

Σύμφωνη ερμηνεία και προδικαστική παραπομπή

(η πλοκή εθνικού και ενωσιακού στον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο)

Νίκος Παπασπύρου*

Εισαγωγή- πλοκή εθνικού και ενωσιακού στο νέο συνταγματικό τοπίο

Μέρος Πρώτο: Η αντίθετη στο γράμμα σύμφωνη ερμηνεία

1. Η θεμελίωση της υποχρέωσης επιχείρησης σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος
2. Το δίκαιο της Ένωσης και η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία του εθνικού δικαίου
3. Επιτρεπτό και όρια της αντίθετης στο γράμμα ερμηνείας

Μέρος Δεύτερο: Η προδικαστική παραπομπή

4. Η υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής
 5. Το αντικείμενο της προδικαστικής παραπομπής και η πλοκή των ουσιαστικών ζητημάτων
 6. Το διακύβευμα είναι ευρύτερο: Κοινωνικός χαρακτήρας, ημεδαπά πανεπιστήμια
- Αντί επιλόγου

Εισαγωγή – πλοκή εθνικού και ενωσιακού στο νέο συνταγματικό τοπίο

1. Το συνταγματικό τοπίο σε αλλαγή παραδείγματος

A. Η 1918/2025 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εγκατάσταση στη χώρα αλλοδαπών πανεπιστημίων είναι μια σημαντική απόφαση. Ανέδειξε με δραματικό τρόπο ότι ο

* Αναπλ. Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου και Διευθυντής του Εργαστηρίου Συνταγματικών Ερευνών, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ.

συνταγματικός χώρος είναι διαφορετικός από αυτόν που παραδοσιακά εκλαμβάνουμε.¹ Ανεξάρτητα από το αν συμφωνεί κανείς μαζί της, στους επιμέρους συλλογισμούς ή το διατακτικό, καλείται πλέον να αναμετρηθεί με το γεγονός ότι το *συνταγματικό* δίκαιο που εφαρμόζεται στην ελληνική επικράτεια δεν αποτελείται μόνο από τους κανόνες που προκύπτουν από την ερμηνεία του επίσημου συνταγματικού κειμένου, αλλά και από το δίκαιο της Ένωσης, και δη με όρους προτεραιότητας εφαρμογής του δεύτερου.

Η απόφαση, αν ακολουθηθεί με συνέπεια στο μέλλον, συνιστά αλλαγή παραδείγματος. Έως σήμερα, και παρά επιμέρους ενστάσεις θεωρητικών και δικαστικές περιπλοκές που αντιμετωπίζονταν περισσότερο με αμηχανία, το συνταγματικό δίκαιο διατηρούσε την επιστημονική του αυτοτέλεια. Γινόταν βεβαίως δεκτός (περισσότερο στη θεωρία) ο εμπλουτισμός του με την ΕΣΔΑ, αλλά κατά βάση διατηρούσε παράλληλη σχέση με το δίκαιο της Ένωσης. Ακόμη και οι διαμάχες περί υπεροχής του ενός έναντι του άλλου, υπαινίσσονταν την αυτοτέλεια αμφότερων. Αυτά πλέον τίθενται υπό αναθεώρηση.

Η απόφαση δέχεται ότι «το Συμβούλιο της Επικρατείας, ασκώντας πλήρως, ως οφείλει, το δικαιοδοτικό του έργο, ερμηνεύει το δίκαιο και αναζητά την έννοια της ρύθμισης εν όψει του γράμματος, αλλά και του σκοπού του, όπως η εκάστοτε ρύθμιση εντάσσεται τη δεδομένη χρονική στιγμή στο σύνολο της εννόμου τάξεως, εθνικής, ενωσιακής και διεθνούς, ώστε να καταστεί διά της ερμηνείας, κατά το δυνατόν, ένα συνεκτικό σύνολο» (σκ. 37). Στη συνέχεια, στο πλαίσιο σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος, δέχεται ότι δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από χώρα συμβεβλημένη στη GATS. Υπό την αντίθετη εκδοχή, οι διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Σ θα έρχονταν σε σύγκρουση με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, ιδίως τη θεμελιώδη ελευθερία εγκατάστασης. Στη συναγωγή αυτού του πορίσματος, το εθνικό δικαστήριο θεώρησε ότι το

¹ Συστηματοποίηση του νέου συνταγματικού τοπίου, ήδη πριν την έκδοση της απόφασης, παρέχει ο Ευ. Βενιζέλος, *Γενική εισαγωγή στα άρθρα 4-25*, στο έργο *Το Ελληνικό Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία* (διεύθυνση Ευ. Βενιζέλου, επιμ. Χ. Ανθόπουλου) τόμ. Ι, άρθρα 1-25, 2025, σελ. 127-145. Βλ. επίσης Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων, Όψεις της πολυεπίπεδης προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο*, 2018.

ζήτημα είναι απολύτως καθαρό από πλευράς δικαίου της Ένωσης, ώστε δεν συντρέχει λόγος προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ.

Αν και δεν υπάρχει πανηγυρική διατύπωση, καθώς το ζήτημα επιλύεται σε επίπεδο σύμφωνης ερμηνείας, η απόφαση παραδέχεται την προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Η θέση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ορθή (με επιφυλάξεις πάντως, που η απόφαση δεν μνημονεύει). Κατά τη γνώμη μας, δυνάμει του άρθρου 28Σ, έλκεται σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης, σε ισόκυρο με το Σύνταγμα επίπεδο, στο πεδίο εφαρμογής του, και με προτεραιότητα εφαρμογής ως ειδικό σε περίπτωση σύγκρουσης, υπό τους όρους τήρησης των αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος και των δικαιωμάτων του ανθρώπου (28 παρ. 3 Σ).

Β. Το νέο παράδειγμα έχει ήδη σχολιαστεί, ως προς το αν ο προσανατολισμός του έχει θετικό πρόσημο² ή αν εισάγεται με τρόπο που μαρτυρεί σημαντικές παθολογίες και κίνδυνο αποκένωσης του κανονιστικού αιτήματος του Συντάγματος.³ Οι φιλοδοξίες της παρούσας μελέτης είναι πιο περιορισμένες. Η αλλαγή παραδείγματος, η προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας του εθνικού Συντάγματος, και η διαχείριση της εννόμου τάξεως ως συνεκτικού συνόλου, που δέχεται η απόφαση, θέτουν στο επίκεντρο του επιστημονικού ενδιαφέροντος την πλοκή εθνικού και ενωσιακού δικαίου στον διευρυμένο συνταγματικό χώρο.

Πράγματι, δεν μπορούμε να εμβαθύνουμε στον νέο συνταγματικό χώρο, να τον ερμηνεύσουμε κανονιστικά ή να τον αξιολογήσουμε κριτικά, όσο τον αντιμετωπίζουμε ως δύο συγκρουόμενες τεκτονικές πλάκες· και όσο δεν εστιάζουμε στην πλοκή του εθνικού με το ενωσιακό στοιχείο. Και είναι στοιχειώδης απαίτηση αυτή η πλοκή, εκ φύσεως σύνθετη, να είναι *διαυγής*, και οι σχετικές ερμηνευτικές διεργασίες, καθώς και η διαδικασία

² Λ. Παπαδοπούλου, *Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του ελληνικού Συντάγματος βάσει του άρθρου 28 αυτού*, 29.11.2025, <https://www.constitutionalism.gr>.

³ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, *Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος*, 28.11.2025, <https://nomarchia.gr>.

που ακολουθείται, να σέβονται και να εξελίσσουν τη λειτουργικότητα του χώρου.

Με αυτό τον προσανατολισμό, η μελέτη εξετάζει κριτικά τον τρόπο με τον οποίο πλέχθηκε η εθνική και η ενωσιακή διάσταση στην απόφαση, σε δύο επίπεδα: μεθοδολογικό και δικονομικό. Η πλοκή σε ουσιαστικό επίπεδο θα επιχειρηθεί διερευνητικά, ώστε να συγκροτηθεί το πλαίσιο εντός του οποίου επιτελούνται οι μεθοδολογικές και δικονομικές διεργασίες, και να συναχθούν πορίσματα.

II. Η πλοκή σε τρία επίπεδα

Η απόφαση εγείρει τρία θεμελιώδη ερωτήματα. Πρώτον, χωρεί ερμηνεία του Συντάγματος κατά τρόπο αντίθετο σε σαφή διατύπωση διατάξεών του, προς το σκοπό αποφυγής σύγκρουσης με το δίκαιο της Ένωσης; Δεύτερον, ήταν επιβεβλημένη εν προκειμένω προδικαστική παραπομπή; Τρίτον, το άρθρο 16 παρ. 5 και 8Σ, όπως παραδοσιακά ερμηνευόταν, τελεί σε σύγκρουση με το δίκαιο της Ένωσης και, ιδίως, την ελευθερία εγκατάστασης;

Το πρώτο ερώτημα δεν είναι κρίσιμο για την έκβαση των οικείων υποθέσεων, καθώς το επίδικο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του, έχοντας άμεση εφαρμογή, πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, και, όπως αντιλαμβάνεται και η απόφαση, το Σύνταγμα αναγνωρίζει, καθ' ερμηνεία, την υπό όρους προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Ωστόσο, το ζήτημα έχει από μόνο του μείζονα επιστημονική σημασία και έχει τεθεί στο επίκεντρο της κριτικής⁴. Σε κάθε περίπτωση, η οδός της αντίθετης προς το γράμμα ερμηνείας είναι αυτή που ακολούθησε το εθνικό δικαστήριο. Το δεύτερο ζήτημα θα ανέκυπτε, είτε ακολουθείτο η μέθοδος της σύμφωνης ερμηνείας, είτε όχι. Αμφότερα τα θέματα είναι σημαντικά για την κατανόηση της οργάνωσης του ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου. Το τρίτο ζήτημα είναι το πλέον κρίσιμο για την έκβαση των υποθέσεων. Έχει και ευρύτερο ενδιαφέρον,

⁴ Βλ. χαρακτηριστικά Σπ. Βλαχόπουλος, *Οι λέξεις και το Σύνταγμα – Σκέψεις για την ερμηνεία του Συντάγματος με αφορμή την Ολομ ΣτΕ 1918/2025*, 27.10.2025, <https://www.constitutionalism.gr>.

διότι εμπλέκει παραδειγματικά την ρυθμιστική πλοκή του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο.

Ως προς το πρώτο ερώτημα, θα εξετάσουμε, ειδικότερα, αν το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει ή αποκλείει αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία του Συντάγματος. Αφού εξηγήσουμε ότι η απάντηση σε μεγάλο βαθμό μεταθέτει τον προβληματισμό στο εθνικό δίκαιο, θα εκθέσουμε τη γνώμη μας για το καταρχήν επιτρεπτό και τα όρια αντίθετης στο γράμμα ερμηνείας του Συντάγματος, τόσο γενικά, όσο και σε πλαίσιο σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας. Ως προς το δεύτερο ερώτημα, θα εξετάσουμε αν το εθνικό δικαστήριο όφειλε να προχωρήσει σε προδικαστική παραπομπή, τόσο κατά το δίκαιο της Ένωσης, όσο και κατά το εθνικό δίκαιο.

Το τρίτο ερώτημα θα προσεγγισθεί διερευνητικά, προκειμένου να τεκμηριωθεί η υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής. Βασική παραδοχή, που συνέχει το δεύτερο με το τρίτο ερώτημα, είναι ότι η συνοχή και η νομιμοποίηση του διευρυμένου συνταγματικού χώρου προϋποθέτουν τη λειτουργική συνάρθρωση της εθνικής με την ενωσιακή οπτική. Δικονομική αντανάκλαση αυτών είναι η συνέργεια εθνικού δικαστηρίου και ΔΕΕ. Περαιτέρω, προϋπόθεση για τον προσδιορισμό των προς παραπομπή κρίσιμων ζητημάτων δικαίου της Ένωσης είναι η ορθή ερμηνεία της ratio της εθνικής συνταγματικής διάταξης και ο ορθός προσδιορισμός της εθνικής ρύθμισης.

III. Πορίσματα

A. Το πρώτο ζήτημα είναι αν το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει ή αποκλείει αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία του εθνικού Συντάγματος. Η απάντηση δυνητικά συσκοτίζεται στο βαθμό που γίνεται αδιάκριτη χρήση της αντίθετης προς το γράμμα ερμηνείας (*contra litteram*) και της *contra legem* ερμηνείας. Τα δύο δεν ταυτίζονται, διότι το μεν πρώτο ανάγεται σε ερμηνεία που αντιβαίνει στο γράμμα διατάξεως νόμου, ενώ το δεύτερο αντιβαίνει στο ισχύον περιεχόμενο των κανόνων δικαίου, εντασσόμενων στο σύστημα της έννομης τάξης. Σε τι βαθμό η *contra litteram* ερμηνεία είναι ανεκτή, είναι από τα πλέον αμφισβητούμενα

ζητήματα της θεωρίας του δικαίου. Με αυτήν τη διευκρίνιση, τα πορίσματα μας είναι δύο:

Πρώτον, το μεν δίκαιο της Ένωσης καταρχήν ούτε επιβάλλει, ούτε αποκλείει αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία του Συντάγματος, υποχρεώνει όμως το εθνικό δικαστήριο να επιδιώξει σύμφωνη ερμηνεία, εξαντλώντας τα περιθώρια που του παρέχουν οι εθνικές μεθοδολογικές αρχές και λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εθνικού δικαίου. Κατά τούτο, στο βαθμό που το εθνικό δίκαιο ανέχεται την αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία, ιδίως στο πλαίσιο συστηματικής ερμηνείας, αυτό πρέπει να ακολουθηθεί προς το σκοπό σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας.

Κατά τη γνώμη μας, στο πλαίσιο ερμηνείας του Συντάγματος, δεν αποκλείεται η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία, υπό τον όρο όμως ότι δεν άγει σε *ουσιώδη* απόκλιση από σαφές *ρυθμιστικό πλάνο* του συντακτικού νομοθέτη, το οποίο θα προέκυπτε από τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων με βάση την τελεολογική τους πλοκή και τις υποκείμενες αρχές. Επομένως τέτοια ερμηνεία είναι καταρχήν επιχειρητέα στο πλαίσιο της υποχρέωσης σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας. Στο προκείμενο ζήτημα, όμως, είναι λίαν αμφίβολο αν η ερμηνεία που δόθηκε είναι ανεκτή υπό το φως των ανωτέρω όρων.

B. Το δεύτερο ζήτημα αφορά στους όρους υπό τους οποίους είναι επιτακτική η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος, στο πλαίσιο σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος. Το πόρισμά μας είναι ότι το ΣτΕ, ανεξαρτήτως αν επέλεγε την οδό της σύμφωνης ερμηνείας του Συντάγματος ή όχι, όφειλε να προχωρήσει σε προδικαστική παραπομπή. Η εν λόγω υποχρέωση ερείδεται τόσο στο δίκαιο της Ένωσης (με δεδομένο ότι το ΣτΕ προέβη σε σύμφωνη ερμηνεία βάσει της υποχρέωσης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης), όσο και στο εθνικό συνταγματικό δίκαιο. Μόνη περίπτωση που θα καθίστατο περιττή τέτοια παραπομπή θα ήταν αν η λύση που δόθηκε είναι, από πλευράς δικαίου της Ένωσης, τόσο προφανής ώστε να μην καταλείπεται περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία, και δη όχι μόνο στο ΣτΕ, αλλά εξίσου και στα λοιπά ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών και στο Δικαστήριο της Ένωσης. Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

Η σημασία της τελευταίας θέσης είναι μείζων, πολλαπλώς: πρώτον, διότι ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος, εντός του οποίου τίθενται τα κρίσιμα ζητήματα δημόσιας ρύθμισης και δικαιολόγησης, είναι εξελισσόμενος και ευρύς. Και ήταν γνησίως ζητούμενο αν μπορούσε, ή έστω σε ποιόν βαθμό τυχόν μπορούσε, να δικαιολογηθεί αντικειμενικά η εθνική ρύθμιση υπό το φως του κοινωνικού χαρακτήρα που αποδίδει το Σύνταγμα στην ανώτατη εκπαίδευση. Σε αυτό το πλαίσιο, αποκλίνουμε από την απόφαση τόσο ως προς τον υπέρτερο λόγο που φέρεται να στηρίζει την εθνική ρύθμιση, όσο και ως προς τον τρόπο που τίθεται το ζήτημα της αναλογικότητας. Περαιτέρω, θεωρούμε ότι, ακόμη και αν κρινόταν ότι η εθνική ρύθμιση δεν είναι πλέον ανεκτή, ήταν εξεταστέο αν καταλείπεται συνταγματικό πλαίσιο για την κοινωνική λειτουργία της μη δημόσιας ανώτατης εκπαίδευσης, συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης.

Δεύτερον, ο εξελισσόμενος ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος μας επιφυλάσσει άδηλες διαδρομές, που η προδικαστική παραπομπή θα ξεκαθάριζε. Τέτοια περίπτωση αφορά στο ορατό ενδεχόμενο ανατροπής της διάκρισης μεταξύ ιδρύσεως ημεδαπών και εγκατάστασης αλλοδαπών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης. Στη δυνατότητα όμως να χαραχτεί διάκριση μεταξύ απαγόρευσης ίδρυσης ημεδαπών και επιτρεπτού εγκατάστασης αλλοδαπών ιδρυμάτων στηρίχτηκε η δίοδος της σύμφωνης ερμηνείας του Συντάγματος, έναντι της οδού του παραμερισμού.

IV. Το βαθύτερο υπόβαθρο

Όπως προαναφέραμε, κύριος στόχος της μελέτης μας είναι η επιδίωξη διαύγειας και λειτουργικότητας στην πλοκή εθνικού και ενωσιακού δικαίου. Αυτή η επιδίωξη πρέπει να ενταχθεί σε βαθύτερο υπόβαθρο, σε σχέση με το αποτύπωμα που αφήνει η κρίσιμη πλοκή στη φυσιογνωμία του εθνικού δικαίου, και στο περιεχόμενο της εφαρμοστέας ρύθμισης σε πλουραλιστικό σύστημα δικαίου.

Η σύμφωνη ερμηνεία επηρεάζει την αυτοτέλεια του εθνικού συνταγματικού δικαίου κατά ιδιαίτερο τρόπο. Επεμβαίνει όχι απλώς στην οργανωτική αυτονομία ή την κανονιστική του εμβέλεια, όπως θα συνέβαινε με τον παραμερισμό εφαρμογής διατάξεών του (κανονιστική

εμβέλεια) με απόφαση εθνικού δικαστή (οργανωτική αυτονομία), αλλά και στο ίδιο το περιεχόμενο και την φυσιογνωμία του. Αντικείμενό της, μάλιστα, δεν είναι η προσέγγιση του δικαίου της Ένωσης, αλλά η επίτευξη αποτελέσματος συμβατού με το δίκαιο της Ένωσης.

Περαιτέρω, η προδικαστική παραπομπή αναδεικνύεται σε κρίσιμο μηχανισμό διασφάλισης της προτεραιότητας του δικαίου της Ένωσης. Παράλληλα όμως, στην πράξη λειτουργεί και ως μηχανισμός έλλογης ανάστροφης αμφισβήτησης. Σε κάθε περίπτωση, αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη βιώσιμη συνάρθρωση των δύο οπτικών κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Στην επίδικη υπόθεση, είναι και προϋπόθεση για την ορθή κατανόηση, κριτική αυτοβελτίωση και ερμηνευτική μετεξέλιξη της ίδιας της εθνικής οπτικής.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: Η ΑΝΤΙΘΕΤΗ ΣΤΟ ΓΡΑΜΜΑ ΣΥΜΦΩΝΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

1. Η θεμελίωση της υποχρέωσης επιχείρησης σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος

Το ΣτΕ, στην 1918/2025 απόφαση, ερμήνευσε τις κρίσιμες συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Σ αντίθετα προς το γράμμα τους,

«σε αρμονία με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και, ειδικότερα, «ενόψει των νεώτερων νομοθετικών και των πρόσφατων νομολογιακών δεδομένων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και κατέληξε «επί τη βάση των ανωτέρω», ότι «δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από χώρα συμβεβλημένη στη GATS» (σκ. 29).

Η απόφαση του ΣτΕ ερείδεται σε αντίθετη προς το γράμμα, αλλά σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία του Συντάγματος.⁵ Προς τούτο, θεωρεί ότι έχει υποχρέωση τέτοιας ερμηνείας, την οποία αντλεί

⁵ Τη λύση της σύμφωνης ερμηνείας, όπως και τη γενικότερη θεμελίωση που ακολούθησε το ΣτΕ, εισηγήθηκαν οι Ευ. Βενιζέλος & Β. Σκουρής, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος*, 2024.

από το ευρωπαϊκό δίκαιο μέσω του άρθρου 28Σ. Στη σκέψη 8 δέχεται ότι από το άρθρο 28Σ απορρέει «υποχρέωση εφαρμογής της ενωσιακής έννομης τάξης στην εσωτερική έννομη τάξη, περαιτέρω δε υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου», μνημονεύει δε την απόφαση του ΔΕΕ *Portawski II*, κατά την οποία «σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο ... έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά τους, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας».⁶ Δηλαδή, η υποχρέωση εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, επιβάλλει την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, άλλως την υποχρέωση παραμερισμού προς το σκοπό επίλυσης της διαφοράς. Αυτό επαναλαμβάνεται στη σκέψη 32 («το γράμμα των ως άνω συνταγματικών διατάξεων δεν εμποδίζει την ερμηνεία τους σε συνδυασμό με το ενωσιακό δίκαιο διότι αποτελεί υποχρέωση του εθνικού δικαστή «να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της ένωσης, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη»). Ομοίως, στη σκέψη 37 η απόφαση επικαλείται την «υποχρέωση του Δικαστηρίου να προβαίνει σε ερμηνεία του Συντάγματος σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο, ερμηνεία η οποία, όπως έχει εκτεθεί στη σκ. 8, επιβάλλεται λόγω της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου».

Άρα το ΣτΕ συνάγει την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας από την υποχρέωση εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Εν ταυτώ, το ΣτΕ δέχεται και την προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Αμφότερα έχουν μείζονα σημασία για το συνταγματικό δίκαιο και την έννομη τάξη μας.

Εφόσον το ΣτΕ προβαίνει σε σύμφωνη ερμηνεία στο πλαίσιο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, η εν λόγω διεργασία νοείται σε αυτό το πλαίσιο. Εν προκειμένω, το ΔΕΕ θεωρεί ότι τα εθνικά δικαστήρια υπέχουν *υποχρέωση* σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας της εθνικής

⁶ C-573/17, 24.6.2019, *Portawski II*, σκ. 58. Εξίσου σημαντική είναι και η σκ. 57, στην οποία η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας θεμελιώνεται στην προτεραιότητα του δικαίου της Ένωσης (the primacy principle), ζήτημα ως τότε συζητήσιμο. Στην αγγλική απόδοση, η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας επιτάσσεται “to the greatest extent possible”.

νομοθεσίας⁷, προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Η υποχρέωση ερμηνείας προηγείται και, *μόνο αν δεν είναι δυνατή*, ενεργοποιείται ο παραμερισμός αντίθετης εθνικής διάταξης με άμεση εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης⁸.

2. Το δίκαιο της Ένωσης και η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία του εθνικού δικαίου

Με αυτά τα δεδομένα, και δη τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της επιχείρησης σύμφωνης ερμηνείας, το πρώτο κρίσιμο ερώτημα είναι αν σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία επιβάλλεται ή αποκλείεται, ειδικώς στην περίπτωση που είναι αντίθετη στο γράμμα του Συντάγματος. Προς τούτο, πρέπει να εξεταστεί η νομολογία του ΔΕΕ ως προς το περιεχόμενο και τα όρια της υποχρέωσης, και να συσχετιστούν αυτά με τις αναφορές του Δικαστηρίου σε *contra legem* ερμηνεία.

1. Υποχρεώσεις και όρια κατά τη διενέργεια σύμφωνης ερμηνείας

A. Κατά τη νομολογία, η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας περιέχει υποχρέωση κατεύθυνσης, και μάλιστα στο μέγιστο δυνατό βαθμό, και επιμέρους υποχρεώσεις των εθνικών δικαστηρίων. Αυτή όμως η διεργασία υπόκειται σε όρια, με απώτατο όριο την αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου να αποφαινεται για το εθνικό δίκαιο με βάση τις

⁷ Για την εν λόγω υποχρέωση, στην ελληνική βιβλιογραφία βλ. ήδη Κ. Γιαννακόπουλο, *Η υποχρέωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας και εφαρμογής των κανόνων της διοικητικής δικονομίας*, ΕφημΔΔ 1/2008, σελ. 102 επ., ο οποίος διερευνώντας τα όρια λυσιτέλειας του θεσμού, σχολιάζει, μεταξύ άλλων, την αδράνεια του διοικητικού δικαστή σε πεδία νομολογιακού δικαίου, όπου και θα καλείτο να ελέγξει τον εαυτό του. Σημειωτέον ότι, στην εδώ σχολιαζόμενη περίπτωση, η σύμφωνη ερμηνεία οδήγησε σε κατάφαση της συνταγματικότητας νόμου, δηλαδή σε παραδοχή νομοθετικής βούλησης, και δη πρόσφατης.

⁸ C-282/10, 24.1.2012, *Maribel Dominguez*, σκ. 23.

ερμηνευτικές μεθόδους και τα όρια του δικαιοδοτικού έργου, όπως γίνονται αντιληπτά στο εθνικό δίκαιο. Έτσι,

Η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας επιβάλλει ... στα εθνικά δικαστήρια να πράττουν ό,τι είναι δυνατό εντός των ορίων της δικαιοδοσίας τους, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και εφαρμόζοντας τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας, προκειμένου να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα της οικείας οδηγίας», ενώ τελικά «το αιτούν δικαστήριο απόκειται να διακριβώσει, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου ... και εφαρμόζοντας τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας, ... αν είναι δυνατή ερμηνεία του δικαίου αυτού...»⁹

Προς συμμόρφωση με την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη το σύνολο του εθνικού δικαίου (άρα να προβαίνουν σε συστηματική ερμηνεία) και να μην δεσμεύονται από πάγια νομολογία¹⁰, σε κάθε δε περίπτωση οφείλουν να αξιοποιούν μεθόδους ερμηνευτικής αποφυγής σύγκρουσης που παρέχει το εσωτερικό δίκαιο.¹¹

B. Πώς οριοθετείται αυτή η διεργασία; Στη νομολογία συνάγεται μία βασική διάκριση. Με τα λόγια της *Porfawski II*:

[A.] Οι γενικές αρχές του δικαίου, ιδίως οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της μη αναδρομικότητας, αντιτίθενται ειδικότερα στο να καταλήγει η υποχρέωση σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του εθνικού δικαίου, βάσει αποφάσεως-πλαίσιο και ανεξαρτήτως νόμου που έχει ενδεχομένως εκδοθεί προς εφαρμογή της, στη θεμελίωση ή την επίταση της ποινικής ευθύνης όσων έχουν διαπράξει αδίκημα¹².

*[B.] Η αρχή της σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για να θεμελιώσει ερμηνεία *contra legem* του εθνικού δικαίου ... Με άλλα λόγια, η υποχρέωση σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας παύει να υφίσταται όταν το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να εφαρμοσθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταλήγει σε αποτέλεσμα σύμφωνο προς το επιδιωκόμενο με την οικεία απόφαση-πλαίσιο.¹³*

Η διάκριση είναι, νομίζουμε, κρίσιμη. Στην πρώτη περίπτωση, το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει τέτοια σύμφωνη ερμηνεία. Αυτό ισχύει και

⁹ C-282/10, 24.1.2012, *Maribel Dominguez*, σκ. 27 και 31.

¹⁰ *Porfawski II*, ό.π., σκ. 77-78.

¹¹ C-397/01, 5.10.2004, *Pfeiffer*, σκ. 116.

¹² *Porfawski II*, ό.π. σκ. 75. Για τις διοικητικές κυρώσεις, αντιστοίχως, βλ. C-555/23, 26.6.2025, *Makeleio*.

¹³ *Porfawski II*, ό.π., σκ. 76.

εκτός ποινικού δικαίου, και το όριο προσδιορίζεται με βάση «τις γενικές αρχές του δικαίου, ειδικότερα ... εκείνες της ασφάλειας δικαίου και της μη αναδρομικότητας».¹⁴ Επομένως, ερμηνεία που παραβιάζει τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης αντίκειται στο δίκαιο της Ένωσης.

Στη δεύτερη περίπτωση, το δίκαιο της Ένωσης δεν παρέχει βάση για contra legem ερμηνεία. Ανακύπτει ωστόσο ο προβληματισμός: μήπως και εδώ το δίκαιο της Ένωσης θέτει απαγόρευση; Αν ναι, τί νοείται ως contra legem ερμηνεία; Καταλαμβάνεται γενικώς η αντίθετη στο γράμμα (contra litteram) ερμηνεία;

Γ. Προκαταρκτικά, πρέπει να δεχτούμε ότι η ratio της δεύτερης περίπτωσης είναι διαφορετική από την πρώτη: κατά την ερμηνεία διατάξεων της εσωτερικής έννομης τάξεως, το Δικαστήριο κατ' αρχήν δεσμεύεται από τους χαρακτηρισμούς του εθνικού δικαστηρίου¹⁵ και δεν μπορεί να επιβάλει στον εθνικό δικαστή την πλήρη ανατροπή των ερμηνευτικών του μεθόδων και του δικαιοδοτικού έργου, όπως γίνεται αντιληπτό στο εθνικό δίκαιο. Κατά μείζονα λόγο, δεν μπορεί να τον υποχρεώσει να «επεκτείνει την ερμηνευτική του αρμοδιότητα τόσο ώστε να υποκαθιστά την κανονιστική εξουσία»¹⁶. Πρόκειται, νομίζουμε, για όριο που προκύπτει από το συνδυασμό της παρ. 3 του άρθρου 4 ΣΕΕ, που αντιλαμβάνεται την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας σε πλαίσιο αμοιβαίου σεβασμού και συνεργασίας, με την παρ. 2, που επιτάσσει σεβασμό στις συνταγματικές δομές των κρατών μελών.

Σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχουν αποφάσεις στις οποίες το Δικαστήριο αντιλαμβάνεται ότι η δεύτερη περίπτωση απλώς παρέχει εξαίρεση από την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας. Κατά τη διατύπωση που ακολουθείται, το δίκαιο της Ένωσης «δεν επιβάλλει» στο εθνικό δικαστήριο να εφαρμόσει τέτοια ερμηνεία.

Με βάση αυτές τις διατυπώσεις, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι, αν το δίκαιο του κράτους μέλους δέχεται την contra legem ερμηνεία, και εφόσον αυτή δεν παραβιάζει τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης,

¹⁴ C-554/14, 8.11.2016, *Ognyanov*, σκ. 63.

¹⁵ Προτάσεις Γ.Ε. Μ. Szpunar, 15.7.2021, C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*.

¹⁶ Προτάσεις Γ.Ε. Υ. Bot, 25.11.2015, C-441/14, *Dansk Industri*, σκ. 68.

το δίκαιο της Ένωσης δεν αποκλείει την αξιοποίησή της¹⁷. σε αντίθετη περίπτωση το ΔΕΕ θα υπερέβαινε τον καταστατικό του ρόλο (19 παρ. 1 ΣΕΕ). Παράλληλα όμως, σε άλλες αποφάσεις παρουσιάζεται, εν παρόδω, η φράση «τηρουμένης ιδίως της απαγόρευσης contra legem ερμηνείας του εθνικού δικαίου».¹⁸ Δεν νομίζουμε ότι αυτές οι φραστικές διατυπώσεις μεταβάλουν όσα προαναφέρθηκαν, δοθέντος ότι γίνεται παραπομπή στην ανωτέρω πάγια νομολογία (οι παραπεμπόμενες αποφάσεις μιλούν για «βάση/έρεισμα»), και τονίζεται ότι «η ερμηνεία του εθνικού δικαίου εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων».¹⁹ Κατά τη γνώμη μας, όλες αυτές οι παραλλάξουσες διατυπώσεις δείχνουν ότι ο εν λόγω τρόπος θέσης του ζητήματος (αν δηλαδή το δίκαιο της Ένωσης αποδέχεται την contra legem ερμηνεία) δεν είναι ορθός. Αρκεί η ορθή διατύπωση ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν παρέχει τέτοια βάση. Για να γίνει αυτό σαφές, είναι κρίσιμο να εξεταστεί ευθέως πώς αντιλαμβάνεται η νομολογία την contra legem ερμηνεία, και να αναδειχθεί ότι δεν την συγχέει με την αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία.

II. Η διάκριση contra legem ερμηνείας και αντίθετης στο γράμμα ερμηνείας

Το δίκαιο της ΕΕ, ως contra legem ερμηνεία, δεν αντιλαμβάνεται την αντίθετη προς το γράμμα (contra litteram) ερμηνεία, αλλά κάτι πιο έντονο, το οποίο καλείται το εθνικό δίκαιο να προσδιορίσει, υπό όρους και εποπτεία από το δίκαιο της Ένωσης.

Η ακριβής διατύπωση στην ανωτέρω απόφαση, που διέλαβε διατύπωση περί απαγόρευσης, ήταν ότι η υποχρέωση της σύμφωνης ερμηνείας

επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια, τηρουμένης ιδίως της απαγόρευσης contra legem ερμηνείας του εθνικού δικαίου, να πράττουν ό,τι είναι δυνατό εντός των ορίων της αρμοδιότητάς τους, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και εφαρμόζοντας τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας, προκειμένου να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα της

¹⁷ Έτσι, Martin Brenncke, *Hybrid Methodology for the EU Principle of Consistent Interpretation*, 39 *Statute Law Review*, 134 (2018) σελ. 143 επ.

¹⁸ C-144/23, 15.10.2024, *Kubera*, σκ. 51.

¹⁹ *Kubera*, ό.π., σκ. 53.

επίμαχης διάταξης του δικαίου της Ένωσης και να καταλήγουν σε λύση σύμφωνη με τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει η διάταξη αυτή.²⁰

Τί σημαίνει αυτό; Η απάντηση είχε νομίζω ήδη δοθεί λίγα χρόνια πριν, και επιβεβαιώνεται σε πλέον πρόσφατη απόφαση του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο είχε δεχτεί ότι:

*η υποχρέωση σύμφωνης προς την οδηγία ερμηνείας παύει να υφίσταται όταν το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να καταλήγει σε αποτέλεσμα συμβατό με εκείνο που επιδιώκει η συγκεκριμένη οδηγία. Με άλλα λόγια, δεν μπορεί να στηριχθεί στην αρχή της σύμφωνης προς την οδηγία ερμηνείας η *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου.²¹*

Δηλαδή, το δίκαιο της Ένωσης δεν ζητά από το εθνικό δικαστήριο να προβεί σε ερμηνεία που δεν είναι δυνατή. Ακόμη πιο σαφώς και πλέον πρόσφατα, το Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως, αφού επανέλαβε τη διατύπωση περί μη παροχής ερείσματος, σημείωσε ότι:

*η απορρέουσα από τη νομολογία ... απαγόρευση *contra legem* ερμηνείας του εθνικού δικαίου καλύπτει μόνον την περίπτωση κατά την οποία το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να εφαρμοστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταλήγει σε αποτέλεσμα σύμφωνο προς το επιδιωκόμενο με την οικεία διάταξη του δικαίου της Ένωσης.²²*

Επομένως, πρόκειται για *contra legem* ερμηνεία, η οποία δεν μπορεί να απαιτηθεί από το δίκαιο της Ένωσης, όταν το εθνικό δικαστήριο, αφού εξετάσει το σύνολο του εθνικού δικαίου, και κάνει ότι είναι δυνατόν με βάση τις εθνικές μεθοδολογικές αρχές για να οδηγηθεί σε αποτέλεσμα συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης, εφαρμόζοντας κατά τούτο επιταγή του δικαίου της Ένωσης, καταλήξει, ασκώντας δική του αρμοδιότητα, ότι κάτι τέτοιο είναι αδύνατο.²³ Αντιθέτως, το δίκαιο της Ένωσης δεν υπολαμβάνει ότι η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία είναι ερμηνεία *contra legem*.²⁴ Επειδή όμως δεν υπάρχουν κοινά κριτήρια στα κράτη μέλη ως προς την έννοια της αδύνατης/*contra legem* ερμηνείας και με δεδομένη

²⁰ *Kubera*, ό.π., σκ. 51.

²¹ *Klohn*, C-167/17, 17.10.2018, σκ. 65.

²² C-777/22 P, 15.7.2025, *Francesca Corneli*, σκ. 141.

²³ Ο Γενικός Εισαγγελέας Ράντος σημειώνει ότι η έννοια *contra legem* ενεργοποιείται όταν ορισμένη ερμηνεία παρίσταται αδύνατη και επομένως, από πρακτική έποψη, δεν θέτει όρια στη σύμφωνη ερμηνεία. Athanasios Rantos, *L'interprétation conforme du droit national au regard du droit de l'Union : portée et limites*, <https://europeanlitigation.eu/> 4.9.2025, ιδίως σελ. 15-16.

²⁴ Έτσι ρητά το Γερμανικό Ακυρωτικό: BGH, 26.11.2008 – VIII ZR 200/05 - *Quelle*, BGHZ 179, 27 Rn. 21.

την αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου επί του εθνικού δικαίου, το Δικαστήριο καταλήγει σε αυτή την αποθετική εννοιολόγηση.

Η έννοια *contra legem* εδώ είναι μικτή/υβριδική έννοια, που νοηματοδοτείται στο πλαίσιο τόσο του εθνικού, όσο και του ενωσιακού δικαίου. Λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω αποθετική οριοθέτηση της έννοιας *contra legem*, την υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να μην περιορίζεται στην αμφισβητούμενη διάταξη αλλά να συνεκτιμά το σύνολο του εθνικού δικαίου, και σειρά περιπτώσεων που το ΔΕΕ υποδεικνύει ή δέχεται αντίθετη στο γράμμα της κρίσιμης διάταξης ερμηνεία, και δη αντίθετα προς την προδιάθεση του εθνικού δικαστηρίου ή και απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου,²⁵ οδηγούμαστε στο ακόλουθο συμπέρασμα:

Ως *contra legem* ερμηνεία, κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης, νοείται όχι η απόκλιση ή αντίθεση προς το γράμμα διάταξης, στο πλαίσιο συστηματικής ερμηνείας, ούτε μόνη η δημιουργική ερμηνεία, αλλά απόκλιση σε βαθμό που συνιστά υπέρβαση του δικαιοδοτικού έργου κατά το εθνικό δίκαιο. Πότε επέρχεται τέτοια υπέρβαση ανήκει [εντός των ανωτέρω ορίων] στη σφαίρα απόφασης του εθνικού δικαστηρίου.

III. Πόρισμα

A. Με αυτά τα δεδομένα, η προκαταρκτική μας απάντηση είναι: το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει, ούτε απαγορεύει αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία του Συντάγματος, εφόσον εκείνη δεν παραβιάζει *in concreto*

²⁵ Για παράδειγμα, στην *Dominguez*, ό.π., το Δικαστήριο, αντίθετα προς τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, και τη γνώμη του εθνικού δικαστηρίου ότι κωλύεται από το γράμμα, προέβη σε διερεύνηση των ερμηνευτικών δυνατοτήτων του εθνικού δικαστηρίου, ανέδειξε ότι κάποια άλλη διάταξη του εθνικού δικαίου «αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου που πρέπει να λάβουν υπόψη τα εθνικά δικαστήρια» (σκ. 28) και επισήμανε ότι τέτοια σύμφωνη ερμηνεία δεν θα υπόκειτο στον περιορισμό *contra legem* (σκ. 29), καταλήγοντας πάντως ότι εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει αν είναι επιτρεπτή με βάση τις εθνικές μεθόδους ερμηνείας (σκ. 31). Ομοίως, στην *Popławski II*, το ΔΕΕ αντέταξε στο εθνικό δικαστήριο ότι μια σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία της ολλανδικής νομοθεσίας «φαίνεται να είναι δυνατή» (σκ. 108), ενώ στην *Francesca Corneli*, όπου το Δικαστήριο κλήθηκε να εφαρμόσει το ίδιο εθνικό δίκαιο, υιοθέτησε ερμηνεία που δεν συμβιβάζεται με το γράμμα των διατάξεων.

την αρχή της ασφάλειας δικαίου ή άλλη αρχή του δικαίου της Ένωσης. Επιβάλλει όμως στο εθνικό δικαστήριο να εξαντλήσει τα περιθώρια των εθνικών μεθοδολογικών αρχών προς το σκοπό σύμφωνης ερμηνείας, διενεργώντας εφόσον χρειάζεται συστηματική ερμηνεία. Εναπόκειται τέλος στα εθνικά δικαστήρια να κρίνουν αν είναι επιτρεπτός, στο πλαίσιο συστηματικής ερμηνείας, ο ευθύς παραμερισμός του γράμματος, υπό τον όρο της ισοδυναμίας.

Επομένως, στο βαθμό που το εθνικό δίκαιο ανέχεται την αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία, ιδίως στο πλαίσιο συστηματικής ερμηνείας, αυτό πρέπει να ακολουθηθεί και κατά την επιχείρηση σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας. Στο βαθμό όμως που το εθνικό δίκαιο δεν ανέχεται αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία, τότε χωρεί άμεση εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης και, εφόσον διαγιγνώσκεται σύγκρουση, παραμερισμός της εθνικής διάταξης.

Με βάση αυτά, μπορούμε να αξιολογήσουμε τη θέση του ΣτΕ, ότι

το γράμμα των ως άνω συνταγματικών διατάξεων δεν εμποδίζει την ερμηνεία τους σε συνδυασμό με το ενωσιακό δίκαιο διότι αποτελεί υποχρέωση του εθνικού δικαστή να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της ένωσης, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας (σκ. 32).

Αυτή η θέση είναι ορθή συνολικά μόνο εφόσον μεθοδολογικώς, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, είναι επιτρεπτή τέτοια ερμηνευτική απόκλιση από το συνταγματικό γράμμα. Σε αντίθετη περίπτωση, ισχύει η τελευταία φράση της σκέψης, δηλαδή (εφόσον διαγνωστεί σύγκρουση) πρέπει να παραμεριστεί η εθνική διάταξη.

Β. Μπορεί εδώ να αναρωτηθεί κανείς γιατί έχει σημασία αν θα προχωρήσει το δικαστήριο σε σύμφωνη ερμηνεία ή σε παραμερισμό. Η σύμφωνη ερμηνεία, εφόσον είναι εφικτή, έχει ορισμένα πλεονεκτήματα, που θα εκθέσουμε παρακάτω, αλλά και όρια (§ 3.1.Γ). Ωστόσο, για την έκβαση της συγκεκριμένης υπόθεσης το ζήτημα δεν είναι κρίσιμο. Και πράγματι, η σχετική φιλολογία έχει αναπτυχθεί κυρίως σε περιπτώσεις που το δίκαιο της Ένωσης δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα ή δεν είναι ευθέως εφαρμοστέο για τα διάδικα μέρη. Τότε είναι κρίσιμο αν μπορεί να διασωθεί η αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης με σύμφωνη ερμηνεία. Στο βαθμό όμως που το δίκαιο της Ένωσης έχει άμεσο

αποτέλεσμα και είναι εφαρμοστέο, όπως εδώ, προηγείται μεν η υποχρεωτική διερεύνηση της δυνατότητας σύμφωνης ερμηνείας²⁶, αλλά εν τέλει ο παραμερισμός της εθνικής διάταξης [*παραμερίζεται το 16 παρ. 5 Σ στο βαθμό που ...*] και η αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία της [*το 16 παρ. 5 Σ έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει ...*] έχουν ισοδύναμη λειτουργία ως προς την κάμψη της κανονιστικής ενέργειας της αντίθετης εθνικής διάταξης.

IV. Το ζήτημα της ασφάλειας δικαίου

Όπως προαναφέρθηκε (§ 2.I.B), αυτοτελές όριο της σύμφωνης ερμηνείας είναι η *in concreto* παραβίαση της ασφάλειας δικαίου ή άλλων γενικών αρχών, που διαγιγνώσκεται στο πλαίσιο αυτόνομης ερμηνείας του ευρωπαϊκού δικαίου. Τέτοια παραβίαση όμως δεν συντελείται με μόνη την αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία (εκτός ουσιαστικού ποινικού δικαίου και δικαίου των κυρώσεων), αλλά συναρτάται με πλήθος άλλων παραμέτρων, όπως π.χ. αν διά της ερμηνείας επιβάλλεται υποχρέωση σε ιδιώτες και μάλιστα κατά τρόπο αντικείμενο στην αρχή της προβλεψιμότητας²⁷.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι είναι διαφορετικό ζήτημα αν, πριν την επίλυση της υποθέσεως, είχε διαμορφωθεί καθεστώς ανασφάλειας δικαίου ως προς την άσκηση δικαιωμάτων που παρέχει το δίκαιο της Ένωσης. Και, αν, μετά την απόφαση, με δεδομένο ότι η σύμφωνη ερμηνεία και η άμεση εφαρμογή αποτελούν ελάχιστη εγγύηση, η Ελληνική Δημοκρατία έχει υποχρέωση να άρει τυχόν καταλειπόμενη ανασφάλεια, επεμβαίνοντας στο ίδιο επίπεδο ρύθμισης με τη διάταξη που την προκάλεσε, δηλαδή με αναθεώρηση του Συντάγματος.

Αυτό που δεν είναι διαφορετικό είναι αν το ουσιαστικό περιεχόμενο της ερμηνείας που δόθηκε δημιουργεί καθαυτό ανασφάλεια δικαίου, ζήτημα με το οποίο θα καταλήξει η μελέτη μας (§ 6.II).

²⁶ C-187/15, 13.7.2016, *Joachim Pöpperl*, σκ. 42 επ.

²⁷ Simon Haket, *The EU Law Duty of Consistent Interpretation in German, Irish and Dutch Courts* (2019) σελ. 75-77.

3. Η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία

1. Είναι επιτρεπτή αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία;

Δεν είναι αντικείμενο της μελέτης μας να απαντήσουμε αν είναι μεθοδολογικώς ανεκτή η ερμηνεία που δόθηκε. Θα εκθέσουμε όμως τη γνώμη μας σε θεωρητικό επίπεδο, και θα αναζητήσουμε τη λογική της ερμηνείας που δέχτηκε το ΣτΕ.

A. Η υποχρέωση σύμφωνης με το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνείας περιλαμβάνει την αντίθετη προς το γράμμα ερμηνευτική εξέλιξη/περαιτέρω διάπλαση του δικαίου, εφόσον αυτό αναγνωρίζεται από τις εθνικές μεθοδολογικές αρχές. Και πράγματι αναγνωρίζεται σε ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, όπως και η γερμανική, τουλάχιστον σε επίπεδο κοινού δικαίου.²⁸

²⁸ Το ΣτΕ επικαλείται την απόφαση του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου στην απόφαση της 11.7.2011, 1 BvR 1916/09, με την οποία επεκτάθηκε η παρεχόμενη από τα συνταγματικά δικαιώματα προστασία και σε νομικά πρόσωπα που εδρεύουν σε άλλα κράτη μέλη. Όμως το παράδειγμα δεν είναι πρόσφορο. Το Δικαστήριο δεν προέβη σε *αντίθετη* προς το γράμμα ερμηνεία. Σημείωσε ότι η επέκταση «δεν μπορεί να θεμελιωθεί (begründen) στη διατύπωση του άρθρου 19 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου» (σκ. 72) και ερμήνευσε τη σχετική διάταξη ως μη εξαντλητική.

Ωστόσο, υπάρχουν παραδείγματα από το πεδίο της σύμφωνης με τις οδηγίες ερμηνείας του κοινού δικαίου. Το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο δέχεται ότι η εν λόγω υποχρέωση περιλαμβάνει όχι απλώς την παραδοσιακή ερμηνεία, αλλά και την δικαστική περαιτέρω διάπλαση του δικαίου (Rechtsfortbildung). Ειδικότερα, θεωρεί ότι η γραμματική διάρθρωση μπορεί να παρακαμφθεί αν υπάρχει ακούσια ρυθμιστική αστοχία (κρινόμενη π.χ. υπό το φως της βούλησης του νομοθέτη για προσαρμογή στο δίκαιο της Ένωσης), οπότε η διάπλαση δεν ανατρέπει σαφώς διαγνώσιμη νομοθετική βούληση. BVerwG, 31.01.2017 - 6 C 2.16, σκ. 27-29. Βλ. και BGH, 26.11.2008 - VIII ZR 200/05 - *Quelle*, BGHZ 179, 27 Rn. 25 (που διακρίνει παραμερισμό του γράμματος και *contra legem* ερμηνεία).

Αυτά έχουν οδηγήσει σε πλήθος θεωρητικών συζητήσεων (αν η βούληση πρέπει να είναι σαφής ή αρκεί και τεκμαιρόμενη, αν αρκεί συστηματική αντινομία και αν αυτό εξαρτάται από το άμεσο αποτέλεσμα ή μη του ενωσιακού κανόνα, κ.λπ.). Στη θεωρία έχει ασκηθεί κριτική στην ανωτέρω θεμελίωση στο δόγμα της βούλησης του νομοθέτη. Υποστηρίζεται ότι η υποχρέωση συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει ανατρέψει την παραδοσιακή έννοια του οικείου συστήματος, το οποίο δεν περιορίζεται στο επιμέρους ρυθμιστικό πλάνο του νομοθέτη, καθώς και ότι δεν είναι

Διαφωτιστική είναι εδώ και η νομολογία των αγγλικών δικαστηρίων σχετικά με την επιταγή της Human Rights Act 1998 να ερμηνεύουν τη νομοθεσία «όσο είναι δυνατό κατά τρόπο συμβατό με τα δικαιώματα της [Ευρωπαϊκής] Σύμβασης» (άρθρο 3 παρ. 1). Η διάταξη εμπνεύστηκε από την σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία, έχει όμως ιδιαίτερο ενδιαφέρον για μας, πρώτον, διότι έχει καθολικό πεδίο εφαρμογής και, δεύτερον, διότι οι ερμηνευόμενες διατάξεις βρίσκονται σε ίδιο τυπικό επίπεδο με τον κανόνα ερμηνείας. Η Βουλή των Λόρδων έχει δεχτεί ότι το γεγονός πως η γλώσσα είναι ασύμβατη δεν καθιστά αδύνατη την συμμορφούμενη ερμηνεία. Το δικαστήριο δύναται να προσθέτει λέξεις που αλλάζουν το νόημα της διάταξης, χωρίς να προϋποτίθεται ασάφεια. Όριο είναι η συμμόρφωση με τα «θεμελιώδη χαρακτηριστικά» της νομοθεσίας, την «υποκείμενη ώθηση» αυτής, καθώς το Κοινοβούλιο έχει την εξουσία να θεσπίζει νομοθεσία αντίθετη στη Σύμβαση.²⁹

Αυτά τα παραδείγματα δείχνουν ότι το σημείο τομής είναι λειτουργικό, δίχως φετιχισμό του γράμματος. Και πράγματι, οι μεγάλες συγκρούσεις μεταξύ δικαίου της Ένωσης και εθνικών δικαίων δεν έχουν επέλθει με αφορμή κάμψη του γράμματος, αλλά όταν συγκρούονται αρχές ή πολιτικές του δικαίου. Η επίδραση στην εσωτερική συνταγματική τάξη είναι συχνά μείζων σε περιπτώσεις που το δίκαιο της Ένωσης άγει σε ανάπλαση αρχών ή πολιτικών του δικαίου, παρά σε περιπτώσεις παρακάμψεως γραμματικής διατύπωσης.

Β. Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία δεν μπορεί να αποκλειστεί σε ορισμένες περιπτώσεις, και δεν πρέπει να εξισώνεται εξ ορισμού με *contra legem* ερμηνεία – ακόμη και σε επίπεδο Συντάγματος. Αυτό για παράδειγμα συμβαίνει σε περίπτωση που η διατύπωση, ως προς ορισμένη κατηγορία εφαρμογής, υπερβαίνει εμφανώς το σκοπό της ρύθμισης, οπότε δικαιολογείται κάμψη του επιχειρήματος από το γράμμα (π.χ. αυτό συνέβη στην ΟλστΕ 2499/2012).

ορθό να γίνεται λόγος για ρυθμιστική αστοχία με βάση μία εικαζόμενη βούληση συμμόρφωσης. Βλ. Carsten Herresthal, *Die richtlinienkonforme und die verfassungskonforme Auslegung im Privatrecht*, JuS 2014, 289 επ.

²⁹ *Ghaidan v Godin-Mendoza* [2004] UKHL 30, para 32-33 (Lord Nicholls). Αντίστοιχα, στην σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία, βλ. *Swift v Robertson* [2014] UKSC 50, para 21.

Το ίδιο μπορεί να λεχθεί όταν, στο πλαίσιο συστηματικής ερμηνείας, αναδεικνύεται ενδοσυστημική αντινομία, και δη σε βαθμό που καθίσταται επιτακτική η άρση της με παράκαμψη του γράμματος.

Αυτά είναι γνωστά στη μεθοδολογία του δικαίου με τον Κωνσταντίνο Τσάτσο να επισημαίνει, ήδη πριν από έναν αιώνα, ότι η ταύτιση παράκαμψης του γράμματος και *contra legem* ερμηνείας είναι κληρονομιά τυπολογικών θεωρήσεων του δικαίου.³⁰ Βεβαίως, ο βαθμός και οι όροι αυτονόμησης της ερμηνείας από το γράμμα αποτελούν ένα από τα πλέον διαφιλονικούμενα ζητήματα της ερμηνείας του δικαίου. Σχηματικά μιλώντας, μπορεί κανείς να προσεγγίσει το ζήτημα της παράκαμψης του γράμματος είτε υπό το παραδοσιακό πρίσμα του δόγματος της νομοθετικής βούλησης (π.χ. η παράκαμψη είναι αναγκαία για να διασφαλιστεί η συνοχή της νομοθετικής βούλησης), είτε υπό το πρίσμα των αρχών του δικαίου, ως θεμελιωδών κανόνων που αποδίδουν τη δικαιολογητική βάση και το αίτημα νομιμοποίησης του οικείου κλάδου.

Δεν προσφέρεται το παρόν άρθρο για γενική θεώρηση αυτού του δυσχερούς ζητήματος. Η γνώμη μας είναι το δίκαιο είναι προϊόν διαλεκτικής/ερμηνευτικής σχέσης νομοθέτη και κοινωνίας υποδοχής, στο πλαίσιο της οποίας διαμορφώνονται οι θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης. Παράλληλα όμως, οι εν λόγω αρχές (δημοκρατία, ελευθερία, ισότητα) θεμελιώνουν και τον προσήκοντα δικαιοπολιτικό ρόλο της νομοθετικής βούλησης, στο πλαίσιο άσκησης της δημόσιας αυτονομίας των πολιτών και εκπλήρωσης του συντονιστικού ρόλου του δικαίου. Στο ειδικότερο ζήτημα της παράκαμψης του γράμματος λόγω αντινομίας, κατά τη γνώμη μας, εξίσου σχηματικά, δύο είναι τα κρίσιμα στοιχεία: όταν μεν προέχει ο δικαιοπολιτικός χαρακτήρας της αντινομίας, το κρίσιμο ζήτημα είναι η συνοχή του ρυθμιστικού πλάνου του νομοθέτη. Όταν προέχει ο δικαιοηθικός/δεοντοκρατικός χαρακτήρας και εγείρονται

³⁰ Κωνσταντίνος Τσάτσο, *Το πρόβλημα της ερμηνείας του δικαίου*, 1932/1978, σελ. 252-253. Όπως σημειώνει, μόνο όταν ορισμένο νόημα ενταχθεί στο τελολογικό σύστημα του όλου δικαίου, καθίσταται νόημα κανόνος δικαίου. Ούτω, η γραμματική έρευνα είναι απλώς βοηθητική προεργασία της τελολογικής (σελ. 124). Αντίθετα, η *contra legem* ερμηνεία είναι ανεπίτρεπτη κατά το ότι παραγνωρίζει το τελολογικό σύστημα της έννομης τάξης (σελ. 252).

ζητήματα νομιμοποίησης της άσκησης δημόσιας εξουσίας³¹, κρίσιμες είναι οι ηθικοπολιτικές αρχές της έννομης τάξης. Οι δύο αυτές κατηγορίες συνέχονται, πλην όμως ο μεγάλος πειρασμός είναι να γίνεται επίκληση ηθικοπολιτικών αρχών για να λυθούν ζητήματα πολιτικής του δικαίου. Αυτό, για παράδειγμα, μπορεί να συμβαίνει όταν η αναλογικότητα χρησιμοποιείται ως μηχανισμός ανατροπής νομοθετικών σταθμίσεων. Πάντως και στις δύο περιπτώσεις το γράμμα δεν είναι αδιάφορο, στο βαθμό που αποδίδει συνειδητή θεσμική/πολιτική επιλογή, στο πλαίσιο λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος, ως ειδική τομή των αντικρουόμενων θέσεων. Επομένως, τόσο ο κίνδυνος της ψευδεπίγραφης επίκλησης αρχών, όσο και ο ρόλος της κρίσιμης διάταξης ως μηχανισμού νομοθετικής τομής ακόμη και επί ζητημάτων αρχής, οριοθετούν την επίκληση αντινομίας προς το σκοπό παραμερισμού του γράμματος. Εξού και τα ζητήματα παραμένουν ακανθώδη και διαφιλονικούνται.

Γ. Στο θέμα που μας απασχολεί, η ενδοσυστημική αντινομία μπορεί να τεθεί υπό το πρίσμα της αμέσου εφαρμογής των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, που καθίστανται κανόνες εθνικού δικαίου, σε συνδυασμό με τη συνταγματική θεμελίωση της συμμετοχής της χώρας στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η προτεραιότητα του δικαίου της Ένωσης, που θεμελιώνει την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας³², εξηγεί γιατί η σύμφωνη ερμηνεία άγει σε άρση της αντινομίας προς το σκοπό συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης και όχι αντίστροφα.

Ωστόσο, υπάρχει όριο μεταξύ της άρσης της αντινομίας με ενδοσυστημική ερμηνεία και με παραμερισμό λόγω σύγκρουσης. Η πρώτη δυνατότητα δεν είναι διαθέσιμη όταν η εξεταζόμενη ερμηνεία συνιστά ουσιώδη απόκλιση από το πλέγμα των οικείων διατάξεων του εθνικού Συντάγματος, συστηματικά ερμηνευόμενων και με βάση την τελλογική τους πλοκή και τις υποκείμενες αρχές. Σε αυτή την περίπτωση ενεργοποιείται η υποχρέωση προτεραιότητας εφαρμογής. Η διάκριση είναι σημαντική διότι η υποχρέωση συμμετοχής της χώρας στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν εξαφανίζει το γεγονός ότι ο συντακτικός

³¹ Αντιλαμβάνομαι εδώ το ζήτημα της νομιμοποίησης όπως ο John Rawls, στο έργο του *Political Liberalism*, 1996, σελ. 136-137.

³² *Popławski II*, ό.π. σκ. 57.

νομοθέτης δεν είναι εκτελεστής του δικαίου της Ένωσης, αλλά παρέχει τον κανόνα εισαγωγής του στην εθνική έννομη τάξη. Συναφώς, με δεδομένο ότι άλλος είναι ο νομοθέτης του δικαίου της Ένωσης και άλλος ο νομοθέτης του Συντάγματος, η ερμηνευτική εξαϋλωση του γράμματος σε περιπτώσεις ουσιώδους ανατροπής θολώνει και τη διάκριση στη σφαίρα ευθύνης μεταξύ αναθεωρητικού νομοθέτη και δικαστή. Η τελευταία διάκριση είναι σύμφυτη στη δημοκρατική δομή του πολιτεύματος.

Βεβαίως, το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί την εξάντληση των ερμηνευτικών περιθωρίων. Αυτό διότι η σύμφωνη ερμηνεία ενδέχεται να έχει προστιθέμενη αξία σε σχέση με τον παραμερισμό του εθνικού κανόνα λόγω σύγκρουσης. Με τη σύμφωνη ερμηνεία, ο εθνικός δικαστής καλείται να σκεφτεί εν ταυτώ και ως ενωσιακός δικαστής, ενώ η σύμφωνη ερμηνεία, επειδή ακριβώς αναπλάθει τον συνταγματικό κανόνα, ενδέχεται να αποβαίνει περισσότερο συμβατή με την ασφάλεια δικαίου, αλλά και να διευκολύνει την εν ταυτώ υλοποίηση του δικαίου της Ένωσης και των εθνικών αξιολογήσεων, εφόσον δεν υπάρχουν ανυπέρβλητες αντιφάσεις μεταξύ τους³³. Εν τέλει, επιτρέπει ευχερέστερα να διαμορφώνεται συστηματικά ο εφαρμοστέος κανόνας δικαίου. Παράλληλα, διευκολύνει την αρμονική ένταξη του εθνικού Συντάγματος στον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο με ταυτόχρονο βέβαια διακύβευμα τη μετεξέλιξη της φυσιογνωμίας του ίδιου του Συντάγματος.

Συναφώς, ορισμένη ερμηνευτική ελευθεριότητα είναι κατανοητή στο πεδίο του δικαίου της Ένωσης και για τον λόγο ότι η θεσμική απόσταση μεταξύ ενωσιακού δικαίου και εθνικού νομοθέτη καθιστά πιο πιθανή την παρουσία αντιφάσεων που, υπό λειτουργική οπτική, χρήζουν άρσης.

Δ. Οι ανωτέρω σκέψεις βοηθούν να μετριάσει, και εν μέρει να μετατεθεί, ο προβληματισμός περί ανασφάλειας δικαίου που έθεσε η μειοψηφία. Προσδοκία εφαρμογής δεν υπάρχει μόνο για τις συνταγματικές διατάξεις, αλλά και για τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης. Έτσι, η υποχώρηση της προβλεψιμότητας από την αντίθετη στο

³³ Βλ. για παράδειγμα τον τρόπο με τον οποίο ενωσιακό και εθνικό συνταγματικό πλαίσιο σταθμίσουν εντάχθηκαν σε ενιαίο σύστημα στην απόφαση του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου της 29.9.2025, BVerfG – 2 BvR 934/19, ιδίως σκ. 214 & 215 (αυτονομία των εκκλησιών και αθέμιτες διακρίσεις στον εργασιακό τομέα).

γράμμα ερμηνεία του εθνικού δικαίου ενδεχομένως αντισταθμίζεται από την επίτευξη αποτελέσματος συμβατού με αυτό που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης.³⁴ Βεβαίως αυτά αξιολογούνται *in concreto*. Στην περίπτωση μας, το εθνικό σύστημα είχε παγιωθεί νομολογιακά και ουδείς είχε δικαιολογημένη προσδοκία ιδρύσεως ιδιωτικού πανεπιστημίου στη χώρα δυνάμει της ελευθερίας εγκατάστασης. Όμως, εφόσον δεχτούμε την προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, δεν είναι σαφές αν αυτά έχουν εν γένει σημασία. Αυτό που απομένει είναι να διασφαλιστεί η ασφάλεια του τελικώς εφαρμοστέου δικαίου και τούτο ενδεχομένως ικανοποιείται πληρέστερα με την ερμηνευτική ανάπλαση όλων των εμπλεκόμενων κανόνων (συνταγματικού και ενωσιακού δικαίου) παρά με την πρόκληση κενού συνεπεία της άμεσης εφαρμογής του δεύτερου.

Παράλληλα όμως, αυτές οι σκέψεις αναδεικνύουν και μία άλλη, βαθύτερη πτυχή της ασφάλειας, που αφορά στην ίδια την ακεραιότητα του δικαίου. Η χρήση της σύμφωνης ερμηνείας δεν θα πρέπει να δημιουργεί την ψευδαίσθηση ότι έτσι διασώζεται η υπεροχή του Συντάγματος. Αντίθετα, όλη η δογματική περί σύμφωνης ερμηνείας, αλλά και η δραστηριότητά της, κατά τα ανωτέρω, προϋποθέτει την προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Και αυτό με τη σειρά του αναδεικνύει τη ζωτική ανάγκη να τηρούνται σαφείς κανόνες σχετικά με την μεθοδολογία σύμφωνης ερμηνείας, την προτεραιότητα του δικαίου της Ένωσης, και την προδικαστική παραπομπή, ώστε να αποφεύγεται η αυθαιρεσία και να αποτρέπεται η μομφή περί *foul play*. Η ερμηνευτική διάπλαση του ενιαίου συνταγματικού χώρου είναι ένα εγχείρημα πολιτειακού χαρακτήρα. Καθώς γίνεται από δικαστές, η νομιμοποίησή του απαιτεί, πρωτίστως, συνέπεια.

Ε. Επανερχόμενοι: υπό το φως των εκατέρωθεν επιχειρημάτων, το κρίσιμο μεθοδολογικό ερώτημα δεν είναι αν η δοθείσα ερμηνεία αντίκειται στο γράμμα (*contra litteram*), αλλά αν συνιστά *ουσιώδη*

³⁴ Μάλιστα, σε πρόσφατη απόφαση, το ΕΔΔΑ θεώρησε αντίθετο στην αρχή της προβλεψιμότητας και ποιότητας του νόμου, περιορισμό θεμελιώδους δικαιώματος, για το λόγο ότι εθνική ρυθμιστική Αρχή, παρά σχετική προδικαστική απόφαση του ΔΕΕ, κατ' αποτέλεσμα εφάρμοσε αντίθετη στο δίκαιο της Ένωσης εθνική νομοθετική διάταξη. ΕΔΔΑ *Europra Way S.r.l. κατά Ιταλίας*, 27.11.2025, αρ. 64356/19.

απόκλιση από σαφές ρυθμιστικό πλάνο του συντακτικού νομοθέτη,³⁵ το οποίο θα προέκυπτε από τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων με βάση την τελολογική τους πλοκή και τις υποκείμενες αρχές.

Ωστόσο, αν απορριπτόταν η λύση της σύμφωνης ερμηνείας και γινόταν δεκτή σύγκρουση με ενωσιακό κανόνα, η συνέπεια είναι ότι παραμερίζεται η εθνική διάταξη. Αυτά ισχύουν υπό την επιφύλαξη μη υπέρβασης των όρων του 28 παρ. 3 Σ (σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημοκρατικού πολιτεύματος και πρόδηλη υπέρβαση πεδίου εφαρμογής)³⁶, ζητήματα τα οποία, αν τυχόν ήθελε ανακύψουν, θα απέκλειαν, κατά μείζονα λόγο, και τη σύμφωνη ερμηνεία.

II. Πώς νοείται εδώ η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία;

Επειδή, στο κρίσιμο σημείο της μη υπέρβασης των ορίων σύμφωνης ερμηνείας, η απόφαση του ΣτΕ δεν είναι αναλυτική, θα επιχειρήσουμε να την αναπλάσουμε. Κατά την αντίληψή μας, το εθνικό δικαστήριο προβαίνει σε συστηματική ερμηνεία και λαμβάνει υπόψη, αφενός την ελευθερία εγκατάστασης, και αφετέρου την αρχή της αναλογικότητας. Ως προς το δεύτερο, το Δικαστήριο θεωρεί ότι η δοθείσα ερμηνεία,

είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί αρχή τόσο της ελληνικής εννόμου τάξεως ... όσο και της ενωσιακής ..., δεδομένου ότι η απόλυτη απαγόρευση κάθε μορφής ιδιωτικού φορέα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία

³⁵ Για προσέγγιση του ζητήματος όχι απλώς υπό το πρίσμα του γράμματος της διάταξης, αλλά του βαθύτερου κοινωνικού αιτήματος που εξέφραζε η υιοθέτησή της, βλ. Β. Χρήστου, *Το αίτημα «Πανεπιστήμιο»*, <https://www.constitutionalism.gr/to-aitima-panepistimio/>, 21-02-2024.

³⁶ Είναι σκόπιμο να υπενθυμίζεται ότι το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο ρητώς δέχεται όχι μόνο την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, “στο βαθμό που είναι εφικτή”, αλλά και την προτεραιότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης έναντι τυχόν αντίθετης συνταγματικής διάταξης, υπό τον όρο όμως σεβασμού της συνταγματικής ταυτότητας και με την επιφύλαξη πρόδηλης υπέρβασης της αρχής της δοτής αρμοδιότητας κατά συστηματικά σημαντικό τρόπο. Ενδεικτικά, βλ. BVerfG, 31.07.2025 - 2 BvR 1277/23, σκ. 57-60. Σημειωτέον ότι στην απόφαση ρητώς διακρίνεται, ως προς τον έλεγχο *ultra vires*, η δομική ανακατανομή αρμοδιοτήτων σε βάρος των εθνικών Αρχών, από μόνο τον περιορισμό στην άσκηση τους (σκ. 99). Η παρατήρηση είναι σημαντική για όσους θα ήθελαν να διερευνήσουν τέτοια υπέρβαση σε περιπτώσεις που η ελευθερία εγκατάστασης οριοθετεί την άσκηση αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατών μελών.

δεν δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος, ούτε επιβάλλεται από λόγο δημοσίου συμφέροντος θα έβαινε πέραν του μέτρου, το οποίο είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση του σκοπού της παροχής υψηλού επιπέδου ανώτατης εκπαίδευσης (σκ. 29).

Η γνώμη μας είναι ότι *μόνη* η αρχή της αναλογικότητας ως αρχή του εθνικού δικαίου δεν αρκεί προς συναγωγή αυτού του πορίσματος, τόσο λόγω της αρχής της ειδικότητας που διέπει τη συστηματική δομή ενός συνταγματικού κειμένου (πώς άραγε μπορεί ένας δικαστής να κρίνει αν μία διάταξη του Συντάγματος δεν επιβάλλεται από λόγο δημοσίου συμφέροντος), όσο και διότι, αν τίθεται ζήτημα αναλογικότητας ανεξαρτήτως της ελευθερίας εγκατάστασης, αυτό ισχύει εξίσου για ημεδαπούς που δεν ασκούν διασυνοριακά θεμελιώδη ελευθερία.³⁷ Για να γίνει αυτό πιο κατανοητό, σημειώνουμε ότι, όπως κρίθηκε ακριβώς στην υπόθεση της Ουγγαρίας, αντίκειται στο δίκαιο της Ένωσης εθνικός κανόνας που υποχρεώνει το αλλοδαπό ίδρυμα να παρέχει διδασκαλία στην έδρα του, καθώς κάτι τέτοιο δεν προδικάζει τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης στην Ουγγαρία.³⁸ Επομένως, αν Έλληνες ιδρύσουν, κατά τις απαιτήσεις του δικαίου αλλοδαπού κράτους (της ΕΕ ή συμβεβλημένου στο πλαίσιο της GATS), πανεπιστήμιο σε αυτό, μπορούν κάλλιστα να απαιτήσουν την ίδρυση παραρτήματος στη χώρα μας, ακόμη και αν το πρώτον δραστηριοποιηθούν στην ελληνική αγορά εκπαιδευτικών υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα δανείζεται το ρυθμιστικό πλαίσιο ίδρυσης του άλλου κράτους μέλους. Θα ήταν αντίθετο στην κοινή λογική να θεωρηθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας, ως αρχή του εθνικού δικαίου, επιτάσσει τέτοια λύση, ενώ ανέχεται την απαγόρευση της το πρώτον ίδρυσης στη χώρα μας. Σε αυτό το ζήτημα θα επανέλθουμε στο τέλος της μελέτης μας (§ 6.11).

Πώς επομένως μπορεί να νοηθεί η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία; Η μόνη δυνατότητα είναι να θεωρηθεί ότι η ελευθερία εγκατάστασης είναι, δυνάμει του άρθρου 28Σ, και κανόνας του εθνικού δικαίου. Το ΣτΕ ρητώς σημειώνει ότι ρόλος του εθνικού δικαστή είναι η ερμηνεία του δικαίου, και η αναζήτηση της έννοιας της εφαρμοστέας ρύθμισης, όπως εντάσσεται «στο σύνολο της εννόμου τάξεως, εθνικής, ενωσιακής και

³⁷ Βλ. και Λίνα Παπαδοπούλου, *Το ΣΤΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά Πανεπιστήμια*, Το Βήμα, 23.11.2025.

³⁸ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 6.10.2020, σκ. 188.

διεθνούς, ώστε [αυτό] να καταστεί διά της ερμηνείας, κατά το δυνατόν, ένα συνεκτικό σύνολο» (σκ. 37).

Υπό αυτή την εκδοχή, η απόφαση προβαίνει σε αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία εθνικής διάταξης, προς άρση αντινομίας με την ελευθερία εγκατάστασης, η οποία ερμηνεία φέρεται ανεκτή υπό το φως δομικών αρχών όχι μόνο του δικαίου της Ένωσης, αλλά και του εθνικού συνταγματικού δικαίου, όπως η αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας δηλαδή ενεργεί ως κρίκος³⁹ που συνδέει τις δύο ρυθμίσεις και εξηγεί γιατί είναι μεθοδολογικώς ανεκτή τέτοια συστηματική ερμηνεία.

Δεν είναι αντικείμενο της μελέτης μας να απαντήσουμε αν αυτό το επιχείρημα δίδει λύση στην επίδικη περίπτωση. Αν δηλαδή πρόκειται για ανεκτή προς το ρυθμιστικό πλάνο τελολογική συστολή προς το σκοπό υποδοχής της ελευθερίας εγκατάστασης υπό το πρίσμα της αρχής αναλογικότητας. Ή αν, αντίθετα, τέτοια ερμηνεία είναι αδύνατη, οπότε, σε τυχόν κατάφαση σύγκρουσης, θα έπρεπε να παραμεριστεί η εθνική διάταξη. Θεωρούμε όμως ότι αυτή είναι η προσήκουσα βάση για την τομή τέτοιου ερμηνευτικού ζητήματος – δίχως να αποκλείουμε να υπολάνθανε, σε κάποιο βαθμό, στην αντιπαράθεση πλειοψηφίας και μειοψηφίας.

Πρέπει πάντως ήδη σε αυτό το σημείο να σημειωθεί ότι η προδικαστική παραπομπή στο ΔΕΕ θα ξεκαθάριζε το μείζον ζήτημα που προϋποτίθεται για την επιχείρηση σύμφωνης ερμηνείας, ενώ, ειδικώς στο ζήτημα της αναλογικότητας, ως κοινής αρχής, θα έκανε διαυγέστερη τη σχετική αντιπαράθεση (§4.I και 5.II). Σημειώνουμε επίσης ότι, όπως θα δούμε παρακάτω (§ 6.II), το εύρος της απόκλισης στην οποία οδηγεί εν προκειμένω το δίκαιο της Ένωσης, είναι ενδεχομένως πολύ μεγαλύτερο από όσο θεωρούμε. Αν αυτό είναι όντως βάσιμο, δηλαδή αν θεωρηθεί ότι επιβάλλεται το επιτρεπτό ίδρυσης πανεπιστημίων από ημεδαπούς, είναι λίαν αμφίβολο αν η επιλογή της σύμφωνης ερμηνείας ήταν εδώ η προσήκουσα.

Το ΣτΕ προχώρησε όμως σε σύμφωνη ερμηνεία. Επειδή η ερμηνευτική εκδοχή που διατυπώσαμε είναι νοητή, θα προχωρούμε με αυτή την υπόθεση για να εξετάσουμε το δεύτερο ζήτημα που μας απασχολεί.

³⁹ Πβλ. Ι. Σαρμάς, *Η επανάσταση του Κοπέρνικου*, Το Βήμα 16.4.2025.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

4. Η υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής

Υπάρχει υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος σε σχέση με τα ζητήματα δικαίου της Ένωσης που προϋποτίθενται για την κατάφαση της δοθείσας ερμηνείας; Το ζήτημα αναλύεται σε τρία σκέλη: Αν είναι παραδεκτή προδικαστική παραπομπή, αν επιβάλλεται βάσει του δικαίου της Ένωσης και αν επιβάλλεται βάσει του εθνικού συνταγματικού δικαίου. Αρχικά, οφείλουμε να θέσουμε το βασικό πλαίσιο.

1. Ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής

Α. Όπως γίνεται δεκτό στη νομολογία, το σύστημα της προδικαστικής παραπομπής καθιερώνει άμεση συνεργασία των εθνικών δικαστηρίων με το Δικαστήριο της Ένωσης, στο πλαίσιο της οποίας τα πρώτα συμπράττουν ουσιαστικώς στην προσήκουσα εφαρμογή και μετέχουν σε διάλογο με το ΔΕΕ με σκοπό τον ενότητα της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης. Σκοπός της συνεργασίας, κατά το ΔΕΕ, είναι να διασφαλίζεται η συνοχή, η πλήρης αποτελεσματικότητα και η αυτονομία του δικαίου της Ένωσης, ιδίως ότι αυτό θα έχει το ίδιο αποτέλεσμα εντός όλων των κρατών μελών.

Αυτοί είναι οι λόγοι για τους οποίους το εθνικό δικαστήριο, για να απόσχει από την υποβολή ερωτήματος με το σκεπτικό ότι η λύση είναι «τόσο προφανής ώστε να μην καταλείπει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία», πρέπει να σχηματίζει την πεποίθηση ότι “εξίσου προφανής” θα εμφανιζόταν η λύση στα λοιπά ανώτατα δικαστήρια των κρατών

μελών και στο Δικαστήριο της Ένωσης.⁴⁰ Το εθνικό δικαστήριο καλείται δηλαδή να μετάρχει στο πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με τρόπο όμως που συμβάλει στην ενότητα και αυτονομία του δικαίου της Ένωσης. Περαιτέρω, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να αιτιολογεί ειδικά και εμπεριστατωμένη την άρνησή του, και μάλιστα «να εκθέτει ... γιατί έχει σχηματίσει την πεποίθηση ότι εξίσου προφανής θα εμφανιζόταν η λύση αυτή στα λοιπά εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα και στο Δικαστήριο»⁴¹.

Β. Ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής είναι επομένως κρίσιμη διαδικαστική πτυχή του διευρυμένου ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου. Βεβαίως είναι αντικείμενο σημαίνοντος θεωρητικού ενδιαφέροντος και προβληματισμού, η πολιτειακή σημασία του μηχανισμού. Ο μηχανισμός αυτός λειτούργησε πρωτίστως ως όχημα διασφάλισης του αμέσου αποτελέσματος, της προτεραιότητας εφαρμογής και της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης. Προς το σκοπό αυτό, νομιμοποιεί τα εθνικά δικαστήρια, ακόμη και αγνοώντας τα οικεία ανώτερα δικαστήρια⁴², να υποβάλλουν σε έλεγχο συμβατότητας εθνικούς κανόνες. Την τελευταία δεκαετία, αυτός ο μηχανισμός έχει λειτουργήσει και ως όχημα ανάστροφης αμφισβήτησης. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, παρέχει πεδίο τόσο συνεργασίας, όσο και άσκησης ισχύος.⁴³

Αυτή η συζήτηση πρέπει να ενταχθεί στη γενικότερη συζήτηση του περιεχομένου του ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου. Η προσδοκία είναι ότι ο χώρος αυτός συναρθρώνει αρμονικά επιμέρους έννομες τάξεις, σε κοινό πλαίσιο αναφοράς, το οποίο δομείται βάσει κοινών αρχών, όπως εν προκειμένω η αρχή της αναλογικότητας. Έτσι, το Δικαστήριο της Ένωσης επισημαίνει ότι η «αυτονομία» της έννομης τάξης (που στηρίζεται στην ενιαία εφαρμογή, την ισότητα και την αποτελεσματικότητα) δεν σημαίνει ότι πρόκειται για εξωτική, αλλά για

⁴⁰ C-561/19, 6.10.2021, *Consorzio Italian Management*, σκ. 40. Βλ. και Editorial, <https://nomarchia.gr/editorial-76>, 21.11.2025.

⁴¹ C-767/23, 24.3.2026, *Remling*, σκ. 37.

⁴² Βλ. C-430/21, 22.2.2022, *RS*, σκ. 75-76 και C-225/22, 4.9.2025, *AW „T”*, σκ. 61.

⁴³ Βλ. Sacha Garben, *The past, present and future of the preliminary reference procedure* σε *ECB, Treading softly: How central banks are addressing current global challenges*, ECB Legal Conference (2023) σελ. 260-275.

«κοινή» έννομη τάξη⁴⁴. Η προοπτική τέτοια συνάρθρωση να έχει προστιθέμενη αξία για τις οικείες εθνικές συνταγματικές αρχές έχει αποδοθεί από τον Ευάγγελο Βενιζέλο με την έννοια του επαυξημένου συντάγματος,⁴⁵ - και αυτή η σκέψη λανθάνει στη φιλοσοφία της αποφάσεως του ΣτΕ.

Παραλλήλως όμως, η αναλογικότητα ενίοτε λειτουργεί και ως μηχανισμός ανατροπής δικαιοπολιτικών σταθμίσεων (§ 3.1.B). Εξάλλου και η ίδια η έννοια της επαύξεσης είναι διαφιλονικούμενη, ιδίως όταν η ίδια η σχέση ανάμεσα στα εμπλεκόμενα δικαιώματα είναι εξόχως αμφισβητούμενη. Περαιτέρω, προτεραιότητα εφαρμογής έχει η ενωσιακή εκδοχή της αρχής⁴⁶, στο πλαίσιο της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης, προς την οποία *καλείται* να συναρθρωθεί στο πλαίσιο σύμφωνης ερμηνείας η εθνική. Τέλος, λόγω της ρευστότητας της αρχής, τίποτε δεν αποκλείει, σε περίπτωση αμφισβήτησης, αυτή να λειτουργήσει ως κοινός κανόνας εμπλοκής⁴⁷.

Η σύζευξη των επιμέρους αρχών είναι εκ των πραγμάτων ζητούμενο, το οποίο προϋποθέτει ουσιαστική σύγκλιση, διαδικαστική καλή πίστη, αλλά και παραδοχή ότι η ενότητα προϋποθέτει ορισμένη ποικιλότητα. Η γνώμη μας είναι ότι, ενώ η διαφορετική γενεαλογία της ενωσιακής και των εθνικών συνταγματικών τάξεων καθιστά τη δοκιμασία σύγκλησης ενίοτε

⁴⁴ C-156/21, *Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, 16.2.2022, σκ. 127.

⁴⁵ Βλ. Ευάγγελος Βενιζέλος, *Η μετεξέλιξη της έννοιας του Συντάγματος – Το «επαυξημένο Σύνταγμα»*, σε: Τιμητικό Τόμο για τον Προκόπη Παυλόπουλο (2024) σελ. 233-249. Βλ. και Χ. Ανθόπουλος, *Η αρχή της μέγιστης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, ΕφημΔΔ 1/2025, σελ. 140-144.

⁴⁶ Πβλ. C-201/13, *Deckmyn and Vrijheidsfonds*, 3.9.2014 (έννοια παρωδίας υπό το πρίσμα της δίκαιης ισορροπίας ελευθερίας έκφρασης και διανοητικής ιδιοκτησίας, η οποία προσεγγίζεται αυτοτελώς με βάση το δίκαιο της Ένωσης).

⁴⁷ Par excellence στην γνωστή υπόθεση *Weiss*, όπου η αναλογικότητα δεν ενεργεί ως μηχανισμός στάθμισης συμφερόντων, αλλά ως εργαλείο ελέγχου κατάχρησης αρμοδιότητας. Βλ. την απόφαση του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου της 5.5.2020, BVerfG - BvR 859/15 (PSPP), κατόπιν αποφάσεως του ΔΕΕ (C-493/17, 11.12.2018, *Weiss*). Βλ. επίσης τον γενικότερο προβληματισμό του Κ. Γιαννακόπουλου, *Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός*, 2022, ιδίως μέρος τρίτο, τόσο για το ζήτημα των κοινών αρχών, όσο και για το ζήτημα του ερμηνευτικού ανταγωνισμού. Πβλ. και σκέψεις μας, ως προς την διεκδίκηση από τον εθνικό δικαστή εξουσίας των Κυρίων των Συνθηκών, σε Νίκος Παπασπύρου, *Ο εθνικός δικαστής ως φύλακας των Συνθηκών; Σχόλιο στην απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου για το πρόγραμμα PSPP*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου (2020) σελ. 321-329.

απαιτητική, η αναγωγή σε ευρύτερα συστήματα κανόνων, στο πώς σκέφτεται ένα δικαστήριο που συγκροτείται με δικαστές από όλα τα κράτη μέλη και στο πώς σκέφτονται άλλες έννομες τάξεις που συμμετέχουν στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα ολοκλήρωσης, μπορούν να οδηγήσουν σε ενδοσκόπηση και κριτική αυτοβελτίωση της εθνικής μας έννομης τάξης. Αντίστροφα, και η ανάγκη που έχει το ΔΕΕ να εμφανιστεί πειστικό στα εθνικά δικαστήρια, κύριο συνομιλητή τους, ώστε αυτά να εφαρμόσουν γνησίως τη νομολογία του, μπορεί να μετριάσει τον αυτοκρατορικό χαρακτήρα της νομολογίας του.⁴⁸

Η σύζευξη συχνά επιτυγχάνεται.⁴⁹ Το ίδιο το δίκαιο της Ένωσης αναγνωρίζει στο εθνικό δίκαιο ευρύ πλαίσιο εκτίμησης (π.χ. ως προς τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν, ως υπέρτεροι, περιορισμούς στην ελευθερία εγκατάστασης ή ως προς την επιλογή του αποδεκτού επιπέδου προστασίας) ή και, αντίστροφα, ευχέρεια μείζονος προστασίας ελευθεριών, πάντοτε υπό την επιφύλαξη της προτεραιότητας του δικαίου της Ένωσης, της ενότητας και της αποτελεσματικότητάς του. Όπως σημειώνεται, η μετάθεση των κανόνων σύγκρουσης στην αναλογικότητα σε συνδυασμό με την κατανομή αρμοδιότητας μεταξύ ΔΕΕ και εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο της προδικαστικής παραπομπής, επιτρέπει προσαρμοστικότητα και μετριάζει την τάση προς αποδιάρθρωση που ενίοτε προκαλεί η νομολογία το ΔΕΕ στο πεδίο της ενιαίας αγοράς.⁵⁰

Βασική όμως προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα της συνάρθρωσης είναι να ακολουθούνται οι κανόνες της προδικαστικής παραπομπής, ώστε να είναι διαυγής η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Από εκεί και πέρα, τα εθνικά δικαστήρια, έχουν την ευθύνη της εφαρμογής και αξιολόγησης των πρόσφορων προσαρμογών. Με αυτά τα δεδομένα, ας προσεγγίσουμε τους οικείους διαδικαστικούς κανόνες.

⁴⁸ Jukka Snell, *The Legitimacy of Free Movement Case Law: Process and Substance*, σε M. Adams, *Judging Europe's judges: the legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, (Oxford: Hart, 2013) σελ. 126.

⁴⁹ Βλ. την απόφαση του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου της 29.9.2025, που μνημονεύεται ανωτέρω, στην υπ. 33. Περίπτωση που η σύζευξη επιτεύχθηκε με αναπροσαρμογή του δικαίου της Ένωσης παρέχει η *Tarrico II*, C-42/17, 5.12.2017.

⁵⁰ Snell, ό.π. υπ. 48, σελ. 122.

II. Είναι παραδεκτή προδικαστική παραπομπή;

Είναι παραδεκτό προδικαστικό ερώτημα προς το Δικαστήριο της Ένωσης, δοθέντος ότι έχουμε δεχτεί ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν απαιτεί αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία, αλλά προϋποτίθεται ότι είναι ανεκτή κατά τις εθνικές μεθοδολογικές αρχές;

Η απάντηση είναι προφανώς καταφατική και επιβεβαιώνεται από τις σκέψεις 42 και 43 της απόφασης της Λετονίας. Σε αυτές το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι

42 ...το Δικαστήριο μπορεί να μην απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα που έχει υποβληθεί από εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία ή κρίση επί του κύρους του οικείου κανόνα δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης [ή] όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως» ... 43. Εν προκειμένω, μολονότι το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο ... του νόμου για τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι σύμφωνο με τα άρθρα ... του λετονικού Συντάγματος, εντούτοις, το δικαστήριο αυτό θα μπορούσε, λαμβάνοντας υπόψη τις απαντήσεις του Δικαστηρίου στα υποβληθέντα ερωτήματα, να καταλήξει στο αντίθετο συμπέρασμα όσον αφορά τη συμβατότητα της διάταξης αυτής με τα άρθρα ... του λετονικού Συντάγματος, ερμηνευόμενα υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ ... [και] του Χάρτη.⁵¹

Αρκεί η εφαρμοστέα ερμηνεία του Συντάγματος να δίδεται «υπό το πρίσμα» του δικαίου της Ένωσης. Εδώ δίδεται όχι απλώς υπό το πρίσμα, αλλά προς το σκοπό εναρμόνισης. Άρα το ερώτημα είναι παραδεκτό.

III. Είναι υποχρεωτική κατά το δίκαιο της Ένωσης;

Είναι υποχρεωτική η υποβολή τέτοιου ερωτήματος, με δεδομένο ότι το Δικαστήριο ερμηνεύει το εθνικό Σύνταγμα;

Α. Το γεγονός πως το Δικαστήριο ερμηνεύει το εθνικό Σύνταγμα δεν το απαλλάσσει από την υποχρέωση αποστολής προδικαστικού ερωτήματος, εφόσον αυτή, κατά τα λοιπά, συντρέχει. Το κρίσιμο εδώ κριτήριο, κατά πάγια νομολογία, είναι αν το ζήτημα του δικαίου της Ένωσης «δεν ασκεί

⁵¹ C-391/20, *Cilevičs*, 7.9.2022.

επιρροή» στην έκβαση της υπόθεσης, όχι αν δεν εφαρμόζεται ευθέως ο ενωσιακός κανόνας.⁵²

Επομένως, με δεδομένο ότι ο εθνικός Συνταγματικός κανόνας ενεργεί στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και ότι η δοθείσα ερμηνεία γίνεται προς το σκοπό της εναρμόνισης με το ευρωπαϊκό δίκαιο, είναι σαφές ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο ασκεί επιρροή στην έκβαση της υπόθεσης. Ειδικότερα, πρώτον, η εν λόγω ερμηνεία χωρεί στο πλαίσιο της υποχρέωσης σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας, την οποία επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης. Το γεγονός ότι προϋποτίθεται πως τέτοια ερμηνεία είναι ανεκτή από τους μεθοδολογικούς κανόνες του εθνικού δικαίου και ότι αυτό το ειδικότερο ζήτημα εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να το κρίνουν, ουδόλως μεταβάλλει τα πράγματα, καθώς πρόκειται για εργασία που επιτελείται στο πλαίσιο της υποχρέωσης σύμφωνης ερμηνείας και οριοθετείται από το δίκαιο της Ένωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, δεύτερον, το δίκαιο της Ένωσης αποτελεί τον άξονα αναφοράς για να επιτελεστεί η ερμηνεία.⁵³ Μάλιστα, όπως είδαμε, σκοπός της σύμφωνης ερμηνείας δεν είναι να προσεγγίσει το εθνικό δίκαιο το δίκαιο της Ένωσης, αλλά να οδηγηθεί σε «αποτέλεσμα σύμφωνο προς το επιδιωκόμενο με την οικεία διάταξη του δικαίου της Ένωσης».⁵⁴ Αυτό επιβεβαιώνεται και από τη συστηματική δομή της απόφασης του ΣτΕ, το οποίο, πρώτα, στη σκέψη 11, έλαβε θέση για τη συμβατότητα του δικαίου της Ένωσης με εθνική ρύθμιση που αποκλείει την παροχή οποιασδήποτε μορφής ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης και, στη συνέχεια, προέβη σε ερμηνεία του Συντάγματος (σκέψη 29).

Τρίτον, κατά το ΣτΕ, η αντίθετη στο γράμμα ερμηνεία είναι ανεκτή διότι «αποτελεί υποχρέωση του εθνικού δικαστή να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας» (σκ. 32). Επομένως, η εν λόγω ερμηνεία γίνεται αντί της ευθείας εφαρμογής του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης. Προφανώς δεν θα είχε ευχέρεια ένα εθνικό δικαστήριο να αποφύγει το προδικαστικό

⁵² C-561/19, *Conorzio Italian Management*, 6.10.2021, σκ. 33.

⁵³ Για τον ίδιο λόγο, το ΔΕΕ «μπορεί να παράσχει διευκρινίσεις προκειμένου να καθοδηγήσει το εθνικό δικαστήριο στην εκτίμησή του και να του υποδείξει ποια ερμηνεία του εθνικού δικαίου θα εκπλήρωνε την υποχρέωσή του να το ερμηνεύσει σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης» (*Popławski II*, ό.π. σκ. 87).

⁵⁴ *Francesca Corneli*, ό.π., σκ. 141.

ερώτημα επικαλούμενο τεχνηέντως ότι ερμηνεύει το εθνικό του Σύνταγμα.

Για αυτούς εξάλλου τους λόγους, είναι ανακριβές να μιλάμε για «φιλική» προς το Ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία, τουλάχιστον όσο έχουμε κατά νου την σύμφωνη ερμηνεία που προκύπτει από την υποχρέωση εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (§ 1). Οι προσαρμογές και η σύζευξη που επιτρέπει πρέπει σαφώς να διακρίνονται από αντιλήψεις περί εκατέρωθεν υποχωρήσεων. Εξάλλου, ακόμη και αν το εθνικό δικαστήριο προέβαινε σε μία ανεξάρτητη ερμηνεία, απλώς φιλική προς το δίκαιο της Ένωσης, και πάλι θα ετίθετο το ζήτημα αν το αποτέλεσμα της είναι συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης.

Β. Μήπως τα πράγματα, ως προς την προδικαστική παραπομπή, είναι διαφορετικά επειδή το εθνικό δίκαιο, ούτως ή άλλως, φέρεται ότι συμμορφώνεται με το δίκαιο της Ένωσης; Η απάντηση είναι επίσης αρνητική. Όπως προαναφέρθηκε, ο μηχανισμός της προδικαστικής παραπομπής δεν γίνεται μόνο για να διασφαλισθεί ότι το εθνικό δικαστήριο δεν θα παραβιάσει το δίκαιο της Ένωσης. Είναι κατεξοχήν μηχανισμός συνεργασίας για την διαμόρφωση του δικαίου της Ένωσης και την ομοιόμορφη εφαρμογή του. Εξάλλου, ούτε το ευρωπαϊκό δίκαιο τιμάται αν εμφανίζεται να οδηγεί, έστω διά της σύμφωνης ερμηνείας, σε ανατροπή συνταγματικής διάταξης, αν κάτι τέτοιο δεν συντρέχει. Έχει μάλιστα σημειωθεί ότι αποτελεί απειλή για το ευρωπαϊκό δίκαιο η υπέρμετρη διεύρυνση των απαιτήσεών του με μονομερείς ερμηνείες εθνικών δικαστηρίων.⁵⁵

Δεν υπολαμβάνουμε ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να αποθαρρύνονται από τον εξορθολογισμό του εθνικού δικαίου υπό το κράτος του δικαίου της Ένωσης, ούτε ότι πρέπει να διαπραγματεύονται τυχόν «υποχώρηση» εντόπιων αντιλήψεων. Αντιθέτως, θεωρούμε ότι πρέπει να αξιοποιούν το δίκαιο της Ένωσης προς κριτική αυτοβελτίωση της εθνικής οπτικής. Ούτε κωλύονται να προάγουν ερμηνευτική εξέλιξη του δικαίου της Ένωσης. Στην τελευταία όμως περίπτωση, αυτή η εξέλιξη

⁵⁵ G. Davies, *Constitutional Disagreement in Europe and the Search for Pluralism*, σε *Constitutional pluralism in the European Union and beyond* (επιμ. J. Komarek & M. Anbelj, Hart, 2012) 269-284, σελ. 283.

πρέπει να είναι διαυγής και να επιτελείται στο προσήκον θεσμικό πλαίσιο.

Το ζήτημα ίσως συσκοτίζεται όσο αντιμετωπίζουμε αντιπαραθετικά τη σχέση ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου, και όσο παραβλέπουμε ότι ο εθνικός δικαστής είναι, σε συνέργεια με το ΔΕΕ, δικαστής του δικαίου της Ένωσης. Όπως θα υποστηρίξουμε στο επόμενο κεφάλαιο (§ 5), η κρίσιμη διάσταση στο ζήτημα είναι η λειτουργική πλοκή θεμελιωδών ελευθεριών και ρυθμιστικών σκοπών. Αυτή η πλοκή συγκροτεί ενότητα και η ενότητα διατηρείται είτε αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο ευθείας εφαρμογής της ελευθερίας εγκατάστασης, είτε στο πλαίσιο σύμφωνης ερμηνείας του Συντάγματος. Η δικονομική αντανάκλαση αυτής της ενότητας είναι ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής και η συνέργεια εθνικού δικαστηρίου και ΔΕΕ.

Τέλος, ως προς τον προβληματισμό για την λειτουργία της προδικαστικής παραπομπής ως πεδίου άσκησης ισχύος, πρέπει να τονιστεί ότι αυτός δεν αναιρεί ούτε την υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής, ούτε τη δυνατότητα συμμετοχής των ανωτάτων δικαστηρίων στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου. Και πάντως θα ήταν παράδοξο αυτή η προβληματική να τίθεται όταν είναι το ίδιο το εθνικό δικαστήριο που άγεται σε αντίθετη στο γράμμα του εθνικού συντάγματος σύμφωνη ερμηνεία. Νομίζουμε ότι οι ανισοροπίες ισχύος θα καθίσταντο αδιαφανείς και ανέλεγκτες αν το δίκαιο της Ένωσης φέρεται να θέτει εκποδών εθνικές συνταγματικές διατάξεις δίχως επαρκή ερμηνευτική θεμελίωση από το αρμόδιο όργανο της Ένωσης.

Γ. Τούτων δοθέντων, η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος παρίσταται *υποχρεωτική* για ανώτατο δικαστήριο, κατά το δίκαιο της Ένωσης, εκτός αν το ανακύψαν ζήτημα α) είναι κατ' ουσίαν ταυτόσημο προς ζήτημα που επιλύθηκε σε ανάλογη περίπτωση ή β) αν η απάντηση παρίσταται τόσο προφανής, ώστε να μην καταλείπει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία, και δη όχι μόνο στο ίδιο, αλλά τόσο στο Δικαστήριο της Ένωσης, όσο και τα λοιπά ανώτατα Δικαστήρια (§ 4.1). Προς τούτο το εθνικό δικαστήριο διαμορφώνει μεν ίδια κρίση, δεν αρκεί όμως να θεωρεί πως δεν έχει ανάγκη την ερμηνευτική συνδρομή του ΔΕΕ. Η παραπομπή είναι ο κανόνας και τα ανώτατα δικαστήρια «οφείλουν να αξιολογούν, με *ιδία ευθύνη*, κατά τρόπο ανεξάρτητο και με όλη την

απαιτούμενη προσοχή ... εάν, αντιθέτως, συντρέχει μια από τις περιπτώσεις ..., οι οποίες τα απαλλάσσουν από την υποχρέωση αυτή».⁵⁶

Περαιτέρω, το Δικαστήριο της Ένωσης έχει δεχτεί ότι,

*οσάκις δικαστήριο τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας λαμβάνει γνώση της υπάρξεως αποκλίνουσας νομολογίας –μεταξύ δικαστηρίων του ίδιου κράτους μέλους ή μεταξύ δικαστηρίων διαφορετικών κρατών μελών– σχετικά με την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης έχουσας εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης, οφείλει να είναι ιδιαιτέρως προσεκτικό κατά την τυχόν εκτίμηση ότι δεν υφίσταται εύλογη αμφιβολία ως προς την ορθή ερμηνεία της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τον σκοπό της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της ομοιόμορφης ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης.*⁵⁷

Είναι η δοθείσα, από πλευράς ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, λύση τόσο προφανής, ώστε σε κανέναν, ούτε σε άλλα ανώτατα δικαστήρια, να μην καταλείπεται εύλογη αμφιβολία; Κατά τη γνώμη μας όχι. Και βεβαίως έχει υπάρξει προσφάτως αποκλίνουσα νομολογία. Θα εκθέσουμε συνοπτικά τα ανοιχτά ζητήματα στο επόμενο κεφάλαιο (§ 5).

IV. Είναι υποχρεωτική κατά το εθνικό Σύνταγμα;

A. Η υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής προκύπτει (με δεδομένο το παραδεκτό της) και για λόγους που θεμελιώνονται αμιγώς στο εθνικό συνταγματικό δίκαιο. Αφενός, διότι η Ελλάδα οφείλει να συμμετέχει στη συν-διαμόρφωση του ευρωπαϊκού δικαίου και να μεριμνά για την ενότητά του. Πρωτίστως, διότι δεν μπορεί να επιχειρηθεί αντίθετη προς το γράμμα ερμηνεία του Συντάγματος προς το σκοπό εναρμόνισης με το δίκαιο της Ένωσης βάσει εικαζόμενης παράβασης του δικαίου της Ένωσης.⁵⁸ Δέσμευση δεν προκαλείται από μόνο το «ενδεχόμενο» σύγκρουσης. Ούτε φυσικά το γόητρο του δικαστικού μας συστήματος μπορεί να αποτελεί λόγο περιστολής του νοήματος εθνικών διατάξεων.

⁵⁶ *Kubera*, ό.π., σκ. 37. Βλ. και σκ. 34.

⁵⁷ *Consortio*, ό.π., σκ. 49.

⁵⁸ Ο συλλογισμός είναι ανάστροφη όψη του συλλογισμού του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου, κατά το οποίο, πριν αυτό προβεί σε έλεγχο συστημικής υπέρβασης (*ultra vires*) του δικαίου της Ένωσης, οφείλει να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα. BVerfG, 6.7.2010 - 2 BvR 2661/06, *Honeywell*, σκ. 60.

Εξάλλου, η υποχρέωση επιβεβαίωσης της σύγκρουσης ή έστω επαρκούς προσδιορισμού όλων των ερμηνευτικών δεδομένων προς τούτο από το ΔΕΕ⁵⁹, είναι και μηχανισμός αυτοελέγχου του εθνικού δικαστηρίου, ύψιστης σημασίας όταν τίθεται ζήτημα εξοβελισμού συνταγματικής διάταξης βάσει του δικαίου της Ένωσης. Αυτή η παρατήρηση πρέπει να συνδυαστεί με δύο ακόμη σημεία.

Β. Πρώτον, κρίσιμα εδώ είναι το πλαίσιο δικαιολόγησης περιορισμών κατά το δίκαιο της Ένωσης και η αρχή της αναλογικότητας ως αρχή του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, το κρίσιμο ζήτημα αφορούσε σε έλεγχο θεμιτού σκοπού και ορθολογικότητας διάταξης του εθνικού Συντάγματος, που διενεργείται βάσει θεμελιώδους ελευθερίας της Ένωσης και της ενωσιακής αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή αρχής που νοηματοδοτείται αυτόνομα στο δίκαιο της Ένωσης – ανεξαρτήτως του πεδίου εθνικής εκτίμησης που εκείνη αναγνωρίζει π.χ. στην έννοια των υπέρτερων λόγων δημοσίου συμφέροντος ή του επιπέδου προστασίας. Προς το «αποτέλεσμα» εφαρμογής αυτής της αρχής καλείται να προσαρμοστεί, ερμηνευόμενο, το Σύνταγμα. Το γεγονός ότι και το εθνικό συνταγματικό δίκαιο αναγνωρίζει την αρχή της αναλογικότητας δεν είναι κρίσιμο για τον προσδιορισμό του αποτελέσματος που απαιτεί το δίκαιο της Ένωσης, απλά διευκολύνει, σε δεύτερο στάδιο, να γίνει δεκτή η αυτή λύση υπό τη μορφή της επιτρεπτής ερμηνείας του εθνικού δικαίου.

Επομένως, όταν εθνικό δικαστήριο καλείται να υποβάλει σε έλεγχο δικαιολόγησης διάταξη του εθνικού Συντάγματος, βάσει του δικαίου της Ένωσης, αυτός ο έλεγχος οφείλει να είναι αρκούντως θεμελιωμένος στο δικονομικό σύστημα διαμόρφωσης του δικαίου της Ένωσης. Περαιτέρω, μία τέτοια διεργασία θεμελίωσης, αν όντως κατέληγε στο αυτό αποτέλεσμα, έχοντας καταστήσει διαδικαστικά ακλόνητο για πλειοψηφία και μειοψηφία το νόημα του δικαίου της Ένωσης, θα επέτρεπε μία περισσότερο διαυγή συζήτηση, μεταξύ τους, σχετικά με το

⁵⁹ Για τη γκρίζα ζώνη μεταξύ ερμηνείας και εφαρμογής και την τάση του Δικαστηρίου να την υπερβαίνει, προς το σκοπό καθοδήγησης, ακόμη και αν δεν του ζητείται από το εθνικό δικαστήριο, βλ. J. Krommendijk, *Between interpretation and application. Case-specific CJEU judgments in the preliminary ruling procedure*, 6 *Nordic Journal of European Law* (2023) 1-33 και Takis Tridimas, *Constitutional review of member state action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction*, 9 *International Journal of Constitutional Law* (2011) 737–756. Βλ. επίσης υπ. 53 ανωτέρω.

αν η αυτή λύση μπορεί να υιοθετηθεί και ως λύση του εθνικού δικαίου ή, αντίθετα, ως επιβαλλόμενη βάσει της προτεραιότητας εφαρμογής.

Γ. Δεύτερον, στην εν λόγω υπόθεση, αναπτύχθηκε σφοδρή διαφωνία ως προς τα ουσιαστικά ζητήματα, που δίχασε την επιστημονική κοινότητα και τη δημόσια σφαίρα. Η προδικαστική παραπομπή αποκτά εδώ ρόλο εργαλείου διαδικαστικής δικαιοσύνης που, όταν τα πάντα επί της ουσίας διαφιλονικούνται, κωλύει τον ηττηθέντα να διαμαρτύρεται ότι δεν υπήρξε fair play.

Και όχι μόνο αυτό. Όπως ορθά έχει τονίσει το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο, παράλειψη προδικαστικής παραπομπής, αν γίνεται κατά παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου, εγείρει, υπό προϋποθέσεις, και ζήτημα στερήσεως του νόμιμου δικαστή.⁶⁰ Εξάλλου, το ΔΕΕ, αναφερόμενο στην ευθύνη του εθνικού δικαστηρίου, έχει συνδέσει την υποχρέωση ειδικής και συγκεκριμένης τεκμηρίωσης περί συνδρομής των ανωτέρω εξαιρέσεων, με το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη (47 παρ. 2 του Χάρτη)⁶¹.

5. Το αντικείμενο της προδικαστικής παραπομπής και η πλοκή των ουσιαστικών ζητημάτων

1. Ο ορθός προσδιορισμός της εθνικής ρύθμισης

⁶⁰ Απόφαση της 19.12.2017, BVerfG - 2 BvR 424/17. Βλ. συναφείς σκέψεις σε Γιαννακόπουλο, υπ. 7, σελ. 113, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

⁶¹ Η εφαρμογή του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη είναι ευθεία στην περίπτωση που υποβάλλεται σχετικό αίτημα των διαδίκων (*Remling*, ό.π., σκ. 28), ενώ, ανεξαρτήτως αιτήματος, η σχετική υποχρέωση ερμηνεύεται υπό το φως της δίκαιης δίκης. Βλ. και *Consortio*, ό.π., σκ. 51. Για την ΕΣΔΑ, βλ. ΕΔΔΑ, *Γεωργίου κατά Ελλάδας*, 14.3.2023 (αρ. 57378/18) και *Gondert κατά Γερμανίας*, 16.12.2025 (αρ. 34701/21). Ωστόσο, όπως σημειώνεται, ο σχετικός έλεγχος του ΕΔΔΑ είναι εκ των πραγμάτων ατελής. Peter Hilpold, *When National Courts Say No: Gondert v. Germany and the Duty to Give Reasons*, *VerfBlog*, 2026/1/02.

A. Κατά τα ανωτέρω, άξονας αναφοράς για να προχωρήσει το ΣτΕ σε σύμφωνη ερμηνεία, είναι η ορθή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και ο προσδιορισμός του αποτελέσματος στο οποίο θα οδηγούσε το δίκαιο της Ένωσης. Και πράγματι αυτή την αλληλουχία συλλογισμών ακολουθεί το ΣτΕ.

Προκειμένου όμως να δούμε ποιο είναι το αποτέλεσμα στο οποίο θα κατέληγε το δίκαιο της Ένωσης, και αν απαιτείτο και με ποιο περιεχόμενο προδικαστική παραπομπή, είναι αναγκαίο να προηγηθούν ορισμένες κρίσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου.

Πρέπει προκαταρκτικά να τονιστεί ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΔΕΕ και εθνικού δικαστηρίου δεν συνεπάγεται διάσπαση του ζητήματος, σε εθνικό και ενωσιακό. Η κατανομή αρμοδιοτήτων είναι αντανάκλαση της ουσιαστικής πλοκής, που εδώ συγκροτείται από τη θεμελιώδη ελευθερία εγκατάστασης και το εθνικό ρυθμιστικό σύστημα. Στο νέο συνταγματικό τοπίο, ζητούμενη είναι η λειτουργική συνάρθρωση αυτών των στοιχείων. Θεσμική της αντανάκλαση είναι η συνέργεια εθνικού δικαστηρίου και ΔΕΕ, και ο θεσμός της προδικαστικής παραπομπής.

B. Στο πρώτο στάδιο, δύο είναι τα κρίσιμα ζητήματα: πρώτον, η διάγνωση της ratio της εθνικής συνταγματικής διάταξης και, δεύτερον, ο προσδιορισμός του περιεχομένου της εθνικής ρύθμισης που φέρεται αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης. Εδώ ήταν εξεταστέο,

α) όχι αν η Ελλάδα οργανώνει την δημόσια, δωρεάν παρεχόμενη ανώτατη εκπαίδευση ως υπηρεσία μη οικονομικού συμφέροντος, πράγμα αυτονόητο, αλλά αν η Ελλάδα οργανώνει τον ίδιο τον θεσμό της ανώτατης εκπαίδευσης ως γενική υπηρεσία μη οικονομικού συμφέροντος [με δικαιολογητική βάση π.χ. την απεξάρτηση φοιτητών από τις πιέσεις των δυνάμεων της αγοράς – αυτή, νομίζουμε, ήταν η κύρια ιστορική ratio],

β) αν κατά τούτο συγκροτείται κοινωνικής φύσεως λόγος δικαιολόγησης της εθνικής ρύθμισης (ζήτημα κρίσιμο για την εφαρμογή της αναγκαιότητας, καθώς η διασφάλιση υψηλού επιπέδου σπουδών προφανώς δεν αρκεί) και

γ) σε ποιο βαθμό παρέχεται δυνατότητα εγκατάστασης αλλοδαπών πανεπιστημίων διά του θεσμού των κολλεγίων.

Αυτά τα ζητήματα, που ανήκουν στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου, προϋποτίθενται, ώστε να μπορεί να τεθεί ορθά το προδικαστικό ερώτημα. Βάσει αυτών μπορούν να προσδιοριστούν τα κρίσιμα ζητήματα δικαίου της Ένωσης, να κριθεί στη συνέχεια τί ακριβώς απαιτεί το δίκαιο της Ένωσης, και συνακόλουθα να ερμηνευθεί το ελληνικό Σύνταγμα.

Μάλιστα, όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο (§ 6.1), δεν μπορεί να αποκλειστεί, από αυτή τη διεργασία, να προέκυπτε ότι το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί κάτι ενδιάμεσο και *novum*. Για παράδειγμα, το δίκαιο της Ένωσης ενδεχομένως ανέχεται αυστηρότερες εγγυήσεις σχετικά με τον κοινωνικό χαρακτήρα της μη δημόσιας ανώτατης εκπαίδευσης. Αυτές οι εγγυήσεις, στη συνέχεια, θα μπορούσε ο εθνικός δικαστής να θεωρήσει ότι συνάγονται, ως ελάχιστες συνταγματικές εγγυήσεις που διαδέχονται τον ερμηνευτικό παραμερισμό της αποκλειστικής παροχής από ν.π.δ.δ. (η οποία ήταν τελολογικώς συνδεδεμένη με την δωρεάν παιδεία).

II. Αμφισβητούμενα ζητήματα δικαίου της Ένωσης και αντικείμενο προδικαστικής παραπομπής

Με βάση τις ανωτέρω παραδοχές, ανακύπτουν τουλάχιστον τρία ανοιχτά ζητήματα που αφορούν στην ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Πρώτα όμως πρέπει να δούμε γιατί η υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των θεμελιωδών ελευθεριών. Θα ήταν ευκαίριο αυτό να είχε γίνει, έστω καταρχήν, δεκτό στη δημόσια συζήτηση, ώστε, αντί γενικής αρνήσεως, να είχε επικεντρωθεί η αντιπαράθεση στα αληθώς διαφιλονικούμενα ζητήματα εντός του ενιαίου συνταγματικού χώρου.

A. Θεωρούμε, πρώτον, ότι υπάρχει επαρκής νομολογία που θεμελιώνει ότι ο καθολικός αποκλεισμός παροχής ανώτατης εκπαίδευσης υπό μορφή οικονομικής δραστηριότητας *εμπίπτει* στη σφαίρα της ελευθερίας εγκατάστασης. Δεν πρόκειται για τις πρόσφατες αποφάσεις στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης στις οποίες στηρίχτηκε το ΣτΕ, καθώς εκεί υπήρχε οργανωμένη εθνική αγορά και η εθνική ρύθμιση καθιστούσε

λιγότερο ελκυστική την πρόσβαση. Πρόκειται για τις αποφάσεις *Schindler* και *Watts*, στις οποίες κρίθηκε αδιάφορο για την εφαρμογή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών⁶² αν, στη χώρα που θίγει την ελεύθερη παροχή, απαγορεύεται εν γένει η οικεία δραστηριότητα ή αυτή δεν συνιστά, κατ' ενάσκηση αποκλειστικής εθνικής αρμοδιότητας, παροχή υπηρεσίας.⁶³

Αξίζει να αναφερθούμε ειδικότερα στη δεύτερη απόφαση, διότι εμφανίζει αρκετές ομοιότητες με τη δική μας. Εκεί, το Δικαστήριο έκρινε ότι κρίσιμη είναι η κατάσταση του παρέχοντος υπηρεσίες και του αποδέκτη αυτών και όχι η προβλεπόμενη στο εθνικό σύστημα. Ειδικότερα, πολίτης του Η. Β. ζήτησε από το αγγλικό σύστημα υγείας την κάλυψη των δαπανών περίθαλψης σε άλλο κράτος μέλος, ενώ υπήρχε η δυνατότητα δωρεάν παροχής στην ημεδαπή. Το Η. Β. υποστήριξε ότι «δεδομένου ότι το NHS χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τα φορολογικά έσοδα, η νοσηλεία δεν παρέχεται έναντι οικονομικού ανταλλάγματος και, ως εκ τούτου, απουσιάζει το ουσιώδες αυτό στοιχείο του ορισμού της έννοιας της «υπηρεσίας», και ότι προκειμένου να κριθεί ότι καθίσταται δυσχερέστερη η άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, «η σύγκριση αυτή προϋποθέτει ότι σε αμφότερες τις περιπτώσεις η παροχή υπηρεσιών εμπίπτει στο άρθρο 49 ΕΚ.»⁶⁴

⁶² Αν και οι αποφάσεις τυπικώς αφορούν στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών, θεωρώ σχεδόν βέβαιο ότι η βασική λογική τους είναι εφαρμοστέα και στην ελευθερία εγκατάστασης, με βάση την γενική τάση της νομολογίας για διαμόρφωση ενιαίων κανόνων και λόγω του ανταγωνιστικού χαρακτήρα των δύο τομέων. Η τάση για ενιαίους κανόνες αποκρυσταλλώθηκε ήδη στην απόφαση *Gebhard* (C-55/94, 30.11.1995), η οποία διατύπωσε ενιαία θεώρηση του περιορισμού ανεξαρτήτως συγκεκριμένης διάκρισης, επεκτείνοντας στην εγκατάσταση τη νομολογία *Säger* (C-76/90, 25.7.1991), την οποία εφάρμοσαν οι σχολιαζόμενες στο κείμενο αποφάσεις. Από την άλλη πλευρά, οι ιδιαιτερότητες της δημόσιας ρύθμισης στην εγκατάσταση προφανώς και λαμβάνονται υπόψη κατά τη δικαιολόγηση του περιορισμού.

⁶³ C-275/92, 24.3.1994, *Schindler*, και C-372/04, 16.5.2006, *Watts*. Για το ευρύτερο ζήτημα, βλ. G. Davies, *The Process and Side-Effects of Harmonisation of European Welfare States*, Jean Monnet Working Paper, No. 02, 2006. Ευχαριστώ τον καθηγητή Gareth Davies, με τον οποίο συζήτησα την *Watts* και τη σημασία της για το εδώ κρίσιμο ζήτημα.

⁶⁴ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα L. A. GEELHOED, 15.12.2005, C-372/04, *Watts*, σκ. 43.

Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό και, δίχως να λάβει θέση για το αγγλικό σύστημα, έκρινε ότι ανεξαρτήτως αν «η παροχή νοσοκομειακής περίθαλψης που παρέχεται στο πλαίσιο εθνικής υπηρεσίας υγείας όπως η NHS συνιστά καθαυτή παροχή υπηρεσίας κατά την έννοια των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, πρέπει να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων αυτών μία κατάσταση ... στην οποία ένα πρόσωπο ... μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος για να του παρασχεθούν οι σχετικές υπηρεσίες έναντι αμοιβής» (σκ. 91). Στη συνέχεια, έκρινε ότι το οικείο εθνικό σύστημα, κατά το μέρος που η κάλυψη του κόστους της νοσοκομειακής περίθαλψης σε άλλο κράτος μέλος εξαρτάται από προηγούμενη έγκριση, ενώ η δωρεάν παροχή των υπηρεσιών στο πλαίσιο των υπαγομένων σε αυτήν νοσοκομείων της ημεδαπής δεν εξαρτάται από τέτοια έγκριση, αποθαρρύνει ή και εμποδίζει τους ενδιαφερόμενους ασθενείς να απευθύνονται σε παρέχοντες νοσοκομειακή περίθαλψη εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος και συνιστά, τόσο για τους ασθενείς όσο και για τους τελευταίους, εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (σκ. 97-98). Δηλαδή, το Δικαστήριο συνέκρινε την παροχή υπηρεσίας στο πλαίσιο άσκησης θεμελιώδους ελευθερίας με την δωρεάν παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος (ρητά σκ. 100). Περαιτέρω, το Δικαστήριο θεώρησε αδιάφορο το γεγονός ότι η οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης υπαγόταν στην εξουσία των κρατών μελών, με το σκεπτικό ότι η άσκηση της οικείας εξουσίας δεν μπορεί να θίγει τους κανόνες περί ενιαίας αγοράς.

Δεύτερον, υπάρχει παγιωμένη νομολογία, εδώ και δεκαετίες, κατά την οποία τα κράτη μέλη, κατά την άσκηση αποκλειστικής αρμοδιότητας επί ορισμένου πεδίου, δεσμεύονται από τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Έτσι, για παράδειγμα, επιλύθηκε, όταν είμασταν προπτυχιακοί φοιτητές, η γνωστή *Factortame*, σχετικά με την άσκηση της αρμοδιότητας καθορισμού των προϋποθέσεων νηολογήσεως πλοίων, δηλαδή του καθορισμού των όρων υπό τους οποίους τα κράτη χορηγούν στα σκάφη το δικαίωμα να πλέουν υπό τη σημαία τους, και την ελευθερία εγκατάστασης.⁶⁵ Το ίδιο έγινε δεκτό στην *Watts*, όπως είδαμε, για την κοινωνική ασφάλιση.

⁶⁵ C-246/89, 4.10.1991, *Factortame II*, σκ. 11-15.

Η νομολογία έχει εξελιχθεί την τελευταία δεκαετία, ώστε πλέον γίνεται δεκτό ότι οι φορείς των θεμελιωδών ελευθεριών είναι εν ταυτώ και φορείς τόσο των δικαιωμάτων του Χάρτη, όσο και (τουλάχιστον αν έχουν ασκήσει την ελευθερία διαμονής και κυκλοφορίας) των δικαιωμάτων που σχετίζονται με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Πλέον πρόσφατα, αυτή η νομολογία εφαρμόστηκε, π.χ., στην αναγνώριση του γάμου που έχουν συνάψει δύο υπήκοοι του ίδιου φύλου κράτους μέλους, ασκώντας το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, και στη μεταγραφή του πιστοποιητικού γάμου στο ληξιαρχείο του πρώτου κράτους μέλους⁶⁶, παρά το γεγονός ότι «οι κανόνες που αφορούν τον γάμο εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, το δε δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να θίξει την αρμοδιότητα αυτή».⁶⁷

Όπως αφοριστικά είχε δηλώσει το 1990 ο νυν Πρόεδρος του ΔΕΕ, για τη διάχυση του δικαίου της Ένωσης στο σύνολο των κρατικών δράσεων, «απλώς δεν καταλείπεται κανένας πυρήνας κυριαρχίας που τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλεστούν, ως τέτοιον, κατά της Κοινότητας»⁶⁸. Έτσι, το 2025, κρίθηκαν αντίθετοι προς γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, εθνικοί κανόνες που αφορούν πεδία στενά συνδεδεμένα με την εθνική κυριαρχία, όπως η απονομή ιθαγένειας και ο διορισμός μελών σε εθνικό συνταγματικό δικαστήριο.⁶⁹ Οι συνταγματικοί κανόνες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο έχουν πλέον υψηλό βαθμό επικάλυψης, στοιχείο που επιβεβαιώνει τη θέση περί ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου.

Β. Ωστόσο, αυτή είναι η μισή αλήθεια. Η σχετικοποίηση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας εγείρει σοβαρά πολιτειακά επιπέδου ζητήματα, η διαχείριση των οποίων μετατίθεται στα επόμενα στάδια, των κριτηρίων περιορισμού και – ιδίως – του πεδίου δικαιολόγησης.⁷⁰ Ο συνταγματικός λόγος οφείλει να αποδεχτεί αυτή την εξέλιξη και να αναδείξει, στα εν

⁶⁶ C-713/23, 25.11.2025, *Trojan*.

⁶⁷ Ο.π., σκ. 47.

⁶⁸ Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the many faces of Federalism*, 38 A. J.Com. L 205 (1990) σελ. 220.

⁶⁹ C-181/2023, 29.4.2025, *Επιτροπή κατά Μάλτας* και C-448/23, 18.12.2025, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, αντίστοιχα.

⁷⁰ Loïc Azoulay, *The 'Retained Powers' Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?* 4 Eur. J. Legal Stud. 178 (2011).

λόγω στάδια, τη σημασία της συνάρθρωσης της εθνικής συνταγματικής οπτικής και της οπτικής των θεμελιωδών ελευθεριών.

Από την οπτική των θεμελιωδών ελευθεριών, και με βάση τη νομολογία του ΔΕΕ, σε πεδία αποκλειστικής αρμοδιότητας, τα κριτήρια διάγνωσης περιορισμού στην άσκηση θεμελιώδους ελευθερίας ενίοτε παραλλάσσουν και, σε κάθε περίπτωση, αναγνωρίζεται ευρύτερο περιθώριο δικαιολόγησης, υπέρ της εθνικής ρύθμισης.⁷¹ Ιδίως, αποφεύγεται η ανατροπή θεμελιωδών εθνικών επιλογών και η έμφαση μετατοπίζεται σε συνεπή προσαρμογή των μέσων υλοποίησης των δημόσιων σκοπών στο ευρωπαϊκό περιβάλλον ενιαίας αγοράς.

Για παράδειγμα, στην *Schindler*, κρίθηκε ότι σχετικοί λόγοι της «μέριμνας ασκήσεως κοινωνικής πολιτικής» δικαιολογούν, υπό το φως του περιθωρίου εκτιμήσεως του κράτους μέλους που έχει την ευθύνη να καθορίσει επίπεδο προστασίας, ακόμη και την απόλυτη απαγόρευση διενέργειας λαχειοφόρων αγορών.⁷² Στην *Watts*, το Δικαστήριο, αφού σημείωσε την κυρίαρχη αρμοδιότητα των κρατών στη χρηματοδότηση της ιατρικής περίθαλψης, τόνισε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαιτεί να χρηματοδοτούν εν γένει την περίθαλψη σε άλλο κράτος μέλος, αλλά «να προβαίνουν σε προσαρμογές» για την οικονομική κάλυψη όταν η απαιτούμενη θεραπεία δεν μπορεί να παρασχεθεί στο κράτος μέλος εντός ιατρικώς αποδεκτού χρονικού ορίου, και έως συγκεκριμένο ύψος.⁷³ Τέλος, στην υπόθεση της Λετονίας, η απόλυτη απαγόρευση της χρήσης άλλων γλωσσών πλην της λετονικής στην ανώτατη εκπαίδευση θεωρήθηκε ότι παραβιάζει την αρχή της αναγκαιότητας μόνο κατά το μέτρο που δεν περιέχει εξαιρέσεις «τουλάχιστον όσον αφορά σπουδές

⁷¹ Snell, ό.π. υπ. 48, σελ. 123-24.

⁷² Σημειωτέον ότι η οδηγία 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά ρητώς εντάσσει τους στόχους κοινωνικής πολιτικής στους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 4 παρ. 8).

⁷³ *Watts*, ό.π. σκ. 121-122. Κατά μία διατύπωση, τα κράτη μέλη καλούνται σε προσαρμογές ώστε το ρυθμιστικό τους σύστημα να επιδεικνύει ευρωπαϊκή ματιά. Loïc Azoulay, ό.π. υπ. 70, σελ. 194-95. Έχει διατυπωθεί ο αντίλογος ότι, π.χ. στην *Watts*, η προτεραιοποίηση των μετακινούμενων ασθενών νοθεύει την ισότιμη αντιμετώπιση όλων των ασθενών από το εθνικό σύστημα και, γενικότερα, ότι η νομολογία του ΔΕΕ στην πραγματικότητα νοθεύει τη διάκριση που επικαλείται, μεταξύ απονομής αποκλειστικής αρμοδιότητας και οριοθέτησης του τρόπου άσκησης. Βλ. V. Vélyngtè, *Competence Creep in EU Free Movement Case Law*, 48 *European Law Review* (2023) 636–660.

που προσφέρονται στο πλαίσιο ευρωπαϊκής ή διεθνούς συνεργασίας και σπουδές σχετικές με τον πολιτισμό και τις γλώσσες πλην της λετονικής»⁷⁴. Και στην υπόθεση του γάμου, κρίθηκε το ζήτημα της αναγνώρισης και της άσκησης δικαιωμάτων που απορρέουν, και όχι της τέλεσης γάμων.

Αυτή η προσέγγιση έχει λογική όχι μόνο για όσους έλκονται από αντιπαραθετική στάση μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών, αλλά και για όσους ενδιαφέρονται για τη λειτουργικότητα του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού χώρου. Οι τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας αποτελούν πεδία ενέργειας ειδικών πολιτειακών σκοπών και κοινωνικών επιλογών, στα οποία ούτε οι θεμελιώδεις ελευθερίες, κατά το μέρος που ενεργούν ως όριο της δημόσιας ρύθμισης, ούτε η αμοιβαία αναγνώριση, μπορούν να καταστούν πλήρες υποκατάστατο της εθνικής ρύθμισης. Από την άλλη πλευρά, η λογική της ενιαίας αγοράς και η αρχή ότι οι φορείς των θεμελιωδών ελευθεριών μπορούν να τις ασκούν και ως φορείς θεμελιωδών δικαιωμάτων, θέτουν όρια στον τρόπο άσκησης της αποκλειστικής αρμοδιότητας. Η λειτουργικότητα αυτής της διττής οριοθέτησης, διαρκώς ζητούμενη, αποτελεί ένα από τα πλέον κομβικά ζητήματα του νέου συνταγματικού χώρου.

Γ. Υπό το φως αυτών των παραδοχών, ανακύπτουν τα ακόλουθα ερωτήματα: Πρώτον, πώς νοείται η παρεμπόδιση πρόσβασης στην αγορά όταν το κράτος μέλος, κατ' ενάσκηση αποκλειστικής αρμοδιότητας στον οικείο τομέα, έχει οργανώσει την οικεία δραστηριότητα ως μη οικονομική δραστηριότητα γενικού συμφέροντος; Δεύτερον, συγκροτούνται προς δικαιολόγηση αυτής της πρακτικής, κοινωνικής φύσεως επικρατέστεροι λόγοι δημοσίου συμφέροντος (και όχι μόνο η διασφάλιση υψηλού επιπέδου σπουδών και η ακαδημαϊκή ελευθερία, όπως θεώρησε το ΣτΕ); Τρίτον, ποιά κριτήρια παρέχει το δίκαιο της Ένωσης για την εφαρμογή της αναγκαιότητας και της συνεπούς εφαρμογής, με δεδομένο ότι, σε συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης, παρέχεται δυνατότητα παροχής υπηρεσιών και εγκατάστασης με τη μορφή κολλεγίων,⁷⁵ τα οποία παρέχουν άτυπη εκπαίδευση (δηλαδή εκπαίδευση που περιλαμβάνει

⁷⁴ Cilevičs, ό.π. σκ. 85-86.

⁷⁵ Έτσι και Β. Χατζόπουλος, *Νομικά Πρόσωπα Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΝΠΠΕ) και δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από την παρανόηση στην παραβίαση;* <https://nomarchia.gr/>, 21.5.2024.

ανώτατη, κατά το δίκαιο προέλευσης, εκπαίδευση) και με αναγνώριση των επαγγελματικών δικαιωμάτων και της επαγγελματικής ισοδυναμίας των παρεχόμενων πτυχίων, αντίστοιχης των ημεδαπών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης;

Δ. Ως προς το τρίτο ερώτημα, πρέπει να γίνουν δύο παρατηρήσεις. Η εθνική ρύθμιση δεν συνεπάγεται *απόλυτη* απαγόρευση, αντίθετα με όσα θεώρησε το ΣτΕ. Ο περιορισμός συνίσταται ιδίως στο ότι τα εν λόγω κολλέγια δεν αναγνωρίζονται ως πανεπιστήμια κατά το ημεδαπό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης και ότι οι αλλοδαποί τίτλοι δεν τυγχάνουν ακαδημαϊκής αναγνώρισης. Το κρίσιμο επομένως ερώτημα ήταν αν ο εν λόγω περιορισμός στερείται αναγκαιότητας και συνέπειας, σε σχέση με τη διασφάλιση του κοινωνικού χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης. Περαιτέρω, με δεδομένο ότι το εθνικό σύστημα δεν καλύπτει τις ανάγκες όλων των φοιτητών (πβλ. το ζήτημα στην *Watts*), θα έπρεπε να εξεταστεί αν ο κοινωνικός σκοπός επαρκώς υπηρετείται με την παράλληλη λειτουργία του δημόσιου, μη οικονομικού, με ιδιωτικό, οικονομικό, σύστημα. Έτσι, έπρεπε να είχε τεθεί το πλέον κρίσιμο ζήτημα, ως ζήτημα συνέπειας και αναγκαιότητας της εθνικής ρύθμισης, όχι ως ζήτημα απόλυτης απαγόρευσης.

Επί του ζητήματος της απόλυτης απαγόρευσης, η ΣτΕ 284/2026, [η οποία εκδόθηκε μετά τη δημοσίευση της αρχικής μορφής του άρθρου μας], περιέλαβε ειδική σκέψη κατά την οποία «τα Κολλέγια του ν. 3696/2008 παρέχουν μεν στη Χώρα τριτοβάθμια εκπαίδευση, τούτο, όμως, σχεδόν αποκλειστικά υπό την ευθύνη και εποπτεία των αρμοδίων αρχών του αλλοδαπού ιδρύματος, με αποτέλεσμα οι τίτλοι σπουδών να εντάσσονται στο αλλοδαπό εκπαιδευτικό σύστημα ..., [ενώ αντίθετα] με τη θέσπιση του νόμου για τα παραρτήματα προβλέφθηκαν εντασσόμενοι στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα τυπικής ανώτατης εκπαίδευσης ιδιωτικοί εκπαιδευτικοί φορείς» (σκ. 42). Αυτό όμως δεν είναι κρίσιμο. Ζητούμενο εδώ ήταν αν υπάρχει απόλυτη απαγόρευση για την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των *αλλοδαπών* φορέων ανώτατης εκπαίδευσης, φορέων δηλαδή που ήδη υπάγονται σε αλλοδαπό εκπαιδευτικό σύστημα και επιθυμούν να παρέχουν σχετικές υπηρεσίες στην Ελλάδα. Δεν είναι αντιληπτό γιατί η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών στη χώρα μας με συνεργαζόμενα ή συνιστώμενα από αυτά κολλέγια

(δηλαδή κατ' ενάσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών ή της ελευθερίας εγκατάστασης) υπό το αλλοδαπό καθεστώς συνιστά απόλυτη απαγόρευση εγκατάστασης. Θα μπορούσε εδώ να αντιταχθεί ότι το αλλοδαπό πανεπιστήμιο ενδεχομένως να επιθυμεί να παράσχει αντίστοιχες υπηρεσίες στο πλαίσιο ημεδαπού συστήματος. Όμως αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί «απόλυτη» απαγόρευση της παροχής υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, δοθέντος μάλιστα ότι δεν υπάρχει ημεδαπό σύστημα παροχής υπηρεσιών (δηλαδή υπό τη μορφή της οικονομικής δραστηριότητας) ανώτατης εκπαίδευσης. Σε κάθε περίπτωση, η διάκριση μεταξύ απόλυτης ή σχετικής απαγόρευσης έχει εδώ πολύ συγκεκριμένη λογική, δηλαδή ως απόλυτη νοείται τέτοια καθολική απαγόρευση που συνιστά προφανή παραβίαση της ελευθερίας εγκατάστασης, ώστε να παρέλκει προδικαστική παραπομπή. Αυτό δεν συντρέχει, ακόμη μάλιστα και αν δεχόμασταν ότι η απαγόρευση ακαδημαϊκής αναγνώρισης του αλλοδαπού τίτλου για σπουδές που διανύθηκαν σε κολλέγια ήθελε θεωρηθεί αυθαίρετη.

Η δεύτερη παρατήρηση είναι ότι στην αρμοδιότητα του ΔΕΕ, στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, υπάγεται η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, και όχι η εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά και η κρίση για το κύρος εθνικών διατάξεων. Όμως, ερμηνεία δεν είναι μόνο η αφηρημένη, αλλά περιλαμβάνει όλα «τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου που είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς»⁷⁶. Και συχνότατα το ερμηνευτικό ζήτημα είναι, αν το δίκαιο της Ένωσης «ερμηνεύεται» υπό την έννοια ότι αντιτίθεται προς ρύθμιση με γενικεύσιμα χαρακτηριστικά⁷⁷. Επομένως, αφού αυτά ανακύπτουν για πρώτη φορά εδώ και παραλλάσσουν ουσιαδώς σε σχέση με όσα έχουν νομολογηθεί, συγκροτείται ερμηνευτικό ζήτημα.

6. Το διακύβευμα είναι ευρύτερο: Κοινωνικός χαρακτήρας, ημεδαπά πανεπιστήμια

⁷⁶ *Consortio*, ό.π., σκ. 30.

⁷⁷ *Consortio*, ό.π., σκ. 16.

Η υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής επιβάλλεται και διότι τα διακυβευόμενα ζητήματα είναι ενδεχομένως πολύ ευρύτερα όσων έχουμε ήδη εξετάσει.

Επίδικο ζήτημα ήταν το κύρος νόμου που επιτρέπει την εγκατάσταση αλλοδαπών πανεπιστημίων. Καθώς πρόκειται για το πρώτον δημιουργία αγοράς υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, τόσο το ζήτημα της ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων και η κατάφαση της συνταγματικότητας της ρύθμισης, όσο και το ζήτημα του εν γένει κύρους της ρύθμισης υπό το δίκαιο της Ένωσης, προϋποθέτουν εκκαθάριση όλων των βασικών παραμέτρων. Αυτές μπορούν να ιδωθούν από δύο, συμπληρωματικές οπτικές: τί επιβάλλει το Σύνταγμα και είναι ανεκτό από το δίκαιο της Ένωσης και τί επιβάλλει ο νόμος και είναι ανεκτό από το δίκαιο της Ένωσης.

1. Καταλείπεται συνταγματικό πλαίσιο για τον κοινωνικό χαρακτήρα;

Αν δεχτούμε ότι το ισχύσαν σύστημα στερείτο δικαιολόγησης και ορθώς τίθεται εκποδών, ανακύπτει το μείζον ερώτημα αν στο Σύνταγμα καταλείπεται κανονιστικό πλαίσιο για την κοινωνική λειτουργία της μη δημόσιας ανώτατης εκπαίδευσης (μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας, οικονομική προσιτότητα, καθολικότητα, κ.λπ.). Η ελευθερία εγκατάστασης θέτει όρια, δεν εξαντλεί το πεδίο της δημόσιας ρύθμισης, και δη σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών. Ορθολογική επομένως συνταγματική ερμηνεία απαιτεί τη διασφάλιση εκείνων των στοιχείων της συνταγματικής πολιτικής που εμπεριέχει το άρθρο 16Σ και παραμένουν συμβατά με το δίκαιο της Ένωσης.

Το ίδιο το δίκαιο της Ένωσης λαμβάνει θετική θέση ως προς τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, δεχόμενο ότι στις κοινές αξίες της Ένωσης περιλαμβάνεται η ποικιλομορφία για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, η οικονομική προσιτότητα, η καθολική πρόσβαση, κ.λπ. (άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 26, το οποίο λειτουργεί ως κρίκος μεταξύ εθνικών δημόσιων σκοπών και θεμελιωδών ελευθεριών). Αυτοί οι σκοποί, και όχι μόνο το υψηλό επίπεδο ποιότητας και η

ακαδημαϊκή ελευθερία, ομιλούν στη γλώσσα του άρθρου 16Σ. Αντίστοιχα, η νομολογία του Δικαστηρίου είναι καταρχήν ανοιχτή, τόσο στην οργάνωση ορισμένων υπηρεσιών γενικού συμφέροντος σε μη κερδοσκοπική βάση⁷⁸, όσο και στον έλεγχο της τιμολόγησης για λόγους προσιτότητας. Το ερώτημα εδώ δεν είναι αν ο νόμος οργανώνει την παρεχόμενη υπηρεσία ως υπηρεσία γενικού συμφέροντος (σκ. 35 της απόφασης), αλλά αν το Σύνταγμα το επιβάλλει, και αν αυτό είναι συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης. Σημειωτέον ότι, κατά τούτο, θα είχαμε επιχείρηση σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του Συντάγματος. Θα επρόκειτο για μετάφραση των αρχικών κανονιστικών επιταγών στο εξελισσόμενο περιβάλλον της ενιαίας αγοράς.

Το ΣτΕ δεν κινήθηκε σε αυτή την κατεύθυνση. Μάλιστα, στην απόρριψη λόγου ακυρώσεως σχετικά με υποκρυπτόμενο κερδοσκοπικό χαρακτήρα, δεν διατυπώνει μείζονα σκέψη περί του αν το Σύνταγμα ανέχεται κερδοσκοπικά πανεπιστήμια (σκ. 46 της ΟΛΣτΕ 1919/2025). Στην ΟΛΣτΕ 284/2026, [που δημοσιεύθηκε μετά τη δημοσίευση της αρχικής μορφής του άρθρου], η οποία αφορούσε σε αιτήσεις ακυρώσεως κολλεγίων τα οποία θεωρούσαν, αντίστροφα, ότι ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας των παραρτημάτων παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο περιέλαβε ορισμένες σκέψεις. Συγκεκριμένα, σημείωσε ότι «από την ίδια τη φύση της εκπαίδευσης και δη της ανώτατης, η οποία συνδέεται με το αγαθό της παιδείας χάριν του ατόμου και της κοινωνίας, την ελεύθερη διάδοση των ιδεών και την ελευθερία του λόγου, προκύπτει η ιδιαιτερότητα του οικείου τομέα παροχής υπηρεσιών». Ωστόσο, αυτό δεν οδήγησε το Δικαστήριο να εξετάσει αν το ελληνικό Σύνταγμα επιτάσσει κοινωνικής φύσεως συνέπειες, αλλά χρησιμοποιήθηκε μόνον για να αναγνωρισθεί η ευρεία ευχέρεια των εθνικών έννομων τάξεων. Όπως συνεχίζει το εν λόγω χωρίο, «από το οποίο παρέπεται ότι κάθε κράτος μέλος, επί τη βάση των εκάστοτε κρατουςών αντιλήψεων και αξιών και των τυχόν εθνικών ιδιαιτεροτήτων, που αφορούν τον ευαίσθητο αυτό χώρο, έχει την ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ ποικίλων σχημάτων ...» (σκ. 35). Στη συνέχεια, το ΣτΕ, απορρίπτοντας λόγο σχετικά με το σχήμα του μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δέχθηκε ότι «κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων του Συντάγματος, όπως ερμηνεύονται σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο, ο Έλληνας νομοθέτης διαθέτει ευρεία διακριτική

⁷⁸ Βλ. *Interzero*, C-254/23, σκ. 179.

ευχέρεια να οργανώσει το σύστημα της παροχής ανώτατης εκπαίδευσης ... θεσπίζοντας, παράλληλα, όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις, ώστε η ιδιωτική ανώτατη εκπαίδευση, όπως και η δημόσια, να επιτελεί την κατά το Σύνταγμα αποστολή της για την παροχή υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης με σεβασμό στην ακαδημαϊκή ελευθερία». Με αυτό το σκεπτικό, θεώρησε στη συνέχεια ότι το οργανωτικό σχήμα της μη κερδοσκοπικής οργάνωσης του παραρτήματος «εν αντιθέσει προς το μητρικό, για το οποίο δεν τίθεται σχετική προϋπόθεση», «ικανοποιεί την αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη του Συντάγματος του έτους 1975, ο οποίος είχε εκδηλώσει επιφυλάξεις για την εμπορευματοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης» (σκ. 37). Το Δικαστήριο δέχτηκε περαιτέρω ότι «ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας αξιολογήθηκε από τον νομοθέτη, κατά την πρώτη θεσμοθέτηση ιδιωτικών πανεπιστημίων υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975 ως η πλέον κατάλληλη οργανωτική μορφή για τη διασφάλιση του σκοπούμενου υψηλών προδιαγραφών επιπέδου ανώτατης εκπαίδευσης» και έκρινε ότι τούτο δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος και ότι ο τρόπος οργάνωσης είναι σύμφωνος με την αρχή της αναλογικότητας.

Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο δεν θεμελίωσε τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα της ιδιωτικά παρεχόμενης ανώτατης εκπαίδευσης στο Σύνταγμα, υπαινίχτηκε ότι ο νομοθέτης σε δεύτερο χρόνο ενδεχομένως μπορεί να επανεξετάσει το ζήτημα (και μάλιστα ως ζήτημα καταλληλότητας), παρέλειψε να προβληματιστεί αν η κερδοσκοπική δραστηριότητα του μητρικού ιδρύματος, που παρέχει εκπαιδευτικής φύσεως κερδοσκοπικές υπηρεσίες σε σχέση με το παράρτημα, συμπαρασύρει τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα του παραρτήματος και άγει σε ασυνεπή ρύθμιση, και περιορίστηκε σε ένα απλό σχόλιο για «επιφυλάξεις» του συντακτικού νομοθέτη σχετικά με την εμπορευματοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης. Και αυτά, παρά το γεγονός ότι η απόρριψη της εμπορευματοποίησης σε αυτό τον τομέα και η απεξάρτηση των φοιτητών από τις οικείες δυνάμεις, ήταν η κύρια δικαιολογητική βάση της υποκείμενης συνταγματικής πολιτικής.⁷⁹

Αντίστοιχοι συλλογισμοί θα μπορούσαν να γίνουν και για άλλες πτυχές της συνταγματικής ρύθμισης, ιδίως για τον ελάχιστο βαθμό

⁷⁹ Βλ. ενδεικτικά Χρήστου, *Το αίτημα «Πανεπιστήμιο»*, ό.π.

αυτοδιοίκησης επί ακαδημαϊκών ζητημάτων, που αντιστοιχεί στην εθνική αντίληψη περί πανεπιστημίου.

Αυτή η κριτική φωτίζει μία ακόμη πτυχή της πλοκής του ουσιαστικού με το δικονομικό επίπεδο, στον διευρυμένο συνταγματικό χώρο. Το ΣτΕ ενδεχομένως είχε αμφιβολίες για το εύρος των επιτρεπτών κατά το δίκαιο της Ένωσης λόγων ρύθμισης των παραρτημάτων. Αυτό όμως δεν δικαιολογεί την εξαϋλωση του συνταγματικού πλαισίου ως προς τον κοινωνικό χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης. Αντίθετα, υποδεικνύει το επιβεβλημένο της προδικαστικής παραπομπής, ώστε να αποσαφηνιστούν οι κανόνες και να διασφαλιστεί η συνοχή και λειτουργικότητα της δημόσιας ρύθμισης στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης.

II. Η διάκριση ίδρυσης ημεδαπών και εγκατάστασης αλλοδαπών πανεπιστημίων

Το άλλο ερώτημα είναι μήπως ο νόμος δεν είναι συμβατός με το δίκαιο της Ένωσης περί ελεύθερης εγκατάστασης.

Κατόπιν της εφαρμογής στην έννομη τάξη της ελευθερίας εγκατάστασης και της παραδοχής, στη σκέψη 11, ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν ανέχεται την πλήρη απαγόρευση ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης, έλκεται σε εφαρμογή η οδηγία 2006/123/EK,⁸⁰ η οποία έχει μεταφερθεί στην εθνική

⁸⁰ Η ίδια η οδηγία δεν μπορεί να στηρίξει το επιτρεπτό ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης. Ένα ειδικό ζήτημα είναι αν, για την εφαρμογή της, προϋποτίθεται και η «νομοθετική» δημιουργία αγοράς, καθώς η οδηγία προϋποθέτει ότι η σχετική υπηρεσία είναι ανοιχτή στον ανταγωνισμό (άρθρο 1 παρ. 3 υπό το φως της σκέψης 8 του προοιμίου). Το ζήτημα αυτό θα μπορούσε να υπαχθεί σε προδικαστική παραπομπή, δεν είναι όμως κρίσιμο για το συλλογισμό μας. Το ΣτΕ σημείωσε στη σκέψη 35 ότι «εν πάση περιπτώσει» η εφαρμογή της οδηγίας χωρεί μετά την κρίση περί συνταγματικότητας του ν. 5094/2024. Παραλλήλως όμως, στη σκέψη 29, λαμβάνει υπόψη την εφαρμογή της οδηγίας σε αμιγώς εσωτερικές υποθέσεις για να ερμηνεύσει το Σύνταγμα κατά τρόπο ώστε να θεμελιώνεται δικαίωμα εγκατάστασης από πανεπιστήμια προερχόμενα από κράτη της GATS και, συνακόλουθα, να δεχτεί τη συνταγματικότητα του νόμου. Επομένως, και υπό αυτή την εκδοχή, η κατάφαση της συνταγματικότητας του νόμου προϋποθέτει εκτίμηση των συνεπειών που το δίκαιο της Ένωσης επάγει σε περίπτωση δημιουργίας αγοράς. Σε κάθε περίπτωση, η συνταγματικότητα του νόμου δεν προεξοφλεί τη συμβατότητα με το δίκαιο της

έννομη τάξη. Όπως έχει κριθεί από το ΔΕΕ, και γνωρίζει το ΣτΕ (σκ. 14, σχετικά με την GATS), το κεφάλαιο III της οδηγίας εφαρμόζεται ακόμη και όταν το σύνολο των κρίσιμων στοιχείων περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους. Το ΣτΕ εφάρμοσε αυτόν τον κανόνα κατά την ερμηνεία του Συντάγματος, παραπέμποντας μάλιστα στις κρίσιμες σκέψεις του ΔΕΕ, προκειμένου να καταλήξει ότι το Σύνταγμα ανέχεται την επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά σε παρόχους υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους του ΠΟΕ. Και αυτό διότι, όπως ερμηνεύτηκε, δικαιούνται μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από τη μεταχείριση που παρέχεται στις παρόμοιες ημεδαπές υπηρεσίες και στους ημεδαπούς παρόχους παρόμοιων υπηρεσιών.

Όμως αυτό σημαίνει κάτι εύδηλο και πλέον σημαντικό, που δεν εξετάστηκε: ότι το αυτό δικαίωμα έχουν οι ημεδαποί πάροχοι, δηλαδή και όσοι δεν ασκούν την ελευθερία εγκατάστασης από άλλο κράτος μέλος, αλλά επιθυμούν το πρώτον να ιδρύσουν πανεπιστήμιο στην Ελλάδα!

Το σκεπτικό του Δικαστηρίου της Ένωσης (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) είναι διαφωτιστικό:

103. ... η ερμηνεία κατά την οποία οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123 εφαρμόζονται όχι μόνο στον πάροχο υπηρεσιών ο οποίος επιθυμεί να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος αλλά και σε εκείνον που επιθυμεί να εγκατασταθεί στο δικό του κράτος μέλος συνάδει προς τους σκοπούς που επιδιώκονται με την οδηγία αυτή...

105. ... [H] πλήρης υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών απαιτεί, προπαντός, την άρση των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι πάροχοι υπηρεσιών κατά την εγκατάστασή τους στα κράτη μέλη, είτε πρόκειται για το δικό τους κράτος μέλος είτε για άλλο κράτος μέλος, εμποδίων τα οποία ενδέχεται να πλήξουν την ικανότητά τους να παρέχουν υπηρεσίες σε αποδέκτες σε ολόκληρη την Ένωση...

107 Κατά συνέπεια, θα πρέπει να γίνει δεκτό, ... ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής είναι δυνατόν να επεκταθεί, όπου ενδείκνυται, πέραν των όσων προβλέπονται αυστηρά στις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών ...

110. ... [O]ι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών, έχουν την έννοια ότι

Ένωσης, που αποτελεί πρωταρχικό όρο εφαρμογής του νόμου. Αυτό, με τη σειρά του, θέτει το ερώτημα αν μπορεί να υπάρξει ερμηνεία του Συντάγματος σύμφωνη με το αποτέλεσμα που απαιτεί το δίκαιο της Ένωσης. Ένα είναι το συμπέρασμα: αυτά τα ζητήματα πρέπει να κρίνονται ενιαία.

εφαρμόζονται και σε κατάσταση της οποίας όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνου κράτους μέλους.⁸¹

Το κεφάλαιο III είναι ακριβώς αυτό που απαιτεί άδεια για την άσκηση υπηρεσιών (μεταξύ άλλων) τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και απαγορεύει διακρίσεις με βάση τον τόπο της έδρας της επιχείρησης, τον τόπο κύριας εγκατάστασης, κ.λπ.

Είναι σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης σύστημα το πρώτον δημιουργίας αγοράς που αποκλείει με βάση την έδρα της επιχείρησης στην Ελλάδα; Είναι σύμφωνο με το Σύνταγμα, ερμηνευόμενο σε αρμονία με το δίκαιο της Ένωσης; Αυτά τα ζητήματα έπρεπε να είχαν υποβληθεί με προδικαστική παραπομπή, ώστε να αποσαφηνιστούν. Πρώτον, διότι επηρεάζουν το περιεχόμενο της εφαρμοστέας συνταγματικής ερμηνείας, η οποία στηρίζεται στη διάκριση ίδρυσης και εγκατάστασης. Επηρεάζουν επίσης και το ερώτημα αν είναι δυνατή ερμηνεία του Συντάγματος σύμφωνη με το αποτέλεσμα που απαιτεί το δίκαιο της Ένωσης. Δεύτερον, διότι η το πρώτον διακριτική και αντίθετη στο δίκαιο της Ένωσης δημιουργία αγοράς θα συνιστούσε μείζονα προσβολή του δικαίου της Ένωσης.⁸² Το ανεφάρμοστο που συνεπάγεται αυτή η προσβολή στον νόμο είναι ζήτημα ουσιαστικού και όχι δικονομικού δικαίου, και αυτεπαγγέλτως εξεταστέο διότι έχει υποχρέωση το εθνικό δικαστήριο να μην εφαρμόσει διάταξη αντικείμενη στο δίκαιο της ελεύθερης εγκατάστασης, πρωτογενές και παράγωγο. Και πρόκειται για ζήτημα, επαναλαμβάνουμε, που αφορά στην καρδιά του νόμου και στο επίκεντρο της συνταγματικής ερμηνείας, ανάγεται δε στην ίδια την ακεραιότητα της αγοράς, η οποία αποτελεί δικαιοπολιτική βάση του όλου εγχειρήματος. Ο διευρυμένος συνταγματικός χώρος είναι πολύ ευρύτερος από όσο ακόμη έχουμε κατανοήσει.

Τέλος, μπορεί να αναρωτηθεί κανείς μήπως (ανεξαρτήτως της ενδεχόμενης παράβασης του δικαίου της Ένωσης σε βάρος των ημεδαπών), η μη υποβολή ερωτήματος για το εν λόγω ζήτημα προκαλεί αυτή (και όχι από μόνος του ο παραμερισμός του γράμματος προς το

⁸¹ C-360/15 & C-31/16, 30.1.2018, *X BV και Visser*.

⁸² Σημειωτέον ότι και μόνη η επιλεκτική εφαρμογή των κανόνων ελευθερίας εγκατάστασης είναι αντίθετη στο δίκαιο της Ένωσης. Βλ. Προτάσεις Γ.Ε. Medina, C-276/22, 19.10.2023, *Edil Work 2*, σκ. 49.

σκοπό άσκησης θεμελιώδους ελευθερίας) ρευστότητα δικαίου, ομοίως αντικείμενη στο δίκαιο της Ένωσης.

Αντί επιλόγου

Η μελέτη εξέτασε την πλοκή εθνικού και ενωσιακού δικαίου σε μεθοδολογικό, δικονομικό και (συνοπτικά) ουσιαστικό επίπεδο. Τα επιμέρους πορίσματα εκτέθηκαν στην εισαγωγή και δεν συντρέχει λόγος επανάληψης. Καταλήγουμε με δύο γενικότερες σκέψεις.

Η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας επεμβαίνει στην ίδια την αυτοτέλεια του εθνικού συνταγματικού δικαίου. Αυτή η διεργασία μπορεί να συμβάλλει στην κριτική αυτοβελτίωση και ερμηνευτική μετεξέλιξη της εθνικής οπτικής, προϋποτίθεται όμως ότι τηρείται η δικονομική αρχιτεκτονική που διέπει τον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο. Εξάλλου, ακόμη και αν ο θεσμικός διάλογος οδηγήσει σε πόρισμα ότι η εθνική οπτική έχει πεπερασμένα όρια, και ότι προσήκει παραμερισμός αντί σύμφωνης ερμηνείας, και αυτό είναι μορφή αυτοσυνειδησίας, εξίσου επωφελής για την κριτική αυτοβελτίωση.

Βεβαίως, κύρια λειτουργία της προδικαστικής παραπομπής δεν είναι η εθνική αυτοσυνειδησία, αλλά η προσήκουσα διαμόρφωση και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Είναι όμως σφάλμα να αυτονομούνται οι δύο πτυχές. Η νομιμοποίηση όλου του εγχειρήματος στηρίζεται στην παραδοχή ότι ο σεβασμός γενικών αρχών και η ορθολογικότητα της δημόσιας ρύθμισης αποτελούν κοινή αναζήτηση. Ενίστε, ελλοχεύει ο κίνδυνος η κοινή αναζήτηση να παραμείνει ευγενές όνειρο. Και πάντως, σε πλουραλιστικό σύστημα, η εθνική θέσπιση δημόσιων σκοπών προσκαλεί συχνά σε διευθετήσεις και προσαρμογές. Η νομιμοποίηση και η συνοχή του ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου προϋποθέτει τη λειτουργική συνάρθρωση, εν προκειμένω θεμελιωδών ελευθεριών και ρυθμιστικών σκοπών. Σε αυτό το πλαίσιο, η προδικαστική παραπομπή αποτελεί βασικό μηχανισμό, ώστε οι οικείες διεργασίες να είναι διαυγείς και να μπορεί να επιδιωχθεί λειτουργική συνάρθρωση.

Η μελέτη δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου στο πλαίσιο αφιερώματος για το άρθρο 16, στο τεύχος 5/2025, σελ. 543-563. Για την παρούσα ηλεκτρονική δημοσίευση, έχει ενημερωθεί με την ΟλστΕ 284/2026 και έχει εμπλουτιστεί με περαιτέρω αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ.