι σημαντικός στην ενίσχυση της κινητικότητας των φοιτητών και εκπαιδευτικών και «μέσω της αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών» κάτι το οποίο δηλώνει την πρόθεση του νομοθέτη για την δημιουργία ενός πλαισίου αμοιβαίας, εκ μέρους των κρατών μελών, αναγνώρισης των διπλωμάτων τα οποία χορηγούν ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε όλη την ΕΕ, ανεξαρτήτως εάν αυτά είναι ιδιωτικά ή δημόσια. Η νομοθετική θεμελίωση με την ως άνω διάταξη του άρθρου 165 για την αμοιβαία αναγνώριση πτυχίων στην Ευρώπη, οπωσδήποτε αποτελεί τη βάση της επιχειρηματολογίας όσων προωθούν την αναγνώριση της λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ στην Ελλάδα.

Βεβαίως, ο ρόλος της ΕΕ, προκειμένου να συμβάλλει στους ανωτέρω στόχους, συνεχίζει να είναι επικουρικός και όχι κανονιστικός σε θέματα λειτουργίας των εκπαιδευτικών συστημάτων των κρατών μελών. «Ενθαρρυντικός» όπως, σημειώνεται και στις διατάξεις της παρ.4 του άρθρου 165: «Προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων του παρόντος άρθρου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και με την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζουν δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς να εναρμονίζουν τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, διατυπώνει συστάσεις» (ΣΛΕΕ, άρθρο 165, παρ.4).

Στο ίδιο πλαίσιο κατανομής αρμοδιοτήτων, αναφέρεται και το άρθρο 166 της ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει τα σχετικά με το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της ΕΕ στον τομέα της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Παρομοίως, όπως και στις διατάξεις του άρθρου 165, η Ένωση εφαρμόζει πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης, η οποία στηρίζει και συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών μελών, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο και την οργάνωση της

επαγγελματικής εκπαίδευσης (ΣΛΕΕ, άρθρο 166, παρ.1). Στην παρ.2, ορίζεται ότι ο στόχος της δράσης της Ένωσης είναι να διευκολύνει την προσαρμογή στις μεταλλαγές της βιομηχανίας, ιδίως μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης και του επαγγελματικού αναπροσανατολισμού, να βελτιώνει την αρχική επαγγελματική εκπαίδευση και τη συνεχή κατάρτιση, για να διευκολύνεται η επαγγελματική ένταξη και επανένταξη στην αγορά της εργασίας, να διευκολύνει την πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση και την ενίσχυση της κινητικότητας των εκπαιδευτών και των εκπαιδευομένων και ιδίως των νέων, να τονώνει τη συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων στον τομέα της κατάρτισης, να αναπτύσσει την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών για τα κοινά προβλήματα των συστημάτων κατάρτισης των κρατών μελών (ΣΛΕΕ, άρθρο 166, παρ.2). Στην παρ.4 του άρθρου 166, όπως ακριβώς στην παρ.4 του άρθρου 165, ορίζεται ότι τα αρμόδια όργανα της ΕΕ, θεσπίζουν μέτρα για να συμβάλουν στην υλοποίηση των ανωτέρω στόχων, χωρίς να εναρμονίζουν τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, διατυπώνει συστάσεις.

Από ό,τι δηλαδή τονίζεται τόσο στην παρ.1 των άρθρων 165 και 166: «(η ΕΕ) σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών...» και στην παρ.4: «θεσπίζουν (τα όργανα της ΕΕ) δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς να εναρμονίζουν τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών» και «διατυπώνει συστάσεις», ορίζεται ότι ο ρόλος της ΕΕ είναι επικουρικός και δεν υποχρεώνει (νομοθετικά) τα κράτη μέλη να εναρμονίσουν τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις τους. Δηλαδή τα κράτη μέλη συνεχίζουν να έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα της λειτουργίας του εκπαιδευτικού τους συστήματος. Οποσδήποτε, αυτό υποδηλώνει, όπως έχει αναφερθεί στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, ότι η ΕΕ δεν έχει κανονιστική αρμοδιότητα στο να υποδείξει στην Ελλάδα να εναρμονίσει τις πολιτικές της, όσον αφορά στην αναγνώριση της λειτουργίας των ιδιωτικών ΑΕΙ, με ό,τι ισχύει σε άλλα κράτη μέλη, αλλά απλώς να κάνει συστάσεις. Βεβαίως, όπως αναφέρθηκε και θα παρουσιαστεί κατωτέρω, αν και η ΕΕ δεν μπορεί να υποχρεώσει την Ελλάδα να εναρμονίσει το εκπαιδευτικό της σύστημα, εντούτοις, μπορεί σοβαρά να την επηρεάσει σε αυτή την κατεύθυνση αφού η χώρα μας, εκ των Συνθηκών, ως κράτος μέλος, πρέπει να εναρμονίζει τις πολιτικές της με αυτές της Ένωσης, συμμετέχοντας μάλιστα σε διαδικασίες όπως της Μπολόνια. Πόσω μάλλον εάν μια κυβέρνηση, επιθυμεί, παρακάμπτοντας τις αντιδράσεις, να προωθήσει μια πολιτική

σύμφωνη με τις ενωσιακές συστάσεις. Η Ελλάδα συμμετείχε στην διαδικασία της Μπολόνια, με την οποία, όπως θα παρουσιαστεί κατωτέρω, τα συμμετέχοντα κράτη συμφώνησαν στην δημιουργία του Ευρωπαϊκού χώρου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Όσοι προωθούν την μεταρρύθμιση μπορεί λοιπόν να προβάλλουν, αυτή ακριβώς τη συμμετοχή της στις ενωσιακές διαδικασίες ενοποίησης, ως σημαντικό επιχείρημα. Σε αυτή την περίπτωση, μια κυβέρνηση μπορεί να υποστηρίξει και νομοθετικά τα σχέδιά της για μεταρρυθμίσεις στο χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, βασισμένη στο πλαίσιο και τα σχέδια δράσης, όπως αυτά καθορίζονται μέσα από τις Συνθήκες και τις διαδικασίες, της ΕΕ.

Εξ όσων ορίζονται με τις ανωτέρω διατάξεις, φαίνεται λοιπόν, ότι στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ της ΕΕ και της Ελλάδας. Όμως, τελικά, οι κανόνες του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, δηλαδή οι Οδηγίες, οι κατά καιρούς Κανονισμοί, οι Αποφάσεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, όλα δεσμευτικά για τα κράτη μέλη, αλλά και οι συστάσεις και γνωματεύσεις στο πλαίσιο διαδικασιών μιας μακροχρόνιας στρατηγικής, όπως της διαδικασίας της Μπολόνια, έστω και μη δεσμευτικές, συντελούν ώστε οι εθνικές πολιτικές να προσαρμόζονται στα πρότυπα της Ένωσης. Όπως σημειώνει ο Γιαννακόπουλος, λαμβάνοντας υπόψη τους κανόνες του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, η νομολογία του ΔΕΕ εξελίχθηκε κατά τρόπο ώστε αυτή η πολύπλοκη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών να λειτουργεί «ως μηχανισμός ροής εξουσιών από τα δεύτερα προς την πρώτη» (Γιαννακόπουλος, 2023, σ.6). Τα κράτη μέλη, σε τελευταία ανάλυση, παραχωρώντας μέρος των εξουσιών τους στην ΕΕ, εναρμονίζουν τις δικές τους πολιτικές με εκείνες της Ένωσης.

Ειδικότερα, όπως επισημαίνει ο Γιαννακόπουλος (2023), το ΔΕΕ διαμόρφωσε, σταδιακά, μια νομολογία σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, τις διατάξεις που διασφαλίζουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης (άρθρα 49 και 54 της ΣΛΕΕ) που αποτελούν θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ. Στις κρίσιμες διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία, υπάγεται και η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η οποία αποτελεί οικονομική δραστηριότητα, ενώ καλύπτεται επίσης και από την προστασία της διάταξης περί ελεύθερης εγκατάστασης. Εφόσον, δηλαδή η ανωτέρω δραστηριότητα «ασκείται από υπήκοο κράτους μέλους εντός άλλου κράτους μέλους κατά τρόπο σταθερό και συνεχή,

μέσω κύριας ή δευτερεύουσας εγκατάστασης εντός του τελευταίου αυτού κράτους μέλους, ή από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όταν οι υπηρεσίες δεν προσφέρονται, κατά τρόπο σταθερό και συνεχή, από επαγγελματική εγκατάσταση εντός του κράτους μέλους προορισμού» (Γιαννακόπουλος, 2023, σ.6). Συνεπώς, κατά την άποψη του Γιαννακόπουλου, η ανωτέρω νομολογία του ΔΕΕ, συνετέλεσε στη «διάβρωση της κανονιστικής δύναμης του άρθρου 16 του Συντάγματος» (Γιαννακόπουλος, 2023, σ.6). Αυτό γίνεται πρόδηλο, θα λέγαμε, στις πρόσφατες εξελίξεις, με την παράκαμψή του άρθρου 16 την οποία πέτυχε η ψήφιση του Ν.5490/2024.

Οι προαναφερθείσες διατάξεις της ΣΛΕΕ, άρθρα 6, 165, 166 καθώς και άρθρα 49 και 54 αποτελούν και την νομική βάση στην οποία στηρίζεται το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της ΕΕ στον τομέα της τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης. Κρίσιμα είναι, όπως αναφέρθηκε και τα άρθρα 49 και 54 που εγγυώνται το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 49: «Οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους. Η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων, και ιδίως εταιρειών κατά την έννοια του άρθρου 54, δεύτερη παράγραφος, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας Συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων». Το άρθρο 54 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι: «Οι εταιρείες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Ένωσης εξομοιώνονται, για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, προς τα φυσικά πρόσωπα που είναι υπήκοοι των κρατών μελών» (άρθρο 54, παρ.1). Καθορίζει επίσης την έννοια των εταιρειών, χρήσιμο στοιχείο για την λειτουργία των ιδιωτικών ιδρυμάτων παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε ένα κράτος μέρος, ανεξαρτήτως εάν είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου: «Ως εταιρείες νοούνται οι εταιρείες αστικού ή εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συνεταιρισμών, και των

άλλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με εξαίρεση εκείνων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό» (άρθρο 54, παρ.2).

Στην ανωτέρω νομική βάση συμπεριλαμβάνεται και το άρθρο 56 της ΣΛΕΕ το οποίο αναφέρεται στην παροχή υπηρεσιών εντός της ΕΕ, κρίσιμο για την επιχειρηματολογία υπέρ της αναγνώρισης της λειτουργίας αλλοδαπών παρόχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης εντός των κρατών μελών. σύμφωνα με το οποίο: «οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής» (άρθρο 56, παρ.1). Σημαντική είναι επίσης και η διάταξη της παρ. 2, σύμφωνα με την οποία δίνεται η δυνατότητα επέκτασης, εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του ευεργετήματος των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου και σε υπηκόους τρίτου κράτους που παρέχουν υπηρεσίες και είναι εγκατεστημένοι στο εσωτερικό της Ένωσης (άρθρο 56, παρ.2). Αυτό σημαίνει, στην περίπτωση της Ελλάδας, ότι στους παρόχους υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συμπεριλαμβάνονται και ΑΕΙ χωρών τα οποία δεν ανήκουν στην Ένωση που όμως είναι εγκατεστημένα και λειτουργούν στο εσωτερικό της, όπως για παράδειγμα, ΑΕΙ των ΗΠΑ ή του Καναδά, και πλέον μετά το Brexit, και του ΗΒ.

Κρίσιμη για τον καθορισμό της νομικής βάσης του ζητήματος της αναγνώρισης της λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ και δη αλλοδαπών παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα, αλλά και στην ΕΕ, είναι η νομολογία τόσο του ΔΕΕ όσο και, εν προκειμένω, του ΣτΕ. Η εξέταση της νομολογίας στις κρίσιμες αποφάσεις ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025 καθώς και ΔΕΕ C-66/18 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της Ουγγαρίας) οι οποίες αναφέρθηκαν στην Εισαγωγή της παρούσας εργασίας και θα παρουσιαστούν αναλυτικά στο Δεύτερο μέρος, δείχνει ότι τα Δικαστήρια συμπεριέλαβαν στην νομική βάση και τις ακόλουθες διατάξεις:

1. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ), άρθρα 13 και 14 παρ.3 και άρθρο 16.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 του Χάρτη, το οποίο επιγράφεται «Ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης», ορίζει τα εξής: «Η τέχνη και η επιστημονική έρευνα είναι ελεύθερες. Η ακαδημαϊκή ελευθερία είναι σεβαστή».

Σύμφωνα με το άρθρο 14, παρ.3: ««Η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με σεβασμό των δημοκρατικών αρχών καθώς και το δικαίωμα των γονέων να

εξασφαλίζουν την εκπαίδευση και τη μόρφωση των τέκνων τους σύμφωνα με τις θρησκευτικές, φιλοσοφικές και παιδαγωγικές πεποιθήσεις τους, γίνονται σεβαστά σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή τους».

Τέλος, το άρθρο 16 του Χάρτη ορίζει: «Η επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές». (ΧΘΔΕΕ, C-364/11,12)

Όπως θα δειχθεί στην παρουσίαση της νομολογίας στο Δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, στο σκεπτικό των Δικαστηρίων διατυπώνεται η σκέψη, ότι σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις του Χάρτη η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δημόσιων ή ιδιωτικών, κατοχυρώνεται ως μορφή της επιχειρηματικής ελευθερίας.

2. Γενική Συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS).

Η GATS, είναι διεθνής συνθήκη του ΠΟΕ (1995) για την απελευθέρωση των υπηρεσιών, της οποίας συμβαλλόμενο μέρος είναι και η ΕΕ. Αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου (εγκρίθηκε από την Ένωση στις 22.12.1994 με την απόφαση 94/800. Τέθηκε δε σε ισχύ την 1.1.1995). Επομένως, η Ελλάδα έχει επικυρώσει την Συμφωνία. Στο πλαίσιο της GATS, η Ένωση ανέλαβε δεσμεύσεις σχετικά και με την απελευθέρωση των υπηρεσιών εκπαίδευσης, στις οποίες περιλαμβάνονται και υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Τα κύρια δικαιώματα, τα οποία απορρέουν από τη GATS, είναι το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης και το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά (Νομολογία ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025, σκ.15). Κρίσιμα άρθρα, που αφορούν τον κανόνα της ίσης μεταχείρισης, τα άρθρα XVI, XVII. Σύμφωνα με το άρθρο XVII: «Κάθε μέλος του ΠΟΕ οφείλει ... να επιφυλάσσει στις υπηρεσίες και στους παρόχους υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους του ΠΟΕ μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από τη μεταχείριση, την οποία παρέχει στις παρόμοιες ημεδαπές υπηρεσίες και στους ημεδαπούς παρόχους παρόμοιων υπηρεσιών» (WTO, GATS, article XVII).

3. Οδηγία 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006 , σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά.

Με μια σειρά διατάξεων της συγκεκριμένης Οδηγίας διασφαλίζεται η ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, εν προκειμένω, σύμφωνα με το άρθρο 9:«Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας, παρά μόνον εάν πληρούνται προϋποθέσεις όπως, μεταξύ άλλων, το σύστημα

χορήγησης άδειας να μην εισάγει διακρίσεις εις βάρος του παρόχου της υπηρεσίας, ή η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας να δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος».

Στο άρθρο 16, μεταξύ άλλων, ορίζεται, μεταξύ άλλων ότι: «Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν. Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του. Τα κράτη μέλη πρέπει να σέβονται τις αρχές της μη εισαγωγής διακρίσεων ανάλογα με την ιθαγένειά ή όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν, την αρχή της αναγκαιότητας και την αρχή της αναλογικότητας». Επιπλέον: «Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος» (Οδηγία 2006/123/EK, άρθρα 9,16).

Κατά την νομολογία των Δικαστηρίων, στην ελευθερία εγκατάστασης κατά την Οδηγία 2006/123/EK εμπίπτουν και οι υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Προϋποθέσεις νομιμότητας συστήματος χορήγησης άδειας για την παροχή υπηρεσιών. Σε αυτή τη νομική βάση, η οποία περιλαμβάνει τα άρθρα 6, 49, 54, 56, 165, 166 της ΣΛΕΕ, τα άρθρα 13, 14, παρ.3 και άρθρο 16 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, την Συμφωνία GATS καθώς και την Οδηγία 2006/123/EK, η οποία διασφαλίζει το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης και λειτουργίας των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ανεξάρτητα εάν είναι ιδιωτικά ή δημόσια, στην Ευρώπη, στηρίζεται και το αίτημα της ίδρυσης και λειτουργίας αλλοδαπών, ιδιωτικών ΑΕΙ στην Ελλάδα.

3.2 Η διαδικασία της Μπολόνια. Ο Ευρωπαϊκός χώρος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Η Ένωση έχει διαχρονικά αναλάβει σειρά πρωτοβουλιών και δράσεων για την προώθηση των προαναφερθέντων στόχων στον τομέα της εκπαίδευσης, πάντα υπό το πρίσμα ενός γενικότερου στόχου, που όπως αναφέρθηκε είναι η Ευρωπαϊκή ενοποίηση και ολοκλήρωση. Η διαδικασία της Μπολόνια για την τριτοβάθμια εκπαίδευση αποτέλεσε σχέδιο σταθμό στην κατεύθυνση αυτού του στόχου.

Η εν λόγω διαδικασία, η οποία είναι διαρκής και δυναμική και αξιολογείται ανά τριετία, εγκαινιάστηκε με τη διακήρυξη της Μπολόνια της 19 Ιουνίου 1999 και την κοινή δήλωση των Υπουργών Παιδείας των κρατών μελών της ΕΕ. Κύριος στόχος της είναι η εισαγωγή και εξασφάλιση πιο συγκρίσιμων, συμβατών και συνεκτικών συστημάτων για την τριτοβάθμια εκπαίδευση στην ΕΕ και στις όμορες περιοχές. Αποκορύφωμα της διαδικασίας, η δημιουργία του ευρωπαϊκού χώρου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (EXTE) με τη διακήρυξη της υπουργικής διάσκεψης Βουδαπέστης-Βιέννης τον Μάρτιο του 2010. Μέχρι σήμερα, 49 χώρες είναι μέλη του Ευρωπαϊκού Χώρου Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Θεματολογικά δελτία, 2025).

Οι στόχοι της Διακήρυξης της διαδικασίας της Μπολόνια ήταν 1. Η βελτίωση της ποιότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης καθώς και της ακαδημαϊκής κινητικότητας και συνεργασίας. 2. Η ενίσχυση του ρόλου της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και της συμβολής της στις κοινωνίες μας, ώστε να καταστούν πιο συμπεριληπτικές, βιώσιμες και ανθεκτικές. 3. Η ενίσχυση και εδραίωση των θεμελιωδών αξιών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης: ακαδημαϊκή ελευθερία, ακαδημαϊκή ακεραιότητα, θεσμική αυτονομία, συμμετοχή φοιτητών και προσωπικού στη διακυβέρνηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και δημόσια ευθύνη στην και για την τριτοβάθμια εκπαίδευση. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2026). Για την επίτευξη αυτών των στόχων, οι οποίοι είναι πρόδηλα πολιτικοί, τα κράτη μέλη ανέλαβαν να φέρουν εις πέρας μεταρρυθμίσεις βασισμένες σε κοινές πολιτικές δεσμεύσεις. Αυτές οι δεσμεύσεις καθόρισαν τις διορθωτικές αλλαγές-μεταρρυθμίσεις στα συστήματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ευρώπη, όπως για παράδειγμα την καθιέρωση των τριών κύκλων σπουδών (Πτυχίο - Μεταπτυχιακό – Διδακτορικό).

Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (EXTE) ο οποίος δρομολογήθηκε το 2010, χρησιμοποιείται σήμερα εναλλακτικά με τη Διαδικασία της Μπολόνια, σηματοδοτώντας την πρόοδο στην εφαρμογή κοινών μεταρρυθμίσεων και στη προώθηση συγκρίσιμων, συμβατών και διαφανών συστημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ευρώπη. Στόχος της ΕΕ ήταν ο EXTE να υλοποιηθεί πλήρως ως το 2025 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2026). Η όλη διαδικασία δεν είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη ή ακόμα και για τα εκπαιδευτικά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συνιστά όμως την εκούσια δέσμευση κάθε συμμετέχουσας χώρας να μεταρρυθμίσει το εκπαιδευτικό της σύστημα σύμφωνα με τους ανωτέρω διακηρυγμένους στόχους της

διαδικασίας. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Χώρου Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης, στην Διάσκεψη του Παρισιού το 2018, όλες οι συμμετέχουσες χώρες συμφώνησαν στους ακόλουθους στόχους:

1. Να καθιερωθεί ένα σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης τριών κύκλων, το οποίο θα αποτελείται από προπτυχιακές, μεταπτυχιακές και διδακτορικές σπουδές 2. Να διασφαλιστεί η αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και των περιόδων μάθησης που ολοκληρώνονται στο εξωτερικό σε άλλα πανεπιστήμια. 3. Να εφαρμοστεί ένα σύστημα διασφάλισης της ποιότητας, με σκοπό να ενισχυθούν η ποιότητα και η καταλληλότητα της μάθησης και της διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2026).

Από την επισκόπηση των ανωτέρω στόχων, φαίνεται η κατεύθυνση της πολιτικής της ΕΕ για την τριτοβάθμια εκπαίδευση: συνεκτικότητα, συγκρισιμότητα και οπωσδήποτε συμβατότητα. Αυτό γίνεται ξεκάθαρο στον δεύτερο στόχο της Διάσκεψης του Παρισιού (2018): Αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και των περιόδων μάθησης που ολοκληρώνονται στο εξωτερικό σε άλλα πανεπιστήμια. Ο στόχος αυτός βασίζεται στη διάταξη της παρ.2 του άρθρου 165 της ΣΛΕΕ: υποστήριξης της κινητικότητας φοιτητών και εκπαιδευτικών, μεταξύ άλλων και μέσω της ακαδημαϊκής αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών (ΣΛΕΕ, άρθρο, 165, παρ.2). Ο συγκεκριμένος στόχος οπωσδήποτε παραπέμπει στην αναγνώριση των πανεπιστημίων που λειτουργούν όχι μόνον στις χώρες της ΕΕ αλλά και τις 49 χώρες του EXTE. Συνδέεται, ούτως ή άλλως, αν και δεν ορίζεται ρητά, με το αίτημα αναγνώρισης και από το ελληνικό κράτος της επαγγελματικής ισοδυναμίας πτυχίων που αποκτώνται από αλλοδαπά πανεπιστήμια, αλλά και των ίδιων των πτυχίων, όταν ένας κύκλος μαθημάτων λαμβάνει χώρα σε παραρτήματα αυτών των αλλοδαπών πανεπιστημίων που λειτουργούν στο εξωτερικό ή στην Ελλάδα, ανοίγοντας έτσι το δρόμο για την αναγνώριση της λειτουργίας τους.

Από τις πρωτοβουλίες της ΕΕ οι οποίες ξεχωρίζουν στο πλαίσιο της διαδικασίας της Μπολόνια και του Ευρωπαϊκού Χώρου Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης είναι η δημοσίευση του «Νέου Θεματολογικού Δελτίου για την Τριτοβάθμια Εκπαίδευση», το οποίο εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σε ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών (2017), αφού εξαιρεί τη σπουδαιότητα του ρόλου της

τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για την επιτυχία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, παρουσιάζει τις ακόλουθες προτεραιότητες δράσης της:

1. Ανάπτυξη δεξιοτήτων στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Προαγωγή αριστείας στην ανάπτυξη δεξιοτήτων 2. Διεύρυνση της πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, μείωση των αποκλεισμών και αύξηση της εμβέλειάς της στην κοινωνία. 3 Ενίσχυση της ικανότητας καινοτομίας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης 4. Αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω της υποστήριξης των κατάλληλων συστημάτων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση, 2017, κεφ.2).

Η επισκόπηση των ανωτέρω στόχων δείχνει ότι η Ένωση επιδιώκει τη διασύνδεση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με τις ανάγκες της αγοράς, συνδέοντας έτσι την εκπαίδευση με την απασχόληση. Εξετάζει επίσης τις πιθανότητες ιδιωτικών επενδύσεων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι θα πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα είναι αν μπορούν να χρησιμοποιηθούν περισσότερα ιδιωτικά κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Επισημαίνει επίσης ότι ο τρόπος σχεδιασμού της χρηματοδότησης πρέπει να ενθαρρύνει την τριτοβάθμια εκπαίδευση να ανταποκριθεί στις ανάγκες της κοινωνίας και να εναρμονίσει τους στόχους της αποτελεσματικότητας, της ισότητας και της αποδοτικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) αξιοποιείται ήδη ώστε να προσελκυστούν ιδιωτικές επενδύσεις σε συγκεκριμένες δραστηριότητες της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που προσφέρουν καλές προοπτικές οικονομικής απόδοσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση, 2017, κεφ. 2.4, παρ.18).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε κατά καιρούς ψηφίσματά του, στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού των ευρωπαϊκών συστημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και τη δημιουργία του EXTE, έχει καλέσει τα ευρωπαϊκά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να συμπεριλάβουν στα προγράμματα σπουδών την δια βίου μάθηση, με νέους τομείς σπουδών προσαρμοσμένους στις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Σε ψήφισμά του στις 12/6/2018, καλεί την Ένωση να ενθαρρύνει και να συνδράμει τα κράτη μέλη να προωθήσουν τη συνεργασία των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με τον κόσμο της εργασίας, της βιομηχανίας, της έρευνας. Παρομοίως, στις 11/9/2025, το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα στο οποίο παρουσιάζει το όραμά του για τους συνασπισμούς ευρωπαϊκών πανεπιστημίων και τον ρόλο τους στην προώθηση της ακαδημαϊκής αριστείας, της κινητικότητας και της ευρωπαϊκής ταυτότητας

(Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, 2025). Στόχος, όλων των ανωτέρω, είναι το εκπαιδευτικό σύστημα και ειδικότερα αυτό της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, να συμβάλλει στην παραγωγικότητα και αύξηση της απασχόλησης και όχι να παραμείνει αποκλειστικά συνδεδεμένο με την παροχή ακαδημαϊκής γνώσης. Αναγκαία προϋπόθεση βέβαια είναι η προσαρμογή στις νέες εξελίξεις και οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις πέραν των αυστηρών πλαισίων που ένα κράτος μέλος έχει μέχρι τώρα υιοθετήσει όσον αφορά τη λειτουργία της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία, για παράδειγμα, στην περίπτωση της Ελλάδας, η λειτουργία του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης παρέμενε μέχρι τώρα αυστηρά στην αρμοδιότητα του Δημοσίου, δίχως σύνδεση με την αγορά, γεγονός που αποθάρρυνε τις ιδιωτικές επενδύσεις στον τομέα της εκπαίδευσης, αντίθετα με τους ανωτέρω διακηρυγμένους στόχους της ΕΕ. Υπό αυτό το πρίσμα, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της ΕΕ, το άνοιγμα του πεδίου σε ιδιωτικά ΑΕΙ, θα ήταν μια ελπιδοφόρα για πολλούς μεταρρύθμιση.

Οι δράσεις τις οποίες αναλαμβάνει η Ένωση, στο πλαίσιο της υλοποίησης του EXTE, αποσκοπούν ακριβώς στην επίτευξη των ανωτέρω επιμέρους στόχων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης έως το 2025, δεσμεύεται να στηρίζει τα κράτη μέλη και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην κατεύθυνση της προώθησης της διακρατικής συνεργασίας μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ευρώπη. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι απαραίτητος ο μετασχηματισμός των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με στόχο την μεταξύ τους συνδεσιμότητα αλλά και την σύνδεσή τους με τα περιβάλλοντα οικοσυστημάτων και την κοινωνία, έτσι ώστε να καλύπτονται και οι τέσσερις αποστολές των πανεπιστημίων: εκπαίδευση και έρευνα, δημιουργία των συνθηκών για καινοτομία και προσφορά υπηρεσιών στην κοινωνία. Μεταξύ των στόχων της Επιτροπής, συμπεριλαμβάνονται και η πρωτοβουλία για δημιουργία «Ευρωπαϊκής φοιτητικής ταυτότητας» για την διευκόλυνση της κινητικότητας των φοιτητών, η ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού πτυχίου, το οποίο θα μπορούσε να παράσχει το πλαίσιο για τη διευκόλυνση της παροχής κοινών πτυχίων στις περιπτώσεις συμμαχιών πανεπιστημίων, η παροχή κοινών προγραμμάτων ανά ενότητες από τα ευρωπαϊκά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Ο στόχος της «ανάπτυξης ενός ευρωπαϊκού πτυχίου», μιας «ευρωπαϊκής φοιτητικής ταυτότητας», η παροχή «κοινών πτυχίων» ή «κοινών προγραμμάτων», ασφαλώς παραπέμπουν σε συνεκτικότητα, όχι αποκλεισμούς, ελαστικότητα πέρα από αυστηρά πλαίσια τα οποία είχαν καθοριστεί στο παρελθόν όσον αφορά στη λειτουργία των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον το οποίο διαμορφώνεται εντός του EXTE, η Ελλάδα καλείται να επιδείξει προσαρμοστικότητα, ακόμα και εάν δεν δεσμεύεται απόλυτα σε επιμέρους μέτρα, και να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις, όπως αυτή της αναγνώρισης της λειτουργίας ιδρυμάτων τα οποία παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης λειτουργώντας ως παραρτήματα αλλοδαπών ΑΕΙ.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με όσα παρατέθηκαν ανωτέρω, τόσο το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ, πρωτογενές και παράγωγο (διατάξεις άρθρων 6, 49, 54, 56, 165, 166 της ΣΛΕΕ, άρθρα 13 και 14, παρ.3, και άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Οδηγία 2006/123/ΕΚ, Συμφωνία GATS), δεσμευτικό για τα κράτη μέλη, η νομολογία των Δικαστηρίων επίσης δεσμευτική, άλλα και οι συστάσεις της Ένωσης στο πλαίσιο, μη νομοθετικά δεσμευτικών αλλά με ειδικό βάρος πολιτικών (Διαδικασία της Μπολόνια, Ευρωπαϊκός Χώρος Εκπαίδευσης, νέο ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση), υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα, όπου μεταξύ άλλων είναι αναγκαία η συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στην εκπαίδευση και σε αυτή περιλαμβάνονται όλα τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ανεξαρτήτως νομικού χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο, μοιάζει δύσκολο για τα κράτη μέλη, τα οποία έχουν αποφασίσει να συνδιαμορφώσουν τον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης να μην προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις του ισχύοντος νομοθετικού και κανονιστικού τους πλαισίου για την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Αυτό ισχύει και στην περίπτωση της Ελλάδος και ειδικότερα στο ζήτημα της αναγνώρισης της ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ.

4. Ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο

4.1 Το άρθρο 16 του Συντάγματος. Κριτικές προσεγγίσεις.

Σύμφωνα με τα όσα προαναφέρθηκαν στη παρουσίαση του ζητήματος της αναγνώρισης των ιδιωτικών ΑΕΙ στην Ελλάδα, είναι εμφανές ότι το βασικό και εν πολλοίς αξεπέραστο εμπόδιο στην υλοποίηση της κρίσιμης για πολλούς

μεταρρύθμισης είναι οι διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος. Οι διατάξεις του άρθρου 16 είναι σαφείς και διατυπώνονται με τρόπο επιτακτικό, κατά συνέπεια η αναγνώριση με οποιοδήποτε τρόπο της λειτουργίας ΑΕΙ τα οποία λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, για πολλούς νομικούς, δεν μπορεί παρά να είναι αντισυνταγματική (Κοντιάδης, 2024). Οι μέχρι τώρα κυβερνήσεις οι οποίες επιχείρησαν να την υλοποιήσουν έπρεπε είτε να επιτύχουν, μέσω συναινετικών πλειοψηφιών, την αναθεώρηση του Συντάγματος με την αναθεώρηση ή κατάργηση του συγκεκριμένου άρθρου είτε να το παρακάμψουν με κάποιο νομοθέτημα στηριζόμενοι στην ενωσιακή ή ελληνική νομολογία. Η νομική βάση προς τούτο, πάνω στην οποία θα μπορούσε να θεμελιωθεί μια ευνοϊκή προς τη μεταρρύθμιση νομολογία, όπως παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, υπάρχει και είναι αυτή του δικαίου της ΕΕ, μέλος της οποίας είναι και η χώρα μας, η οποία έχει συνυπογράψει τις Συνθήκες αλλά και συμμετέχει σε δράσεις και διαδικασίες όπως αυτή της Μπολόνια. Πράγματι, με την εισαγωγή του Ν.5094/2024 και την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΣτΕ 1981/2025, φαίνεται ότι παρακάμφθηκε η συνταγματική κατοχύρωση της αποκλειστικά δημόσιας και δωρεάν τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Τι ακριβώς όμως ορίζει το άρθρο 16;

Όλες οι διατάξεις του άρθρου 16 εστιάζουν στον ρόλο κράτους το οποίο έχει ως βασική αποστολή την προαγωγή και ανάπτυξη της παιδείας. Η προαγωγή της τέχνης, επιστήμη, έρευνα και διδασκαλία, τα συστατικά στοιχεία της παιδείας, αποτελούν υποχρέωση του κράτους. Όπως ορίζουν οι διατάξεις της παρ.1, άρθρο 16: «Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες η ανάπτυξη και η προαγωγή τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους...» και της παρ. 2: «Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλυσή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες». Ο νομοθέτης εξ αρχής λοιπόν εκφράζει του βούλησή του για τον κύριο και πρωταγωνιστικό ρόλο του κράτους στην εκπαίδευση. Εξειδικεύει μάλιστα έτι περαιτέρω στις διατάξεις των παραγράφων 4,5,6 και 8, τον ρόλο του κράτους και τις αρμοδιότητές του όσον αφορά την ανώτατη εκπαίδευση.

Κατά τις διατάξεις της παραγράφου 4, η εκπαίδευση στα κρατικά εκπαιδευτικά ιδρύματα παρέχεται δωρεάν στους Έλληνες: «Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια. Το Κράτος ενισχύει

τους σπουδαστές που διακρίνονται, καθώς και αυτούς που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους». Ο νόμος λοιπόν ορίζει σαφώς και κατηγορηματικά ότι σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, άρα και στα ΑΕΙ, η φοίτηση είναι δωρεάν και μάλιστα παρέχεται επιπλέον υποστήριξη σε όσους φοιτητές την έχουν ανάγκη.

Σύμφωνα με την παράγραφο 5: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους. Συγχώνευση ή κατάτμηση ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων μπορεί να γίνει και κατά παρέκκλιση από κάθε αντίθετη διάταξη, όπως νόμος ορίζει. Ειδικός νόμος ορίζει όσα αφορούν τους φοιτητικούς συλλόγους και τη συμμετοχή των σπουδαστών σ' αυτούς».

Το Σύνταγμα λοιπόν είναι απολύτως σαφές ως προς τον χαρακτήρα των ιδρυμάτων που παρέχουν υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης: Τα πανεπιστήμια, λειτουργούν ως ΝΠΔΔ, είναι αυτοδιοικούμενα, υπό την εποπτεία του κράτους, το οποίο τα χρηματοδοτεί. Δεν είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, ούτε λειτουργούν υπό την εποπτεία ιδιωτών, έστω και αν σε αυτή την διάταξη ο νόμος δεν ορίζει ρητά ότι απαγορεύεται να χρηματοδοτούνται από ιδιώτες. Ορίζει ότι έχουν «δικαίωμα» να ενισχύονται οικονομικά από το κράτος, αλλά απουσιάζει ο όρος «κατ' αποκλειστικότητα», δηλαδή να ενισχύονται αποκλειστικά από το κράτος. Ο νομοθέτης λοιπόν σοφά δεν απέκλεισε την δυνατότητα σε ιδιώτες να ενισχύουν με δωρεές την ανώτατη εκπαίδευση η οποία όμως είναι αποκλειστικά δημόσια (αποκλειστικά ΝΠΔΔ). Για αυτό το λόγο είναι αυτοδιοικούμενα και σε αυτό το πλαίσιο μπορεί να αναζητήσουν και χρηματοδότηση εκτός του δημοσίου.

Συνεπώς το Σύνταγμα ορίζει ρητά, συνδυάζοντας τις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 16, ότι η πανεπιστημιακή εκπαίδευση είναι ένα δωρεάν και αποκλειστικά δημόσιο αγαθό. Στο ερώτημα λοιπόν που έχει τεθεί στο πλαίσιο της συζήτησης που προηγήθηκε, για το εάν δηλαδή, η παιδεία, και εν προκειμένω στην ανώτατη βαθμίδα, πρέπει να είναι ένα δωρεάν αγαθό που παρέχεται στους πολίτες και όχι προϊόν της ελεύθερης αγοράς, η απάντηση που δίνει το Σύνταγμα είναι καταφατική. Οι υπηρεσίες που παρέχονται από τα ανώτατα ιδρύματα, τα οποία είναι δημόσια, δεν μπορεί παρά να είναι και δωρεάν.

Στην παράγραφο 6 του άρθρου 16 ορίζεται ότι οι καθηγητές των ελληνικών πανεπιστημίων είναι δημόσιοι λειτουργοί: «Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί. Το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό τους επιτελεί επίσης δημόσιο λειτούργημα, με τις προϋποθέσεις που νόμος ορίζει.». Ο δημόσιος χαρακτήρας των ελληνικών ΑΕΙ τονίζεται για μια φορά ακόμα εκ του γεγονότος ότι το διδακτικό προσωπικό είναι δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι μάλιστα είναι μόνιμοι και δεν μπορούν να παυθούν, όπως όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, προτού λήξει σύμφωνα με το νόμο ο χρόνος υπηρεσίας τους. Ο νόμος ορίζει ως όριο ηλικίας των καθηγητών των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, όταν και αποχωρούν αυτοδικαίως, τα 67 έτη (Άρθρο 16, παρ.6).

Στην παράγραφο 7, υπάρχει πρόβλεψη και για τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του κράτους στην επαγγελματική εκπαίδευση: «Η επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται από το Κράτος και με σχολές ανώτερης βαθμίδας για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από τρία χρόνια» (παρ.7. άρθρο 16). Δεν αναφέρεται η αποκλειστικότητα του κράτους σε αυτήν και κατά συνέπεια δεν αποκλείονται τα ιδιωτικά επαγγελματικά εκπαιδευτικά ιδρύματα αλλά ούτως ή άλλως δεν ανήκουν στην ανώτατη εκπαιδευτική βαθμίδα αφού η επαγγελματική εκπαίδευση σύμφωνα με την συγκεκριμένη διάταξη ανήκει στην ανώτερη.

Στην παράγραφο 8, το Σύνταγμα ορίζει ρητά ότι η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται: «Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης άδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων που δεν ανήκουν στο κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά, καθώς και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού τους. Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται». Στις διατάξεις αυτής της παραγράφου το Σύνταγμα προβλέπει την δυνατότητα λειτουργίας ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων τα οποία όμως δεν είναι ιδρύματα της ανώτατης εκπαίδευσης. Δεν είναι δηλαδή ΑΕΙ. Αυτό απαγορεύεται.

Όσοι αντιτίθενται στην ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών ΑΕΙ, τονίζουν την αντισυνταγματικότητα μιας τέτοιας μεταρρύθμισης, προβάλλοντας την απαγορευτική ισχύ των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 16. Σύμφωνα με τον καθηγητή Κοντιάδη (2024), στις παρ.5,6, και 8 διατυπώνεται σαφέστατα το γράμμα του νόμου: η αποκλειστικά δημόσια και δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση αποτελεί συνταγματική επιταγή. Αυτό καταδεικνύεται με σαφέστατο και επιτακτικό τρόπο, και μάλιστα

επιτακτικότερο από ό,τι σε άλλες διατάξεις, μέσα από τις λέξεις των τριών ακόλουθων εδαφίων του άρθρου 16:

Παρ. 5 εδ. α': «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση».

Παρ. 6 εδ. α': «Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί».

Παρ. 8. εδ. β': «Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται».

Σύμφωνα με τον Κοντιάδη, γίνεται χρήση όπως «παρέχεται αποκλειστικά» και «απαγορεύεται», σύμφωνα με τον Κοντιάδη, έχουν ειδικό βάρος ακριβώς για να μην αφήσουν καμία αμφισβήτηση ως προς την βούληση του συντακτικού νομοθέτη. Ο Κοντιάδης κάνει αναφορά στην κατά γράμμα ερμηνεία του κειμένου, υποστηρίζοντας ότι, δίχως να είναι αρκετή, αποτελεί τη βάση για την κατανόηση κάθε κειμένου, νομικού ή μη. Στην περίπτωση των φορέων παροχής ανώτατης εκπαίδευσης το γράμμα του Συντάγματος είναι σαφέστατο και διατυπώνεται, μέσω των λέξεων που αναφέρθηκαν ανωτέρω, κατά τρόπο επιτακτικό, κατηγορηματικό και ασφαλώς απαγορευτικό (Κοντιάδης, 2024): Τα ΑΕΙ είναι αποκλειστικά ΝΠΔΔ ενώ η σύσταση ιδιωτικών ΑΕΙ απαγορεύεται. Το νόημα των συνταγματικών αυτών διατάξεων είναι σαφές και δεν μπορεί να ερμηνευτεί διαφορετικά. Ούτε μπορεί να διαστρεβλωθεί ούτε να παρακαμφθεί. Όπως χαρακτηριστικά υπογραμμίζουν οι Κοντιάδης και Τασόπουλος: «Οι διατάξεις αυτές δεν αφήνουν καμία αμφιβολία ή περιθώριο παρερμηνείας της συνταγματικής ρύθμισης. Το γράμμα τους είναι σαφές, ρητό και κατηγορηματικό. Η διάταξη του Συντάγματος δεν αφήνει κανένα περιθώριο συμπληρωματικής ή παράλληλης πρόβλεψης μορφωμάτων που δεν αποτελούν ΝΠΔΔ και παρέχουν υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης» (Κοντιάδης & Τασόπουλος, 2024). Κατά συνέπεια μόνο με αναθεώρηση του άρθρου 16 μπορεί να επιτραπεί η λειτουργία μη κρατικών ΑΕΙ.

Σύμφωνα με τον Κοντιάδη οι διατάξεις αυτές δεν μπορούν να ερμηνευτούν διαφορετικά και με αυτό τον πάγιο τρόπο ερμηνεύονται και από το ΣτΕ με την νομολογία του. Χαρακτηριστικά παραδείγματα:

ΣτΕ 1698/2013: «Δεν είναι επιτρεπτό χρόνος σπουδών που έχει διανυθεί σε τμήμα ή παράρτημα ΑΕΙ της αλλοδαπής, το οποίο λειτουργεί στην Ελλάδα με μορφή ιδιωτικού φροντιστηρίου ή εργαστηρίου ελευθέρων σπουδών να αναγνωριστεί ως χρόνος διανυθείς σε ΑΕΙ της αλλοδαπής ομοταγές προς ελληνικό ΑΕΙ, διότι μια τέτοια

αναγνώριση θα ισοδυναμούσε με αναγνώριση σπουδών που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα σε ιδιωτικό φορέα, ως σπουδών ανώτατης εκπαίδευσεως, και θα συνιστούσε καταστρατήγηση του Συντάγματος».

ΣτΕ 992/2023: «Ούτε ο δημόσιος χαρακτήρας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσεως και το κύρος του δημόσιου πανεπιστήμιου προσβάλλονται δεδομένου ότι δεν τίθεται ζήτημα αναγνωρίσεως ισοτιμίας τίτλων σπουδών ανώτατης εκπαίδευσεως που έχουν χορηγηθεί από ιδιωτικούς φορείς...» (Κοντιάδης, 2024). Εδώ, με τρόπο έμμεσο, το ΣτΕ επιβεβαιώνει στην κρίση του ότι συνταγματικά δεν υπάρχει ζήτημα αναγνώρισης ισοτιμίας τίτλων σπουδών ανώτατης εκπαίδευσης που έχουν χορηγηθεί από ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα.

Επιπλέον, ο Κοντιάδης κάνει αναφορά στην άποψη πολλών νομικών της αντίθετης άποψης οι οποίοι υποστηρίζουν ότι παρά την γραμματική διατύπωση του Συνταγματικού κειμένου ερμηνεία του Συντάγματος δεν πρέπει να είναι σύμφωνη με το γράμμα του κειμένου αλλά με το δίκαιο της ΕΕ. Η ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων του άρθρου 16, κατά συνέπεια, πρέπει να προσαρμόζεται ώστε να μην έρχεται σε σύγκρουση με τους ενωσιακούς κανόνες δικαίου. Υπό αυτό το πρίσμα πρέπει να ερμηνεύεται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπεται η παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες. Σε αυτό, το πλαίσιο, επικαλούνται την κρίσιμη ενωσιακή Οδηγία 2005/36 (παράγωγο δίκαιο της ΕΕΤ) που υποχρεώνει την Ελλάδα να αναγνωρίζει επαγγελματικά την εκπαίδευση που παρέχεται μέσω κολλεγίων τα οποία αποτελούν παραρτήματα ή συνεργάζονται με ξένα πανεπιστήμια. Όπως σημειώνει ο Κοντιάδης, και ήδη αναφέρθηκε στη παρούσα εργασία, η ΕΕ έχει αρμοδιότητα μόνο στο πεδίο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Όσον αφορά τη λειτουργία των εθνικών συστημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ο ρόλος της είναι επικουρικός, καθώς το κράτος μέλος έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα. Όσον αφορά την Οδηγία 2005/36, αυτή ήδη ισχύει και εφαρμόζεται στην Ελλάδα, δίχως να απαιτείται η αναγνώριση της λειτουργίας των ιδιωτικών φορέων που παρέχουν την επαγγελματική εκπαίδευση ως ομοταγών των ελληνικών ΑΕΙ και συναφώς δίχως να απαιτείται η αναγνώριση του πτυχίου τους ως ισότιμο με τα πτυχία των Ελληνικών ΑΕΙ. Εν ολίγοις, αναγνωρίζεται η επαγγελματική τους και όχι η ακαδημαϊκή τους ισοτιμία. Ό,τι δηλαδή απαιτεί η ενωσιακή Οδηγία 2005/36 ισχύει και εφαρμόζεται, χωρίς να απαιτείται η αναγνώριση της δυνατότητας λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων. Άλλωστε, αναφέρει ο Κοντιάδης (2024) κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας,

ΣτΕ 3451/2011, ΣτΕ 3101/2017, ΣτΕ 2253/2019, τα ζητήματα της ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων σπουδών δεν εμπίπτουν στις διατάξεις των Ενωσιακών Συνθηκών, αλλά «ανάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ελληνικής Δημοκρατίας». Το ζήτημα της επαγγελματικής αναγνώρισης τέτοιων τίτλων σπουδών είναι διαφορετικό από το ζήτημα της ακαδημαϊκής αναγνώρισης αυτών». Κατά συνέπεια, δεν τίθεται κανένα ζήτημα σύγκρουσης ενωσιακού δικαίου και διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με όσους αντιτίθενται στην μεταρρύθμιση και ειδικότερα στην εισαγωγή του Ν.5094/2024, με την οποία, όπως υποστηρίζουν, επιχειρείται, με αντισυνταγματικό τρόπο, να παρακαμφθεί το νόημα του άρθρου 16 (Κοντιάδης & Τασόπουλος, 2024), βεβαίως και θα μπορούσαν να θεσμοθετηθούν συνταγματικές εγγυήσεις για την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών ΑΕΙ, αντίστοιχες με όσα το Σύνταγμα προβλέπει για την ελευθερία των ιδιωτών να ιδρύουν εκπαιδευτήρια (Κοντιάδης, 2024). Όμως, επί του παρόντος, τέτοια συνταγματική πρόβλεψη δεν υπάρχει. Για αυτό μόνο εάν το Σύνταγμα αναθεωρηθεί θα μπορούσε να κατοχυρωθεί η ελευθερία των ιδιωτών να ιδρύσουν ΑΕΙ. Προς τούτο, βέβαια, απαιτείται η ευρεία συναίνεση της κοινωνίας και ως εκ τούτου των κομμάτων σε κοινοβουλευτικό επίπεδο.

Η ευρύτερη κοινωνική και πολιτική συναίνεση για την αναθεώρηση του άρθρου 16 είναι αναγκαία δεδομένου των έως τώρα αντιλήψεων και πεποιθήσεων της κοινωνίας όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η ιδέα της δωρεάν δημόσιας παιδείας και εν προκειμένω, τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, είναι βαθιά ριζωμένη στην ελληνική κοινωνία, όπως είναι και η ευρεία πρόσβαση στα πανεπιστήμια, η προστασία του κράτους και η αυτονομία τους. Αυτές οι πεποιθήσεις, όπως υποστηρίζουν υποστηρικτές της μεταρρύθμισης, έχουν τόσο βαθιές ρίζες στην ελληνική κοινωνία ώστε να θεωρούνται και καθοριστικά πολιτιστικά χαρακτηριστικά της (Psacharopoulos, 2003, pp.5,15).

Πράγματι, η αποτυχία αναθεώρησης του άρθρου 16 κατά την διάρκεια των Συνταγματικών αναθεωρήσεων, όπως το 2008 και 2019, αλλά και παλαιότερα, δείχνει την αδυναμία ευρύτερης πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης, παρά την προσπάθεια των κυβερνήσεων που επεδίωκαν την αναθεώρησή του να το παρακάμψουν. Όμως, σύμφωνα με την άποψη όσων υποστηρίζουν την διατήρησή του άρθρου 16, όπως το άρθρο 16 δεν μπορεί να παρακαμφθεί έτσι δεν μπορεί να παρακαμφθεί η διαδικασία της εξασφάλισης ευρύτερης συναίνεσης (Photopoulos et al., 2025, p.4; Κοντιάδης,

2024; Γιαννακόπουλος, 2023, σ.23). Όπως χαρακτηριστικά διατυπώνει ο καθηγητής Γιαννακόπουλος: «Ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου και της Δημοκρατίας επιβάλλει οι θεμελιώδεις διαφωνίες ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης να επιλύονται στο πλαίσιο της τυπικής διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος. Κάθε άλλος μηχανισμός παράκαμψης ή αδρανοποίησης των σαφών διατάξεων του ισχύοντος άρθρου 16 του Συντάγματος επιτείνει απλώς την προϊούσα παρακμή των κεκτημένων του νεωτερικού συνταγματισμού. Τα κεκτημένα αυτά αξιώνουν οι διαφορετικές απόψεις να αναμετρηθούν με ειλικρίνεια και συναινετικό πνεύμα ενώπιον των δύο Βουλών και -ενδιαμέσως, ενώπιον- του εκλογικού σώματος, που, κατά το άρθρο 110 του Συντάγματος, είναι τα όργανα που έχουν την αρμοδιότητα να αποφασίζουν κάθε θεμελιώδη μεταβολή του ισχύοντος νομικού πλαισίου» (Γιαννακόπουλος, 2023, σ.23).

Σε αντίθετη κατεύθυνση από τις ανωτέρω απόψεις, κινείται η πλευρά όσων υποστηρίζουν την εν λόγω εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, η οποία είναι δυνατή με ή δίχως την αναθεώρηση ή κατάργηση του άρθρου 16. Έγκριτοι συνταγματολόγοι έχουν τη γνώμη ότι δεν μπορεί η απόφαση για την συνταγματικότητα των εν λόγω αλλαγών να στηρίζεται στην κατά γράμμα ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 16. Όπως χαρακτηριστικά υπογραμμίζουν οι Βενιζέλος και Σκουρής (2023): «Η σύγχρονη ερμηνεία του άρθρου 16, όπως και του Συντάγματος συνολικά, δεν μπορεί να είναι ούτε γραμματική ούτε «οριτζιναλιστική», προσκολλημένη στην αρχική βούληση του συντακτικού νομοθέτη και στην πρόσληψη της γραμματικής διατύπωσης σύμφωνα με τα δεδομένα και τα συμφραζόμενα της εποχής κατά την οποία θεσπίστηκαν οι διατάξεις. Το Σύνταγμα, ιδίως σήμερα, υπό συνθήκες πολυεπίπεδου συνταγματισμού και πολλαπλότητας των έννομων τάξεων (εθνική, ενωσιακή, διεθνής) πρέπει να ερμηνεύεται σε αρμονία προς το Δίκαιο της ΕΕ και προς το Διεθνές Δίκαιο με στόχο να διατηρούνται σε κάθε περίπτωση στο ύψιστο δυνατό επίπεδο οι εγγυήσεις της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων».

Προς τούτο, πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη τόσο η νομολογία του ΔΕΕ, όπως η κρίσιμη για την λειτουργία αλλοδαπών ΑΕΙ σε ένα κράτος μέλος, C-66/18, όσο, κυρίως, όσο κυρίως και οι σχετικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου (ΣΛΕΕ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, GATS). Σύμφωνα με τους Βενιζέλο και Σκούρτη, η κατηγορηματική επιταγή του άρθρου 16, με την οποία απαγορεύεται η ίδρυση μη κρατικών ΑΕΙ, δίχως να γίνεται διάκριση μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών φυσικών

ή νομικών προσώπων, έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 49 της ΣΛΕΕ, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα ελευθερίας εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με το άρθρο 14 παρ. 3 του Χάρτη το οποίο κατοχυρώνει την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Συγχρόνως, παραβιάζει τις διατάξεις του άρθρου 16 του Χάρτη, περί επιχειρηματικής ελευθερίας, καθώς και του άρθρου 13, εδαφ.β', περί ακαδημαϊκής ελευθερίας (Βενιζέλος & Σκούρτης, 2023).

Παράλληλα, όπως υπογραμμίζουν, η απαγόρευση ίδρυσης ιδιωτικών ΑΕΙ και η μορφή οργάνωσης των ΑΕΙ αποκλειστικά ως ΝΠΔΔ, δεν μπορεί να θεωρηθεί στοιχείο της «ελληνικής εθνικής συνταγματικής ταυτότητας», άρα και «θεμιτός σκοπός», ικανός να δικαιολογήσει τη μη πλήρη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και ούτως να θεμελιώσει αποκλίσεις από τις θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες και δικαιώματα που διασφαλίζουν οι ενωσιακές Συνθήκες και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, όπως εν προκειμένω ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (Βενιζέλος και Σκούρτης, 2023). Επιπλέον, σύμφωνα με την ανωτέρω προσέγγιση, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι η Συνταγματική απαγόρευση ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί ως ιδιαιτερότητα που ανήκει στον «σκληρό πυρήνα» της ελληνικής εθνικής ταυτότητας, κάτι που σύμφωνα με τους δύο συνταγματολόγους, μόνο ο ενωσιακός δικαστής θα μπορούσε να αποφασίσει, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι μια τέτοια γενική και απόλυτη απαγόρευση, όπως αυτή του άρθρου 16 παρ. 8 του Συντάγματος, είναι συμβατή με την ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας. ιδίως όταν στην ίδια διάταξη και στο εδάφ. α' της παρ.8 του άρθρου 16, είναι εδραιωμένη και συνταγματικά αναγνωρισμένη η ιδιωτική πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα (Βενιζέλος & Σκούρτης, 2023).

Σύμφωνα με τους Βενιζέλο και Σκούρτη, η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνευτική προσέγγιση του ελληνικού Συντάγματος έχει αξιοποιηθεί με επιτυχία στο παρελθόν από τα ελληνικά δικαστήρια, ως «εργαλείο άρσης των συγκρούσεων» οι οποίες προκύπτουν από την αλληλεξάρτηση της εθνική έννομης τάξης και αυτής της ΕΕ. Αναφέρουν μάλιστα ως παράδειγμα αυτό στην υπόθεση του «βασικού μετόχου» (άρθρο 14, παρ.9 του Συντάγματος) όπου το Σύνταγμα περιόριζε αρμοδιότητα οικονομικού χαρακτήρα που ρυθμιζόταν από Οδηγία της ΕΕ. Όμως, σύμφωνα με την άποψη του Κοντιάδη, το προβαλλόμενο επιχείρημα του «βασικού μετόχου» δεν μπορεί να ισχύει στην περίπτωση της λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ στην Ελλάδα, καθώς δεν υφίσταται αρμοδιότητα της ΕΕ στον τομέα της εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένης

της τριτοβάθμιας, όπως διατυπώνεται στην παρ.1 του άρθρου 165 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία η ΕΕ έχει επικουρικό ρόλο αλλά την αρμοδιότητα για την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος την έχουν τα κράτη μέλη. Αν η απαγόρευση των ιδιωτικών ΑΕΙ από το ελληνικό Σύνταγμα ερχόταν σε αντίθεση με τους ενωσιακούς δικαιικούς κανόνες, η Επιτροπή θα είχε εγκαλέσει την Ελλάδα, σύμφωνα με τον Κοντιάδη (Κοντιάδης, 2004).

Εντούτοις, οι Βενιζέλος & Σκουρής, υποστηρίζουν ότι εάν το άρθρο 16 του Συντάγματος και συγκεκριμένα οι διατάξεις των παρ.5 και 8, ερμηνευτούν σε αρμονία με το Δίκαιο της ΕΕ, τότε δεν θα υπάρξει αντίθεση μεταξύ των όσων το άρθρο επιτάσσει και ενός εθνικού νόμου ο οποίος ρυθμίζει τα σχετικά με την εγκατάσταση και παροχή υπηρεσιών στην Ελλάδα από ΑΕΙ άλλου κράτους-μέλους της ΕΕ, ή και τρίτου κράτους μέρους της GATS, είτε απευθείας είτε σε συνεργασία με ιδιωτική επιχείρηση, η οποία έχει έδρα στην Ελλάδα ή σε άλλο κράτος-μέλος της ΕΕ ή ενδεχομένως σε τρίτο κράτος μέρος της GATS, η οποία παρέχει υπηρεσίες εκπαιδευτικού χαρακτήρα υπό τον ακαδημαϊκό έλεγχο του αλλοδαπού ΑΕΙ (Βενιζέλος & Σκουρής, 2023).

Όπως έδειξε η συνέχεια, ο Ν.5094/2024 ήταν στην ανωτέρω κατεύθυνση και σύμφωνα με την νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 1918/2025) δεν τίθεται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των σχετικών διατάξεων του συγκεκριμένου Νόμου. Εντούτοις, επειδή φαίνεται ότι θα υπάρξουν πιθανά προβλήματα στο μέλλον όσον αφορά τους περιορισμούς που θέτει το άρθρο 16 σε σχέση με την πλήρη δυνατότητα των ιδιωτών να ιδρύσουν ΑΕΙ στην Ελλάδα, η αναθεώρησή ή κατάργησή του παραμένει το ζητούμενο και προτείνεται στην επόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος.

4.2 Ο Ν. 5094/2024

Όπως προαναφέρθηκε, με την ψήφιση του Ν. 5094/24 φαίνεται ότι αρχικά παρακάμπτεται το εμπόδιο που εγείρει το άρθρο 16 στην ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και ειδικότερα την ίδρυση παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Αυτό επιβεβαιώθηκε και με την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΣτΕ 1918-1920/2025 με την οποία εξετάστηκε η συνταγματικότητα του εν λόγω νόμου. Ο Ν. 5094/24, ο οποίος ψηφίστηκε στις 8/3/2024 και τέθηκε σε ισχύ 13/3/2024, με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ Α' 39), αφορά σε ζητήματα ενίσχυσης και

λειτουργίας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και μόνο ένα μικρό μέρος του (Κεφ. ΚΣΤ': Λοιπές Διατάξεις, Μέρος Δ', «Εγκατάσταση και λειτουργία νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης», άρθρα 130-154) ορίζει τα σχετικά με την εγκατάσταση και λειτουργία των παραρτημάτων των αλλοδαπών ΑΕΙ στην Ελλάδα.¹ Τα βασικά σημεία του Ν.5094/2024, όσον αφορά τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, είναι τα ακόλουθα:

Όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 130 του παρόντος νόμου, σκοπός και αντικείμενο των σχετικών διατάξεων είναι «η ρύθμιση της αδειοδότησης της εγκατάστασης στην Ελλάδα παραρτημάτων μητρικών ιδρυμάτων υπό την μορφή Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Ν.Π.Π.Ε.), κατά τρόπο σύμφωνο με τον συνταγματικό προορισμό της ανώτατης εκπαίδευσης. 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» (Ν. 5094/24, άρθρο 130).

Εξ αρχής, με τις διατάξεις αυτού του άρθρου, καθίσταται πρόδηλο ότι πρόθεση του νομοθέτη είναι να θεμελιώσει τη βούλησή του για την λειτουργία αλλοδαπών ΑΕΙ στην Ελλάδα, στο γεγονός ότι θα λειτουργούν ως παραρτήματα αλλοδαπών ΑΕΙ, τα οποία εδρεύουν και είναι αναγνωρισμένα σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, δίχως βέβαια και να αποκλείονται ΑΕΙ τρίτων χωρών. Δεν γίνεται καμία αναφορά ή διάκριση εάν τα πανεπιστήμια αυτά λειτουργούν στις χώρες τους ως κρατικά ιδρύματα ή ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ιδιωτικά, μη κερδοσκοπικά). Ως εκ τούτου, εάν ένα δημόσιο ΑΕΙ, το οποίο έχει την έδρα του στην αλλοδαπή, μπορεί να ιδρύσει παράρτημα στην Ελλάδα, βάσει των σχετικών διατάξεων του Ν.5094/2024, το ίδιο θα μπορεί και ένα αλλοδαπό ιδιωτικό ΑΕΙ. Βέβαια με το άρθρο 134, καθορίζεται επακριβώς η νομική φύση αυτών των παραρτημάτων δίχως όμως να αποκλείονται τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Στην παρ.1 του άρθρου 134 ορίζεται ότι: «Το παράρτημα Νομικού Προσώπου Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Ν.Π.Π.Ε.) αποτελεί νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού με νομική προσωπικότητα, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με αποκλειστικό σκοπό την παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης». Η χρήση του

¹ Ν. 5094/24, Κεφ. ΚΣΤ': Λοιπές Διατάξεις, Μέρος Δ': «Εγκατάσταση και λειτουργία νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης», άρθρα 130 -155.

όρου «Νομικό Πρόσωπο Ειδικού Σκοπού», οπωσδήποτε διευκολύνει τον νομοθέτη στην εξεύρεση της αντικατάστασης του όρου «Νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου» και το ενδεχόμενο μιας άμεσης σύγκρουσης με την επιταγή του άρθρου 16 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι τα ΑΕΙ λειτουργούν ως Ν.Π.Δ.Δ. Το παράρτημα του αλλοδαπού ΑΕΙ που θα ιδρυθεί στην Ελλάδα θα λειτουργήσει ως νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, ένα ΑΕΙ το οποίο έχει ιδρυθεί και λειτουργεί στην αλλοδαπή, ΕΕ ή τρίτη χώρα, ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, και όχι απαραίτητα ως δημόσιο εκπαιδευτικό ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, θα μπορεί να εγκαταστήσει παράρτημα και να λειτουργεί στην Ελλάδα ως νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Η έννοια του όρου Ν.Π.Π.Ε. παρέχεται από τον ίδιο τον νόμο, στο άρθρο 132, ορισμός ε': «Ν.Π.Π.Ε είναι ένα νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ρυθμιζόμενο με τις διατάξεις του παρόντος, με αποκλειστικό σκοπό την παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, το οποίο συνδέεται απευθείας με το μητρικό ίδρυμα και αποτελεί παράρτημά του στην Ελλάδα, με βάση απόφαση του μητρικού ιδρύματος ή εκπαιδευτική συμφωνία του».

Αξίζει να σημειωθεί ότι το παράρτημα του ξένου ΑΕΙ στην Ελλάδα, μπορεί αλλά δεν υποχρεούται να περιλαμβάνει στην επωνυμία του την επωνυμία του μητρικού ιδρύματος, αλλά οπωσδήποτε τις λέξεις «Νομικό Πρόσωπο Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης» ή το αρκτικόλεξο «Ν.Π.Π.Ε» (Ν. 5094/2024, άρθρο 134, παρ.4).

Είναι επίσης σημαντικό να επισημανθεί ότι στο άρθρο 130, ο νομοθέτης παραθέτει τα πλεονεκτήματα/λόγους τα οποία καθιστούν αναγκαία την εφαρμογή αυτού του νόμου, αιτιολογώντας, πέραν της ανάγκης για εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου με το δίκαιο της ΕΕ, τη νομοθέτηση αυτής της μεταρρύθμισης. Σύμφωνα με τις συγκεκριμένες διατάξεις, η λειτουργία των παραρτημάτων αλλοδαπών ΑΕΙ, «ρυθμίζει τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης» συμβάλλοντας στη διεύρυνση των παρεχόμενων εκπαιδευτικών ευκαιριών στη χώρα μας κατά τρόπο συμβατό με την κοινωνική αποστολή της ανώτατης εκπαίδευσης, καθώς και στην προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών. Συμβάλλει επίσης στη μερική κάλυψη της διαρκώς αυξανόμενης εγχώριας ζήτησης για πανεπιστημιακές σπουδές ενώ έχει και θετική επίδραση στην οικονομία: Συμβάλλει στην «αύξηση των δεικτών οικονομικής ανάπτυξης μέσω του ανθρώπινου κεφαλαίου, νέων γνώσεων, ιδεών και τεχνολογιών που θα παραμείνουν στη χώρα» καθώς και «στην ανάσχεση της τάσης εκπατρισμού

των νέων της χώρας για προπτυχιακές και μεταπτυχιακές σπουδές σε πανεπιστήμια του εξωτερικού» (Ν.5094/2024, άρθρο 130).

Τα εν λόγω παραρτήματα των αλλοδαπών ΑΕΙ, μπορούν, ακριβώς όπως και τα δημόσια ΑΕΙ στην Ελλάδα, να παρέχουν προγράμματα σπουδών τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης πρώτου, δεύτερου και τρίτου κύκλου, καθώς και προγράμματα σπουδών σύντομης διάρκειας και διά βίου μάθησης (άρθρο 133, παρ.β'). Λειτουργώντας ως Ν.Π.Π.Ε, και μάλιστα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, μπορούν, μεταξύ άλλων, να αποκτούν και να διαθέτουν κινητή και ακίνητη περιουσία, να αποδέχονται δωρεές, χορηγίες, εισφορές σε χρήματα ή υπηρεσίες ή σε κινητή ή ακίνητη περιουσία, που προέρχονται από ιδιωτικά χρηματοδοτικά εργαλεία, να δανείζονται και να επενδύουν χρήματα (άρθρο 134, παρ.2). Ουσιαστικά, θα έχουν την ελευθερία ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, να λειτουργούν ως ανεξάρτητοι οργανισμοί, με χρηματοδοτική αυτονομία και ανεξαρτησία από το ελληνικό Δημόσιο. Το γεγονός επίσης ότι θα είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, κάτι το οποίο ορίζεται και στην διάταξη της παρ.9 του άρθρου 134, με την οποία ορίζεται ρητά ότι «απαγορεύεται στο παράρτημα – Ν.Π.Ε.Ε. να διανέμει μέρος των εσόδων του σε οποιοδήποτε πρόσωπο», δεν αναιρεί τον ιδιωτικό τους χαρακτήρα. Ούτε βέβαια το γεγονός ότι τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού και όχι, επί παραδείγματι, του Υπουργείου Εμπορίου (Ν.5094/2024, άρθρο 136).

Το κρίσιμο στοιχείο στο Ν.5094/2024, ήταν ο νομικός χαρακτήρας των παραρτημάτων των αλλοδαπών ΑΕΙ που θα λειτουργούν στην Ελλάδα: Ν.Π.Π.Ε, ένα νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού. Όρος που δεν υπήρχε αλλά δημιουργήθηκε ειδικά για την περίπτωση αυτών των ιδρυμάτων. Η χρήση του όρου αυτού λύνει πολλά ζητήματα, έστω και τύποις, κυρίως όσον αφορά τον ιδιωτικό τους χαρακτήρα, ο οποίος έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις της παρ.8, του άρθρου 16 του Συντάγματος. Όπως επισημαίνεται και στην Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου (Ν.5094/2024), ο χαρακτηρισμός των παραρτημάτων αλλοδαπών ΑΕΙ ως Ν.Π.Π.Ε και ιδιαίτερα «νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού» είναι πρωτότυπος στην ελληνική νομοθεσία στην οποία υπάρχουν μόνο οι όροι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Η χρήση του όρου αυτού για την νομική φύση αυτών των παραρτημάτων ασφαλώς συνιστά μια *sui generis* κατηγορίας νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, τα οποία παρέχουν υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης και έχουν ιδιαίτερα λειτουργικά χαρακτηριστικά τα οποία δεν απαντώνται

σε πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δίχως όμως, ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, να ασκούν κερδοσκοπική δραστηριότητα (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, σ.17).

Το κρίσιμο ζήτημα της αντίθεσης της λειτουργίας των παραρτημάτων αλλοδαπών ΑΕΙ με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος τίθεται και στην Έκθεση της Βουλής επί του συγκεκριμένου νομοσχεδίου. Το κύριο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι εάν επιτρέπουν οι ως άνω διατάξεις τη λειτουργία στην Ελλάδα αλλοδαπών ΑΕΙ τα οποία «αναγνωρίζονται ως ομοταγή» των ημεδαπών (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, σ.18). Η Έκθεση, επιχειρώντας να απαντήσει στο ερώτημα, ανατρέχει τόσο στην ελληνική όσο και την ενωσιακή νομολογία. Αναφέρεται στην απόφαση του ΣτΕ (Ολομ.) 3457/1998, στην οποία, όπως ήδη παρουσιάστηκε στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, αν και το Δικαστήριο έκρινε ότι η αναγνώριση ως ανώτατων σπουδών, των σπουδών που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα σε παράρτημα του αλλοδαπού ΑΕΙ, το οποίο λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, παραβιάζει το άρθρο 16 του Συντάγματος, εντούτοις σύμφωνα με την μειοψηφούσα άποψη των δικαστών, το Σύνταγμα απαγορεύει την ίδρυση στην Ελλάδα ΑΕΙ από ιδιώτες και όχι την εγκατάσταση και λειτουργία τμημάτων ή παραρτημάτων ομοταγών ΑΕΙ που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, σ.18).

Η Έκθεση της Βουλής για τον Ν.5094/2024 αναφέρεται διεξοδικά στις αποφάσεις του ΔΕΕ επί ζητημάτων τα οποία αφορούν τους παρόχους υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίες λαμβάνονται σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου. Οι διατάξεις της ΣΛΕΕ με τις οποίες καθορίζονται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της ΕΕ, όπως του άρθρου 165, είναι θεμελιώδεις για την σχετική νομολογία. Όπως θεμελιώδεις είναι και οι διατάξεις των άρθρων 49 και 54 τα οποία εγγυώνται την ελευθερία εγκατάστασης. Σύμφωνα με την Έκθεση της Βουλής, η οποία λαμβάνει υπόψη τις παραδοχές της ενωσιακής νομολογίας, αν και η ΕΕ δεν έχει δοτή αρμοδιότητα επί θεμάτων παροχής παιδείας, παρά μόνον υποστηρικτική, εντούτοις, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να τεθεί ερώτημα προς τη δικαιοσύνη για το εάν υφίσταται σύγκρουση μεταξύ των διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος και της νομολογίας του ΔΕΕ σχετικής με την παροχή υπηρεσιών ανωτάτης εκπαίδευσης και τι «κατισχύει όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης», μιας θεμελιώδους αρχής της ΣΛΕΕ (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, σ.22).

Όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης, σημείο αναφοράς στην ως άνω νομολογία του ΔΕΕ, προϋπόθεση για την επίκλησή της είναι η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Έχει κριθεί ότι ένα ΑΕΙ το οποίο χρηματοδοτείται αποκλειστικά από το Δημόσιο, δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα. Εάν όμως ένα εκπαιδευτικό ίδρυμα χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από ιδιωτικούς πόρους, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των ιδιωτικών ΑΕΙ, τότε αυτό συνιστά οικονομική δραστηριότητα και μπορεί να επικαλεσθεί την παραβίαση της ελευθερίας εγκατάστασης σε μια ένδικη διαφορά με ένα κράτος μέλος, άσχετα εάν οι αποδέκτες της παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών (φοιτητές) καταβάλουν δίδακτρα ή εάν ο πάροχος είναι κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα. Βεβαίως το κράτος μέλος μπορεί να επιβάλλει περιορισμούς στην ελευθερία εγκατάστασης επικαλούμενο ορισμένους λόγους και κυρίως «επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος», τον «θεμιτό χαρακτήρα» των οποίων όμως θα κρίνει το Δικαστήριο (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, σ.23). Αναλυτικότερα, η σχετική επιχειρηματολογία θα παρουσιαστεί στη νομολογία που ακολουθεί.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

1. Νομολογία ΔΕΕ.

Ζητήματα λειτουργίας και αναγνώρισης αλλοδαπών παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που ιδρύονται, εγκαθίστανται και λειτουργούν σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ έχουν κατά καιρούς απασχολήσει το ΔΕΕ. Μία από τις πλέον σημαντικές αποφάσεις στη νομολογία του ΔΕΕ είναι αυτή στην υπόθεση C-66/18, η οποία αφορά την προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ουγγαρίας. Σημαντική επίσης είναι η νομολογία ΔΕΕ C-151/07, όσον αφορά και την ελληνική νομολογία, μιας και στη συγκεκριμένη υπόθεση εξετάζεται προδικαστικό ερώτημα που θέτει το ΣτΕ στο ΔΕΕ.

1.1 ΔΕΕ C-151/07

Όπως προαναφέρθηκε, το ζήτημα της αναγνώρισης της λειτουργίας ιδιωτών παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς και άλλων συναφών ζητημάτων, όπως η αναγνώριση του τίτλου σπουδών που οι συγκεκριμένοι πάροχοι απονέμουν, είχε απασχολήσει και παλαιότερα την ελληνική δικαιοσύνη και ειδικότερα το ΣτΕ. Σε κάποιες περιπτώσεις το ΣτΕ απευθύνθηκε στο ΔΕΕ για να εξεταστεί εάν υπάρχει αντίθεση μεταξύ ελληνικού και ενωσιακού δικαίου.

Για παράδειγμα, στην υπόθεση ΔΕΕ C-151/07 εξετάστηκε το προδικαστικό ερώτημα του ΣτΕ με το οποίο τέθηκε το ζήτημα αν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους υποδοχής (Ελλάδα) υποχρεούνται, κατά το άρθρο 3 της Οδηγίας 92/51, να αναγνωρίζουν, με την επιφύλαξη του άρθρου 4 της οδηγίας αυτής, το δίπλωμα που έχει χορηγηθεί από αρμόδια αρχή άλλου κράτους μέλους και πιστοποιεί την ολοκλήρωση σπουδών που έχουν πραγματοποιηθεί, εν όλω ή εν μέρει, σε φορέα εγκατεστημένο στο κράτος μέλος υποδοχής (Ελλάδα) ο οποίος, δυνάμει της νομοθεσίας του τελευταίου αυτού κράτους μέλους (άρθρο 16 του Ελληνικού Συντάγματος), δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτικό ίδρυμα (ΔΕΕ C-151/07, σκέψη 29).

Το ΔΕΕ έκρινε στην απόφασή του ότι οι αρμόδιες ελληνικές αρχές υποχρεούνται να αναγνωρίσουν το επίμαχο δίπλωμα. Τα κυριότερα επιχειρήματα ήταν: 1. Το επίμαχο δίπλωμα δεν εντάσσεται, από την άποψη της Οδηγίας 89/48, στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, αλλά στο εκπαιδευτικό σύστημα του κράτους μέλους από το

οποίο εξαρτάται η αρμόδια αρχή που έχει χορηγήσει το δίπλωμα αυτό. Κατά συνέπεια, στην αρμόδια αρχή του κράτους της αλλοδαπής εναπόκειται να διασφαλίζει την ποιότητα της σχετικής εκπαίδευσης και όχι στην Ελλάδα και σε αυτήν την περίπτωση δεν παραβιάζεται το άρθρο 16 (ΔΕΕ C-151/07, Σκέψη 31).

2. Το γεγονός ότι ο υπήκοος κράτους μέλους επιλέγει να αρχίζει να ασκεί νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα στο κράτος μέλος της προτίμησής του δεν συνιστά αυτό καθαυτό κατάχρηση του γενικού συστήματος αναγνώρισης που θεσπίζει η Οδηγία 89/48 και ότι το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να επιλέγουν το κράτος μέλος εντός του οποίου επιθυμούν να αποκτήσουν τα επαγγελματικά προσόντα τους είναι συμφυές με την άσκηση, σε μια ενιαία αγορά, των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη ΕΚ (ΔΕΕ C-151/07, Σκέψη 32).

Αξίζει να αναφερθεί, ότι εξίσου καταδικαστική για την Ελλάδα υπήρξε η απόφαση του ΔΕΕ στην C-274/05, στο ίδιο ζήτημα, ήτοι στην μη αναγνώριση διπλώματος που χορηγήθηκε από τις αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους κατόπιν σπουδών που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο συμφωνίας, βάσει της οποίας σπουδές που πραγματοποιούνται σε ιδιωτικό ίδρυμα στην Ελλάδα επικυρώνονται από τις εν λόγω αρχές.

1.2. ΔΕΕ C-66/18

Στην υπόθεση της απόφασης C-66/18, το ΔΕΕ εκλήθη να εξετάσει τη συμβατότητα με το ευρωπαϊκό δίκαιο τροποποιητικών διατάξεων της ουγγρικής νομοθεσίας για την τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Πραγματικά περιστατικά. Νομοθετικό πλαίσιο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με προσφυγή της ζήτησε από το Δικαστήριο να εξετάσει δύο συγκεκριμένες ρυθμίσεις της ουγγρικής νομοθεσίας σχετικά με την λειτουργία αλλοδαπών παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Με τις επίμαχες ρυθμίσεις, τα αλλοδαπά ΑΕΙ μπορεί να ασκούν εκπαιδευτική δραστηριότητα εντός της Ουγγαρίας υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Ως προς την πρώτη ρύθμιση (άρθρο 76, παρ.1α, Ν. CCIV/2011, ουγγρικός νόμος για την τριτοβάθμια εκπαίδευση), η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφασίσει, εάν η Ουγγαρία απαιτώντας, στην περίπτωση των αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα εκτός του

Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, να έχει συναφθεί διεθνής σύμβαση ως προϋπόθεση για να μπορούν να παρέχουν εκπαιδευτικές υπηρεσίες εντός της Ουγγαρίας, παραβιάζει συγκεκριμένες υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS), συγκεκριμένα διατάξεις του άρθρου XVII, η οποία εγκρίθηκε με την απόφαση 94/800/EK του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994.

Ως προς την δεύτερη ρύθμιση (Άρθρο 76, παρ.1b, Ν. CCIV/2011), η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί εάν η Ουγγαρία, επιβάλλοντας στα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στη χώρα προέλευσής τους, παραβαίνει τις υποχρεώσεις της που υπέχει από το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, καθώς και τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ αλλά και από το άρθρο XVII της GATS. Επιπλέον, να διαπιστωθεί εάν η Ουγγαρία επιβάλλοντας τα ανωτέρω μέτρα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 13 (ακαδημαϊκή ελευθερία), το άρθρο 14, παρ. 3, (ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων) και το άρθρο 16 (επιχειρηματική ελευθερία) του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ C-66/18, σκέψη 1).

Απόφαση και σκεπτικό Δικαστηρίου.

Το ΔΕΕ, στην απόφασή του, έκρινε ότι η Ουγγαρία με την θέσπιση των ρυθμίσεων για τους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο XVII της GATS, καθώς και τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ περί ελεύθερης εγκατάστασης και από το άρθρο 16 της Οδηγίας 2006/123, όπως και αυτές των άρθρων 13 και 14, παρ. 3 (τα οποία εγγυώνται την ακαδημαϊκή ελευθερία και ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων), και το άρθρο 16 (επιχειρηματική ελευθερία) του Χάρτη (ΔΕΕ C-66/18, σκέψη 243).

Τα κυριότερα σημεία του σκεπτικού της απόφασης είναι:

1. Επί του άρθρου XVII της GATS.

Σύμφωνα με το σκεπτικό του Δικαστηρίου, η απαίτηση για τη ύπαρξη προηγούμενης διεθνούς σύμβασης (άρθρο 76, , παρ. 1 a, του νόμου CCIV) «παρέχει στην Ουγγαρία τη δυνατότητα να παρακωλύει αυθαιρέτως την είσοδο αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην εγχώρια αγορά ή τη συνέχιση της δραστηριότητας τους εκεί, εφόσον η σύναψη τέτοιας διεθνούς σύμβασης και, κατά συνέπεια, η εκπλήρωση της προϋπόθεσης αυτής εξαρτώνται εν τέλει αποκλειστικώς από την πολιτική βούληση του ίδιου του κράτους μέλους» (ΔΕΕ C-66/18, σκέψη 136). Επιπλέον, η ανωτέρω απαίτηση δεν είναι «σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι ο σκοπός της πρόληψης απατηλών πρακτικών θα μπορούσε να επιτευχθεί πιο αποτελεσματικά μέσω του ελέγχου των δραστηριοτήτων τέτοιων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην Ουγγαρία και, ενδεχομένως, μέσω της απαγόρευσης της άσκησης των σχετικών δραστηριοτήτων μόνο σε όσα εξ αυτών έχουν αποδεδειγμένα μετέλθει παρόμοιες πρακτικές» (ΔΕΕ C-66/18, σκέψη 137). Όσον αφορά στη δεύτερη ρύθμιση (άρθρο 76, παρ. 1b, του νόμου CCIV), η απαίτηση της Ουγγαρίας, σύμφωνα με την οποία τα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα που επιθυμούν να εγκατασταθούν στην Ουγγαρία, οφείλουν να έχουν προηγουμένως συστήσει εκπαιδευτικό ίδρυμα στην χώρα προέλευσής τους και να παρέχουν εκεί υπηρεσίες διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, συνιστά μια λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση σε σχέση με τη μεταχείριση έναντι των Ούγγρων παρόχων, κάτι που συνιστά ανταγωνιστικό μειονέκτημα για τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών. Συνεπώς, η απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος τροποποιεί τους όρους του ανταγωνισμού προς όφελος των αντίστοιχων Ούγγρων παρόχων (ΔΕΕ C-66/18, σκ.147-149). Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ουγγαρία, παραβιάζει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο XVII της GATS.

2. Επί του άρθρου 49 ΣΛΕΕ:

Οι υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης οι οποίες παρέχονται έναντι αμοιβής από ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα συνιστούν «υπηρεσίες» κατά την έννοια της ΣΛΕΕ. Συνεπώς, τα ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα τα οποία ασκούν, με τρόπο σταθερό και συνεχή, δραστηριότητες σχετικές με την εκπαίδευση και την επιστημονική έρευνα δύναται να προβάλουν το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης δυνάμει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ (ΔΕΕ C-66/18, σκ.158).

Η απαίτηση, εκ μέρους της Ουγγαρίας, σύμφωνα με την οποία τα αλλοδαπά ΑΕΙ οφείλουν να παρέχουν υπηρεσίες διδασκαλίας στο κράτος της έδρας τους εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, στον βαθμό που η απαίτηση αυτή ισχύει ως προς ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα το οποίο έχει την έδρα του σε άλλο κράτος μέλος, πλην της Ουγγαρίας, και παρέχει εκεί υπηρεσίες διδασκαλίας έναντι αμοιβής (ΔΕΕ C-66/18, σκ. 163). Αυτό διότι, σύμφωνα με το σκεπτικό του Δικαστηρίου, η απαίτηση αυτή εκ μέρους της Ουγγαρίας ενδέχεται να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την ελευθερία εγκατάστασης στην Ουγγαρία για τους υπηκόους άλλου κράτους μέλους οι οποίοι θα επιθυμούσαν να εγκατασταθούν στην Ουγγαρία με σκοπό την παροχή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η απαίτηση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από τα επιχειρήματα που προβάλλει η Ουγγαρία σχετικά με την διατήρηση της δημόσιας τάξης ούτε για λόγους υπέρτερου γενικού συμφέροντος σχετικούς με την πρόληψη απατηλών πρακτικών και την ανάγκη διασφάλισης υψηλού επιπέδου ποιότητας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕΕ C-66/18, σκ.169,189).

3. Επί του άρθρου 16 της οδηγίας 2006/123 και, επικουρικώς, επί του άρθρου 56 ΣΛΕΕ

Η παροχή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έναντι αμοιβής την οποία μπορεί να ασκήσουν εκπαιδευτικά ιδρύματα αλλοδαπής στη Ουγγαρία, αποτελεί «οικονομική δραστηριότητα» κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123 (ΔΕΕ C-66/18, σκ.195). Κατά το άρθρο 16, παρ. 3, της οδηγίας 2006/123, το κράτος μέλος στο οποίο μεταβαίνει ο πάροχος υπηρεσιών έχει την ευχέρεια να επιβάλει απαιτήσεις αναφορικά με την άσκηση της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών, εφόσον πρόκειται για απαιτήσεις που δικαιολογούνται, για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας, σύμφωνα και με την παράγραφο 1 του άρθρου 16. Όμως η Ουγγαρία δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα ικανό να τεκμηριώσει για ποιον λόγο η άσκηση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, εντός της επικράτειάς της, από εκπαιδευτικά ιδρύματα τα οποία έχουν την έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος θα συνιστούσε, σε περίπτωση που δεν πληρούταν η απαίτηση της νομοθετικής ρύθμισης (άρθρο 76, παρ 1 b, CCIV) δεν πληρούνταν, σοβαρή απειλή για κάποιο θεμελιώδες συμφέρον της ουγγρικής κοινωνίας. Κατά συνέπεια, η επίμαχη απαίτηση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123(ΔΕΕ C-66/18, σκ.203,204,205).

4. Επί του άρθρου 13, του άρθρου 14, παράγραφος 3, και του άρθρου 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο ερώτημα εάν τα επίδικα μέτρα του ουγγρικού νόμου για τα αλλοδαπά ΑΕΙ συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται στον Χάρτη, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι μπορούν να καταστήσουν αβέβαιη ή και να αποκλείσουν ακόμη τη δυνατότητα ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην Ουγγαρία ή τη δυνατότητα συνέχισης της λειτουργίας ενός ήδη υφιστάμενου εκπαιδευτικού ιδρύματος. Συνεπώς, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, τα μέτρα αυτά περιορίζουν τόσο την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, την οποία εγγυάται το άρθρο 14, παράγραφος 3, του Χάρτη, όσο και την επιχειρηματική ελευθερία, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη. Όπως διαπιστώνουν σχολιαστές της νομολογίας, η συγκεκριμένη απόφαση του ΔΕΕ είναι σημαντική, όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθόσον σύμφωνα με το Δικαστήριο η απλή εφαρμογή μιας διεθνούς συμφωνίας που έχει συναφθεί από την ΕΕ, αναφερόμενο στην GATS που έχει συναφθεί με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου φαίνεται να ενεργοποιεί την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (Vranes, 2021, p.713).

Εξετάζοντας την συγκεκριμένη υπόθεση από νομολογιακής πλευράς, αν και η διαφορά μεταξύ της Επιτροπής και του Ουγγρικού κράτους, στην C-66/28, παρουσιάστηκε ως μια αντιπαράθεση στο πεδίο του εμπορίου, σύμφωνα με την άποψη ορισμένων σχολιαστών η υπόθεση στον πυρήνα της, αποτέλεσε μια συζήτηση για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΕΕ ουσιαστικά χρησιμοποίησαν τη GATS ως μέσο για την θεμελίωση ενός κανόνα δικαίου. Για πρώτη φορά, το ΔΕΕ εφάρμοσε τους διεθνείς κανόνες δικαίου, εν προκειμένω του ΠΟΕ, όχι ως ερμηνευτικό εργαλείο αλλά ως ένα σύνολο νομικών κανόνων οι οποίοι γεννούν ανεξάρτητες υποχρεώσεις που δεσμεύουν τα κράτη μέλη (Nagy, 2021, pp..700, 704; Hadjiyianni, 2021, pp. 914, 915).

2. Νομολογία ΣτΕ

2.1 ΣτΕ (Ολομ.) 178/2023

Το ΣτΕ, στην υπόθεση ΣτΕ (Ολομ) 178/2023, (3/2/2023), κλήθηκε να εξετάσει την έφεση του Υπουργείου Παιδείας κατά του Διοικητικού Εφετείου το οποίο ακύρωσε απόφαση του Συμβουλίου Αναγνώρισης Επαγγελματικών Προσόντων (ΣΑΕΠ) κατόπιν αιτήματος του εφεσιβλήτου. Το ΣΑΕΠ, με την συγκεκριμένη απόφαση, είχε απορρίψει αίτημα ενδιαφερόμενου προσώπου (εφεσιβλήτου) για αναγνώριση της επαγγελματικής ισοδυναμίας του τίτλου σπουδών που απέκτησε από ΑΕΙ του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο είναι αναγνωρισμένο από τις αρχές του Η.Β., για τον λόγο ότι δεν είχε πραγματοποιήσει τρία έτη φοίτησης στο εν λόγω ίδρυμα, αλλά μόνο δύο έτη. Το άλλο έτος το παρακολούθησε στην Ελλάδα σε εργαστήριο ελευθέρων σπουδών, συμβεβλημένο με το ίδρυμα στο Η.Β. (ΣτΕ 178/2023, σκέψεις 2 και 7).

Το ΣτΕ στο σκεπτικό του έκρινε ότι: 1. Τα ζητήματα της ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων σπουδών, σύμφωνα με το άρθρο 16 του Συντάγματος, ανάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ελληνικής Δημοκρατίας, ενώ είναι διαφορετικό το ζήτημα της επαγγελματικής αναγνώρισης των τίτλων σπουδών. 2. Η αναγνώριση της «επαγγελματικής ισοδυναμίας», δεν αποτελεί και αναγνώριση της ακαδημαϊκής αξίας του τίτλου, αλλά απλώς παρέχει στον κάτοχο του τίτλου που έχει αναγνωρισθεί από το ΣΑΕΠ «την δυνατότητα να αποκτήσει στην Ελλάδα πρόσβαση και να ασκήσει συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα» με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις υπό τους οποίους δύνανται να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή οι κάτοχοι «συγκρίσιμων τίτλων του ημεδαπού εκπαιδευτικού συστήματος». 3. Η ως άνω αναγνώριση της επαγγελματικής ισοδυναμίας των τίτλων σπουδών, δεν αντίκειται στο άρθρο 16 του Συντάγματος ούτε παραβιάζεται η αρχή της ισότητας, εφόσον δεν εξομοιώνονται πλήρως οι χορηγούμενοι από τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της ημεδαπής τίτλοι, με τους ανωτέρω τίτλους τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης οι οποίοι χορηγούνται, κατόπιν τριετούς διάρκειας σπουδών, από τις αρμόδιες αρχές άλλων κρατών-μελών. Αυτό διότι, αφενός, η ανωτέρω διαδικασία περιορίζεται στην αναγνώριση της «επαγγελματικής ισοδυναμίας» των τίτλων, και όχι της ακαδημαϊκής αξίας τους, και αφετέρου, το ΣΑΕΠ, κατά την κρίση του, για την αναγνώριση της «επαγγελματικής ισοδυναμίας», προβαίνει σε συγκριτική εξέταση των ικανοτήτων που πιστοποιούνται με τους χορηγούμενους από τις αρμόδιες αρχές άλλων κρατών-μελών τίτλους και των

γνώσεων και προσόντων που απαιτούνται από την εθνική νομοθεσία (ΣτΕ 178/2023, σκ.15). Συνεπώς, σύμφωνα με το ΣτΕ, το Εφετείο Αθηνών ορθώς ακύρωσε την απόρριψη εκ μέρους του ΣΑΕΠ της ενδικοφανούς προσφυγής του εφεσιβλήτου, καθώς το ζήτημα ήταν η αναγνώριση της επαγγελματικής ισοδυναμίας και όχι της ακαδημαϊκής αξίας του τίτλου σπουδών: «Εφόσον ο προσκομιζόμενος τίτλος τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης έχει χορηγηθεί από αρμόδια, κατά τη νομοθεσία του κράτους-μέλους προέλευσης, αρχή και πιστοποιεί, ως προς πτυχίο πρώτου κύκλου σπουδών, τουλάχιστον τριετή διάρκεια σπουδών και φοίτησης, το ΣΑΕΠ δεν δύναται να μη λαμβάνει υπόψη τίτλους σπουδών εξαιτίας ακαδημαϊκών και μόνο, ως προς την οργάνωση ή το περιεχόμενο της αντίστοιχης εκπαίδευσης, διαφορών, μεταξύ κράτους προέλευσης και κράτους υποδοχής, ούτε δύναται να αρνηθεί την αναγνώριση τέτοιου τίτλου επικαλούμενο το γεγονός ότι για τη χορήγησή του από την αρμόδια αρχή του κράτους-μέλους προέλευσης συνεκτιμήθηκαν σπουδές πραγματοποιηθείσες, εν όλω ή εν μέρει, στην Ελλάδα και μη αναγνωριζόμενες, κατά την εθνική νομοθεσία, ως σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, όπως είναι οι πραγματοποιηθείσες σε εργαστήρια ελευθέρων σπουδών» (ΣτΕ 178/2023, σκ.15).

Με την νομολογία ΣτΕ (Ολομ.) 178/2023, ετέθη ένα τέλος στην αμφισβήτηση της επαγγελματικής ισοδυναμίας των τίτλων σπουδών. Βάσει της συγκεκριμένης νομολογίας, ακόμα και εάν δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν οι σχετικές Οδηγίες της ΕΕ για το γενικό σύστημα τίτλων εκπαίδευσης και επαγγελματικών προσόντων, λόγω των Συνταγματικών περιορισμών, οι ελληνικές αρχές, όταν εξετάζουν αίτημα για πρόσβαση σε επάγγελμα η οποία προϋποθέτει κατοχή διπλώματος, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τον τίτλο σπουδών που έχει αποκτήσει ο ενδιαφερόμενος σε ΑΕΙ άλλου κράτους μέλους, ανεξαρτήτως εάν με το δίπλωμα αυτό πιστοποιούνται σπουδές που έχουν πραγματοποιηθεί σε παράρτημα του αλλοδαπού ΑΕΙ στην Ελλάδα και οι οποίες δεν αναγνωρίζονται στη χώρα μας ως σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αν και το Δικαστήριο έκρινε ότι τα ζητήματα ακαδημαϊκής αναγνώρισης των τίτλων σπουδών αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα του ελληνικού κράτους, βάσει ασφαλώς των διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος, η αναγνώριση της επαγγελματικής τους ισχύος δεν προϋποθέτει ούτε συνεπάγεται την ακαδημαϊκή τους αναγνώριση (Εκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής, Ν.5094/2024, σ.19).

2.2 ΣτΕ (Ολομ.) 180/2023.

Παρόμοια υπόθεση είναι αυτή της ΣτΕ (Ολομ.) 180/2023, (3/2/2023). Το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει έφεση κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως της εκκαλούσας κατά της σιωπηρής απόρριψης ενδικοφανούς προσφυγής της από το ΣΑΕΠ το οποίο απέρριψε το αίτημά της να αναγνωρισθεί η “επαγγελματική ισοδυναμία” του τίτλου σπουδών “Bachelor of Arts”, ο οποίος της είχε απονεμηθεί το Deree College (Αθήνα) αναγνωρισμένο στην αλλοδαπή (ΣτΕ 180/2023 σκέψη 2). Σύμφωνα με την εκκαλούσα, όταν συντρέχουν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 1 του Ν. 3696/2008 στην ισχύουσα μορφή του, για τίτλους όπως ο επίδικος, ο οποίος χορηγήθηκε από το Κολλέγιο Deree που διαθέτει πιστοποίηση από οργανισμό περιλαμβανόμενο στον κατάλογο της οικείας υπουργικής απόφασης, εφαρμόζονται, ως προς τη διαδικασία αναγνώρισης της επαγγελματικής ισοδυναμίας του τίτλου, κατά παραπομπή οι διατάξεις του π.δ. 38/2010. Με τις διατάξεις αυτές παρέχεται η δυνατότητα στους κατόχους τίτλων, όπως ο επίδικος, αφού ολοκληρωθεί ο κύκλος σπουδών τριετούς διάρκειας, να ζητήσουν από το ΣΑΕΠ και να επιτύχουν την αναγνώριση της επαγγελματικής ισοδυναμίας των τίτλων τους. Κατά τους ισχυρισμούς της εκκαλούσας, η δυνατότητα αυτή δεν αντίκειται στο άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος (ΣτΕ 180/2023, σκ.13).

Το Δικαστήριο απέρριψε την έφεση της εκκαλούσας, με το σκεπτικό ότι οι ως άνω διατάξεις του του άρθρου 1 του Ν. 3696/2008, «ανεξαρτήτως της συνταγματικότητάς τους» δεν τυγχάνουν εφαρμογής για τίτλους επιπέδου πριν από την έκδοση της υπουργικής απόφασης 151668/ΙΑ/2012, με την οποία καθορίστηκαν για πρώτη φορά οι διεθνείς οργανισμοί πιστοποίησης των προγραμμάτων σπουδών των Κολλεγίων, ότε και περιλήφθηκε σε αυτούς ο οργανισμός New England Association of Schools and Colleges (NEASC) που χορηγούσε πιστοποίηση στα προγράμματα σπουδών του Κολλεγίου Deree. Η απόφαση του ΣτΕ δεν ήταν ομόφωνη καθότι μειοψήφησαν η Αντιπρόεδρος και τέσσερις Σύμβουλοι (ΣτΕ 180/2023, σκ.14).

Ουσιαστικά, το Δικαστήριο βασίστηκε σε μια τεχνική λεπτομέρεια, αυτή του χρόνου εφαρμογής διατάξεων, για να παρακάμψει το φλέγον ζήτημα της συνταγματικότητας, στην οποία μάλιστα αναφέρεται: «ανεξαρτήτως της συνταγματικότητάς τους», και να απορρίψει ένα αίτημα αναγνώρισης «ισοδυναμίας τίτλου σπουδών» από ιδιωτικά κολλέγια, μη αναγνωρισμένους παρόχους υπηρεσιών

τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ακριβώς για να μην υποχρεωθεί να εκφέρει άποψη για το αν μια τέτοια αναγνώριση έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος.

2.3 ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025.

Όπως αναφέρθηκε στη παρουσίαση του Ν.5094/2024, με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΣτΕ(Ολομ.) 1918/2025 ουσιαστικά επιβεβαιώθηκε η συνταγματικότητα του. Για αυτό τον λόγο, η εν λόγω νομολογία, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί εμβληματική καθόσον αποτελεί βάση για την αναγνώριση της λειτουργίας ιδιωτών παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης οι οποίοι λειτουργούν ως παραρτήματα αλλοδαπών ΑΕΙ, παρακάμπτοντας το άρθρο 16.

Πραγματικά περιστατικά

Στην υπόθεση ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025, (24/10/2025), το Δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει αίτηση ακύρωσης αποφάσεως του Υπουργού Παιδείας, Θρησκευμάτων και Πολιτισμού με τίτλο «Εκκίνηση διαδικασίας υποβολής αιτήσεων περί χορήγησης άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας παραρτημάτων Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης. Καθορισμός διεθνών αναγνωρισμένων οίκων που κατατάσσουν παγκοσμίως πανεπιστημιακά ιδρύματα» (ΣτΕ 1918/2025, σκ.2). Οι αιτούντες την ακύρωση, μέλος ΔΕΠ και σύλλογος ΕΕΔΙΠ ελληνικών ΑΕΙ, ουσιαστικά αμφισβητούν την συνταγματικότητα του Ν.5094/2024. Η υπόθεση, με την κατάθεση της προσφυγής, σηματοδοτεί και τις πρώτες αντιδράσεις απέναντι στην εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου και την εκκίνηση της διαδικασίας ίδρυσης Ν.Π.Π.Ε που λειτουργούν στην Ελλάδα ως παραρτήματα αλλοδαπών ΑΕΙ.

Σκεπτικό Δικαστηρίου

Το Δικαστήριο έχει μία πολύ ενδιαφέρουσα προσέγγιση στο σκεπτικό του. Αρχικά παραθέτει τις διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος, παρ.5 και 8 εδ.β', με τις οποίες καθορίζεται ότι η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση, ενώ η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται. Επισημαίνει βέβαια, ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις

απηχούν το πνεύμα της μεταπολίτευσης ειδικώς για τον χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης, έχοντας ως θεμελιώδη στόχο την παροχή υψηλού επιπέδου ανώτατης εκπαίδευσης. Σημειώνει επίσης, ότι οι συγκεκριμένες απαγορευτικές διατάξεις δεν απαντώνται σε κανένα από τα προϋφιστάμενα Συντάγματα. Αντιθέτως, στην πλειοψηφία αυτών, γινόταν λόγος για το δικαίωμα ίδρυσης ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων. Επιπλέον, σε κανένα άλλο από τα Συντάγματα των Ευρωπαϊκών κρατών, δεν απαντώνται διατάξεις οι οποίες απαγορεύουν την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών φορέων παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΣτΕ 1918/2025, σκ.6,7).

Εν συνεχεία, το Δικαστήριο αναφέρεται στη σχέση συντάγματος με το ενωσιακό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος και ειδικότερα σύμφωνα με την ερμηνευτική του δήλωση, προκύπτει αφενός υποχρέωση εφαρμογής της ενωσιακής έννομης τάξης στην εσωτερική έννομη τάξη, περαιτέρω δε υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου. Το δίκαιο της Ένωσης υπερισχύει του δικαίου των κρατών μελών. Υπό αυτό το πρίσμα, τα εθνικά δικαστήρια, στα οποία έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους, η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης (πρωτογενούς και παραγώγου), υποχρεούνται να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητά τους, αφήνοντας στην ανάγκη, αυτεπαγγέλτως, ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας (ΣτΕ 1918/2025, σκ.9). Αναλυτικότερα:

1. Σύνταγμα και ΣΛΕΕ.

Το Δικαστήριο αναφέρει τις διατάξεις των κρίσιμων άρθρων 6, 165 και 166 της ΣΛΕΕ, περί του ρόλου και των αρμοδιοτήτων τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών στην εκπαίδευση. Αναφέρεται επίσης στις διατάξεις του άρθρου 49 της ΣΛΕΕ περί του δικαιώματος της ελεύθερης εγκατάστασης σε σχέση με την εφαρμογή του στην περίπτωση των ΑΕΙ. Σύμφωνα με το ΣτΕ η εκπαίδευση δεν εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής των θεμελιωδών ελευθεριών και συνεπώς τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις για την ελευθερία εγκατάστασης και στην ανώτατη εκπαίδευση. Το ΣτΕ αναφέρει ότι το ΔΕΕ, ως προς την εφαρμογή του άρθρου 49 ΣΛΕΕ για το δικαίωμα εγκατάστασης στο πεδίο της ανώτατης εκπαίδευσης, έχει δεχθεί, ότι στο άρθρο αυτό κατοχυρώνεται η ελευθερία εγκατάστασης σχολών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από υπήκοο ενός κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους (ΣτΕ 1918/2025, σκέψεις 9,10,11). Περαιτέρω, από τη νομολογία του ΔΕΕ προκύπτει ότι η εφαρμογή της ελευθερίας εγκατάστασης των ΑΕΙ προϋποθέτει ότι δεν θίγεται η εθνική

ταυτότητα του κράτους μέλους. Εντούτοις, η υποχρέωση της Ένωσης να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών δεν μπορεί να ισοδυναμεί με δικαίωμα κράτους μέλους να αγνοεί το δίκαιο της Ένωσης κατά το δοκούν. Επιπλέον, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η εφαρμογή της αρχής του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 1918/2025, σκ.12).

2. Σύνταγμα και Οδηγία 2006/123/EK.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, επειδή με την Οδηγία 2006/123/EK, η οποία έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με τον ν. 3844/2010, επιδιώκεται η εξάλειψη των εμποδίων για την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών, και επειδή, σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ, η Οδηγία έχει εφαρμογή και σε μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση, οι προϋποθέσεις χορηγήσεως αδείας πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και να είναι ανάλογες προς τον σκοπό αυτό. Επιπλέον, οι προϋποθέσεις αδειοδότησης πρέπει να είναι σαφείς και χωρίς αμφισημία, να είναι αντικειμενικές, διαφανείς, προσβάσιμες και να έχουν δημοσιοποιηθεί εκ των προτέρων (ΣτΕ 1918/2025, σκ.13,14).

3. Σύνταγμα και GATS

Το Δικαστήριο στο σκεπτικό του ανέφερε ότι η GATS, αποτελεί ενωσιακό δίκαιο και σύμφωνα με τα όσα ορίζει αναγνωρίζεται το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης προερχόμενων από τρίτες χώρες εν σχέσει προς την ελευθερία εγκατάστασης. Σύμφωνα με το κρίσιμο άρθρο XVII της GATS με τίτλο «Εθνική μεταχείριση»: «Όσον αφορά το σύνολο των μέτρων των σχετικών με την παροχή υπηρεσιών στους τομείς που περιλαμβάνονται στον πίνακά του και λαμβάνοντας υπόψη τους όρους και περιορισμούς που καθορίζονται σ' αυτόν, κάθε μέλος παρέχει σε υπηρεσίες και φορείς παροχής υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από τη μεταχείριση που παρέχει στις οικείες παρεμφερείς υπηρεσίες και φορείς παροχής υπηρεσιών... .» (ΣτΕ 1918/2025, σκ.15,16). Τα ανωτέρω έχουν νομολογιακά κριθεί και από το ΔΕΕ στην απόφασή του C-66/18 (Επιτροπή κατά Ουγγαρίας), το ΣτΕ, στο σκεπτικό του στην παρούσα υπόθεση, παραπέμπει συχνά στην νομολογία του ΔΕΕ στην C-66/18, πολύ σημαντική

για την λειτουργία αλλοδαπών ΑΕΙ σε ένα κράτος μέλος, όπως αναλυτικά παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

4. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων άρθρα 13 και 14 παρ. 3.

Στο Χάρτη κατοχυρώνεται η ελευθερία ίδρυσης ιδιωτικών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και προστατεύεται το πανεπιστήμιο ως θεσμός. Το ΣτΕ παραθέτει το σκεπτικό του ΔΕΕ στην υπόθεση C-66/18 σύμφωνα με το οποίο, δεν μπορεί να υπάρχουν εθνικές ρυθμίσεις που περιορίζουν τόσο την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, την οποία εγγυάται το άρθρο 14, παράγραφος 3, του Χάρτη, όσο και την επιχειρηματική ελευθερία, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη. Με την απόφασή του το ΔΕΕ για πρώτη φορά ερμήνευσε την ελευθερία εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με τις διατάξεις του Χάρτη και, ειδικότερα, από την οπτική της ελευθερίας ίδρυσης ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων καθώς και της ακαδημαϊκής ελευθερίας (ΣτΕ 1918/2025, σκ.20).

5. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου ο Ν.5094/2024 «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» (ΣτΕ 1918/2025, σκ.28).

6. Διασταλτική ερμηνεία του Συντάγματος.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, το γεγονός ότι οι κρίσιμες διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος δεν έχουν αναθεωρηθεί, δεν αφορά το πεδίο της ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου από τα Δικαστήρια και δεν αναιρεί την υποχρέωση του Δικαστηρίου να προβαίνει σε ερμηνεία του Συντάγματος σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο, ερμηνεία η οποία επιβάλλεται λόγω της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, που επιδρά σε όλη την ιεραρχία των κανόνων της εθνικής έννομης τάξης (ΣτΕ 1918/2025, σκ.29).

Απόφαση Δικαστηρίου

Το ΣτΕ απέρριψε ως αβάσιμους τους λόγους ακυρώσεως του Ν.5094/2024 που προέβαλαν οι αιτούντες. Βάσει των όσων εξέθεσε στο σκεπτικό του σχετικά με τις

διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β' του Συντάγματος και της ερμηνείας τους σε αρμονία με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν αποκλείεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων, είτε έχουν την έδρα τους στην ΕΕ είτε σε χώρα συμβεβλημένη στη GATS (ΣτΕ 1918/2025, σκ.38).

Συμπεράσματα

Η ψήφιση του Ν.5094/2024 ασφαλώς πρόκειται να αλλάξει τα μέχρι τώρα δεδομένα στο χώρο παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Εξ αρχής το κρίσιμο ζήτημα ήταν η συνταγματικότητα της μεταρρύθμισης λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος. Οι όποιες αντιρρήσεις ως προς την συνταγματικότητα του νόμου ενδέχεται να οδηγήσουν σε προσφυγές στην δικαιοσύνη η οποία θα κληθεί να αποφασίσει επ' αυτού. Ήδη, το ΣτΕ, με τη νομολογία ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025 αποφάσισε ότι δεν τίθεται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των σχετικών διατάξεων του συγκεκριμένου νόμου. Υπάρχουν ασφαλώς διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς την ερμηνεία του άρθρου 16 υπό το πρίσμα της δια του Ν.5094.2024 αναγνώρισης της λειτουργίας μη κρατικών, μη κερδοσκοπικών, ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Όσοι αντιτίθενται στην μεταρρύθμιση υποστηρίζουν την «κατά γράμμα» ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 16, ενώ οι υποστηρικτές της, καθώς και το ΣτΕ στην πρόσφατη νομολογία του, ακολουθούν μια διασταλτική ερμηνεία του Συντάγματος, βασιζόμενοι στην ανάγκη εναρμόνισης των εθνικών κανόνων δικαίου με το ενωσιακό δίκαιο.

Εξ αιτίας του γεγονότος ότι η χώρα μας αποτελεί μέλος της ΕΕ, οι όποιες αποφάσεις θα πρέπει να εναρμονίζονται με το ενωσιακό δίκαιο καθώς και τη νομολογία του ΔΕΕ. Είναι πιθανόν ότι το ΔΕΕ θα κληθεί να αποφασίσει επί αιτήματος έκδοσης προδικαστικής απόφασης που πιθανώς θα υποβάλλει το ΣτΕ. Η εμβληματική απόφαση C-66/18, στην οποία το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την ανάγκη τα κράτη μέλη να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της GATS, σχετικά με το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης παρόχων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης προερχόμενων από τρίτες χώρες εν σχέσει προς την ελευθερία εγκατάστασης, καθώς και τις διατάξεις της ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης, την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, όπως και τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τις διατάξεις της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ 123 αλλά και του ΧΘΔΕΕ που αφορούν την ακαδημαϊκή ελευθερία, την ελευθερία για την ίδρυση ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, την ελευθερία

επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς και την αποφυγή διακρίσεων, θα αποτελέσει νομολογία αναφοράς. Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα, όπως κάθε κράτος μέλος, έχει την αρμοδιότητα του περιεχομένου της διδασκαλίας και της οργάνωσης των εκπαιδευτικών της συστημάτων, εντούτοις, δεσμεύεται από το ως άνω ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο και τους διεθνείς κανόνες, όπως και από τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει από κοινού με τα άλλα κράτη από την συμμετοχή της στις ενωσιακές διαδικασίες, ειδικότερα τη Διαδικασία της Μπολόνια, όσον αφορά την ελευθερία παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών.

Οριστική πάντως λύση στο ζήτημα της λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ με πλήρη απελευθέρωση από τους υφιστάμενους περιορισμούς και συγκεκριμένα των προϋποθέσεων που θέτει ο Ν.5094/2024, θα μπορούσε να αποτελέσει μόνο η κατάργηση ή αναθεώρηση του άρθρου 16 του Συντάγματος, το οποίο παραμένει ισχυρό παρά την παράκαμψη του από την εισαγωγή της ως άνω μεταρρύθμισης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Βενιζέλος, Ε., & Σκουρής, Β. (2023). «Άρθρο 16: Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία». Το Βήμα. Ημερομηνία Πρόσβασης 2/5/2026 στη διεύθυνση <https://www.tovima.gr/2023/12/09/society/arthro-16-i-symfoni-me-to-enosiako-dikaio-ermineia/>.

Γιαννακόπουλος, Κ. (2023). «Το άρθρο 16 του Συντάγματος στη δίνη του νεοφεουδαρχικού συνταγματισμού». Ημερομηνία Πρόσβασης, 2/5/2026 https://cyannakopoulos.gr/wp-content/uploads/2023/10/CY_117.pdf.

Κοντιάδης, Χ. (2024). «Αντισυνταγματική η λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων». Syntagma Watch.Gr. Ημερομηνία Πρόσβασης, 2/5/2026 <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/antisynagmatiki-i-leitourgia-idiwtikwn-panepistimiwn/>

Κοντιάδης, Χ. & Τασόπουλος, Γ (2024) «Γιατί αντίκειται στο σύνταγμα και στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο η λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων»/ Syntagma Watch.Gr. Ημερομηνία Πρόσβασης, 2/5/2026 <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/giati-antikeitai-sto-syntagma-kai-sto-eyrwpaiko-enwsiako-dikaio-h-leitourgia-idiwtikwn-panepisthmiwn/>

Ξενόγλωσση

Carpentier, V. (2021) “Three stories of institutional differentiation: resource, mission and social inequalities in higher education”, *Policy Reviews in Higher Education*, Vol.5, No.2, pp. 197-241, DOI: 10.1080/23322969.2021.1896376

Friedman, M., & Friedman, R. (1980). *Free to Choose: A personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Department for Business, Innovation and Skills (2010), *Securing a Sustainable Future for Higher Education: An Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance [The Browne Report]*. Ημερομηνία Πρόσβασης, 12/5/2026 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/422565/bis-101208-securing-sustainable-higher-education-browne-report.pdf

Englund, T., & Bergh, A. (2020). *Higher education as and for public good. In Leading higher education as and for public good*. London: Routledge.
doi: 10.4324/9780429261947-3.

- Hadjiyianni, I. (2021) “The CJEU as the Gatekeeper of International Law: The Cases of WTO Law and the Aarhus Convention”. *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.70, No. 4, pp. 895-933. <https://doi.org/10.1017/S002058932100035X>
- Heaney, C., & Mackenzie, H. (2017). The teaching excellence framework: Perpetual pedagogical control in postwelfare capitalism. *Compass: Journal of Learning and Teaching*, Vol.10, No.2, pp. 1–17. doi: 10.21100/compass. v10i2.488.
- Holzhacker, D., Chornoivan, O., Yazilitas, D., & Dayan-Ochir, K. (2009). Privatization in higher education: Cross-country analysis of trends, policies, problems, and solutions. Issue brief. In Institute for higher education policy. Washington: IHEP
- Kremmyda, S. (2013). “Educational conflicts concerning private universities in Greece” . *Educate*, Vol. 13, No.1, pp.18–33.
<https://www.educatejournal.org/index.php/educate>
- Kromydas, T. (2017). “Rethinking higher education and its relationship with social inequalities: past knowledge, present state and future potential”. *Palgrave communications*, No.1, pp. 1-12. DOI: 10.1057/s41599-017-0001-8
- Marginson, S., & Yang, L. (2023). “Has the public good of higher education been emptied out? The case of England”. *Higher Education*, 88, pp.297–319.
doi: 10.1007/s10734-023-01117-6.
- Nagy, C. I. (2021) “Case C-66/18”. *American Journal of International Law*, Vol.1, No.4, pp. 700-706. doi:10.1017/ajil.2021.45
- OECD (2023). *Education at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing.
Ημερομηνία Πρόσβασης, 4/5/2026 doi: 10.1787/e13bef63-en.
- Papadimitriou, A. (2011). “Reforms, leadership and quality management in Greek higher education”. *Tertiary Education and Management*, Vol. 17, No.4, pp. 355–372. doi: 10.1080/13583883.2011.602705.
- Photopoulos, P., Trizonis, V., Tsakiridis, O., & Metafas, D. (2025). Contrasting Images of Private Universities. *Open Education Studies*, Vol. 7, No. 1, 20250075. pp. 1-26
<https://doi.org/10.1515/edu-2025-0075>
- Psacharopoulos, G. (2003). The social cost of an outdated law: Article 16 of the Greek constitution. *European Journal of Law and Economics*, Vol.16, No. 2, pp. 123-137.
- Souvlis, G., & Gounari, P. (2019). “State and universities in Greece, 1974–2018 from the demand for democratization to the constellation of Neoliberalism”. *Critical Education*, Vol.10, No.12 , 1–19. doi: 10.14288/ce.v10i12.186427.

Stamelos, G., & Kavasakalis, A. (2015). “Private Higher Education in Greece: An area of tension between national and international education policies”. In K. Joshi & S. Paivandi (Eds.), *Private higher education: A global perspective*, pp. 106–138. Delhi: B.R. Publishing Corporation

Vranes, E. (2021) “Enforcing WTO/GATS law and fundamental rights in EU infringement proceedings: An analysis of the ECJ’s ruling in Case C-66/18 Central European University”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol.28, No.5, pp. 699-713. <https://doi.org/10.1177/1023263X211024991>

Πηγές

Σύνταγμα της Ελλάδας, Βουλή των Ελλήνων.

<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>

Έκθεση επί του Νομοσχεδίου: *Ενίσχυση της Δημόσιας Παιδείας – Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων*. Βουλή των Ελλήνων. Επιστημονική Υπηρεσία, 2024.

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/12517536.pdf>

N.5094/2024 (ΦΕΚ Α 54/2024): «Ενίσχυση του Δημοσίου Πανεπιστημίου. Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων Πανεπιστημίων και άλλες διατάξεις».

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/12525689.pdf>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: «Τριτοβάθμια Εκπαίδευση», *Θεματολογικά Δελτία για την ΕΕ*. Μητρονάσιου, Α. (11/2025). Ημερομηνία Πρόσβασης, 2/5/2026

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/140/higher-education>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Η διαδικασία της Μπολόνια: δημιουργία του ευρωπαϊκού χώρου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης». EUR-Lex, Summaries of EU Legislation, και *European Education Area* (2026). Ημερομηνία Πρόσβασης, 2/5/2026

<https://education.ec.europa.eu/el/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process>

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: *Σχέδιο συμπερασμάτων* του Συμβουλίου σχετικά με την παγκόσμια διάσταση της ευρωπαϊκής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, EUR-Lex, EE C 28 της 31.1.2014.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0131\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0131(01))

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: σχετικά με την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης έως το 2025», 30/09/2020, EUR-Lex, COM(2020) 625 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0625>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Ένα νέο ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση». Βρυξέλλες, 30.5.2017, EUR-Lex, COM(2017) 247 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52017DC0247>

GATS (Γενική Συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών)
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf

ΣΛΕΕ, «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», EUR-Lex.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ,
(2016/C 202/02) EUR-Lex.
http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj

Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123>

Νομολογία

Συμβούλιο της Επικρατείας: ΣτΕ (Ολομ.) 178/2023, ΣτΕ (Ολομ.) 180/2023, ΣτΕ (Ολομ.) 1918/2025.
<https://www.adjjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies>

CURIA (ΔΕΕ): C-66/18, C-151/07
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF>