

Η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ επί του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Βασιλική Καραγκούνη, Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Πανεπιστημίου Frederick

1. Εισαγωγή

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας¹ τέθηκε σε ισχύ ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: Χάρτης), ο οποίος αναγνωρίστηκε ως πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, ανάγοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση σε πραγματική πολιτειακή οργάνωση λόγω της απόκτησης νομικά δεσμευτικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων². Στόχος του Χάρτη είναι η ρητή κατοχύρωση ενός επιπρόσθετου επιπέδου νομικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της ανάδειξης της προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και της σύνδεσής του με τα ήδη κατοχυρωμένα σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο δικαιώματα³. Ο Χάρτης επιβεβαιώνει τα δικαιώματα που απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (εφεξής: ΕΣΔΑ), τους Κοινωνικούς Χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: ΔΕΕ) και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής: ΕΔΔΑ)⁴, ενώ καινοτομεί μέσω της εισαγωγής σύγχρονων δικαιωμάτων.

Ο Χάρτης κατοχυρώνει στο άρθρο 13 εδ. β' την ακαδημαϊκή ελευθερία, για την οποία ορίζει ότι «είναι σεβαστή». Η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η επιχειρηματική ελευθερία κατοχυρώνονται στο άρθρο 14 παρ. 3 και στο άρθρο 16 του Χάρτη αντίστοιχα. Βάσει του άρθρου 14 παρ. 3 του Χάρτη, η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με σεβασμό στις δημοκρατικές αρχές πρέπει να τηρείται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή της. Επιπλέον, το άρθρο 16 του Χάρτη προβλέπει ότι η επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Στην προσφθάτως δημοσιευθείσα υπόθεση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2020 *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*⁵ το ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) εξέτασε, μεταξύ άλλων, τη συμβατότητα εθνικών μέτρων με την ακαδημαϊκή ελευθερία, καθώς και την ελευθερία ίδρυσης δημόσιων και ιδιωτικών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, όπως οι ελευθερίες αυτές προστατεύονται από το Χάρτη. Ειδικότερα, βάσει του νόμου για

¹ Υπογράφηκε 13.12.2007 και τέθηκε σε ισχύ 1.12.2009.

² Βλ. Β. Τζέμος, Εισαγωγή-Προοίμιο σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 1επ., ο ίδιος, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων και πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2018 (www.publiclawjournal.com), σ. 211επ., V. Karagkouni, The EU Charter of Fundamental Rights (Training manual), Sakkoulas, 2019, Β. Καραγκούνη, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ισχύον πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο σε: Χρ. Δεληγιάννη-Δημητράκου/Ν. Γαϊτενίδη/Β. Κόνιαρης (Επιμ.), Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Κρίσιμα ζητήματα στον Ευρωπαϊκό Χώρο, Παπαζήση, 2018, σ. 9επ.

³ Η παρ. 2 του άρθρου 52 του Χάρτη αναφέρεται στις Συνθήκες και η παρ. 3 στην ΕΣΔΑ, η παρ. 4 στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και η παρ. 6 στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. Βλ. και Δ. Παπαγιάννη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σ. 106επ.

⁴ Βλ. Προοίμιο Χάρτη.

⁵ C-66/18.

την τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ουγγαρία⁶, αλλοδαπό ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα επιτρέπεται να ασκεί εντός του κράτους μέλους δραστηριότητα παροχής διδασκαλίας που οδηγεί στην απόκτηση τίτλου σπουδών, μόνον εάν η Ουγγρική Κυβέρνηση και η κυβέρνηση του κράτους, όπου βρίσκεται η έδρα του αλλοδαπού ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος, έχουν συμφωνήσει να δεσμευθούν με σύμβαση σχετική με την καταρχήν χορήγηση έγκρισης για την άσκηση δραστηριότητας στην Ουγγαρία. Επίσης, στον ίδιο νόμο ορίζεται ότι τα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα οποία ασκούν δραστηριότητα στην Ουγγαρία οφείλουν όχι μόνο να είναι αδειοδοτημένα από το κράτος της έδρας τους, αλλά και να παρέχουν «πράγματι υπηρεσίες διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση» εντός του συγκεκριμένου κράτους.

Το ΔΕΕ κλήθηκε να διαπιστώσει εάν το κράτος μέλος, απαιτώντας βάσει νόμου στην περίπτωση των αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα εκτός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), να έχει συναφθεί διεθνής σύμβαση ως προϋπόθεση για να μπορούν να παρέχουν εκπαιδευτικές υπηρεσίες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο XVII της Γενικής Συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (General Agreement on Trade in Services, εφεξής: GATS), μέρος της Συμφωνίας για την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), η οποία έχει υπογραφεί και εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επίσης, κληθηκε να διαπιστώσει εάν η Ουγγαρία, επιβάλλοντας στα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στη χώρα προέλευσής τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 16 της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά⁷ και από τα άρθρα 49 και 56 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: ΣΛΕΕ) περί ελεύθερης εγκατάστασης, καθώς και από το άρθρο XVII της GATS. Εξάλλου, εξετάστηκε εάν το κράτος μέλος, επιβάλλοντας τα επίδικα μέτρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα προαναφερθέντα άρθρα 13, 14 παρ. 3 και 16 του Χάρτη.

2. Η απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης και η ελευθερία εγκατάστασης

Πριν από την εξέταση της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της ελευθερίας ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, αξίζει να σημειωθούν οι διαπιστώσεις του ΔΕΕ σχετικά με την απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης και την ελευθερία εγκατάστασης.

Το άρθρο XVII της GATS με τίτλο «Εθνική μεταχείριση» ορίζει τα εξής: «1. Όσον αφορά το σύνολο των μέτρων των σχετικών με την παροχή υπηρεσιών στους τομείς που περιλαμβάνονται στον πίνακά του και λαμβάνοντας υπόψη τους όρους και περιορισμούς που καθορίζονται σ' αυτόν, κάθε μέλος παρέχει σε υπηρεσίες και φορείς παροχής υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από τη μεταχείριση που παρέχει στις οικείες παρεμφερείς υπηρεσίες και [στους δικούς του] φορείς παροχής υπηρεσιών. 2. Κάποιο μέλος είναι δυνατό να πληροί τον όρο της

⁶ Άρθρο 76 παρ. 1 στοιχείο α, του Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (νόμου CCIV του 2011, σχετικά με την εθνική τριτοβάθμια εκπαίδευση), όπως τροποποιήθηκε με τον Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (νόμο XXV του 2017, για την τροποποίηση του νόμου CCIV του 2011, σχετικά με την εθνική τριτοβάθμια εκπαίδευση).

⁷ ΕΕ 2006, L 376, σ. 36.

παραγράφου 1 παραχωρώντας σε υπηρεσίες και φορείς παροχής υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους είτε τυπικά όμοια μεταχείριση είτε τυπικά διαφορετική μεταχείριση από αυτή που παρέχει στις οικείες παρεμφερείς υπηρεσίες και στους δικούς του φορείς παροχής υπηρεσιών. 3. Η τυπικά όμοια ή τυπικά διαφορετική μεταχείριση θεωρείται ότι είναι λιγότερο ευνοϊκή εάν τροποποιεί τους όρους ανταγωνισμού υπέρ των υπηρεσιών ή φορέων παροχής υπηρεσιών του συγκεκριμένου μέλους, σε σύγκριση με παρεμφερείς υπηρεσίες ή φορείς παροχής υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους».

Όπως κρίθηκε από το ΔΕΕ, η απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης επιβάλλει στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς παρόχους μια συμπληρωματική προϋπόθεση προκειμένου να μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ουγγαρία σε σχέση με τις προϋποθέσεις που ισχύουν για τους παρόχους παρόμοιων υπηρεσιών, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στο συγκεκριμένο κράτος μέλος ή σε άλλο κράτος μέλος του ΕΟΧ και επομένως, εισάγει τυπικώς διαφορετική μεταχείριση των διαφόρων αυτών κατηγοριών παρόχων κατά την έννοια της GATS.

Εξάλλου, οι πάροχοι υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίοι έχουν την έδρα τους σε τρίτη χώρα μέλος του ΠΟΕ και επιθυμούν να εγκατασταθούν στην Ουγγαρία, οφείλουν να έχουν προηγουμένως συστήσει εκπαιδευτικό ίδρυμα στην εν λόγω τρίτη χώρα και να παρέχουν όντως εκεί υπηρεσίες διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Επ' αυτού κρίθηκε ότι προκύπτει ανταγωνιστικό μειονέκτημα για τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών, με συνέπεια η απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος να τροποποιεί τους όρους του ανταγωνισμού προς όφελος των αντίστοιχων Ούγγρων παρόχων.

Σε σχέση με την ελευθερία εγκατάστασης σημειώνονται τα ακόλουθα⁸. Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι οικονομική δραστηριότητα που εμπίπτει στο κεφάλαιο της Συνθήκης, το οποίο αφορά το δικαίωμα εγκατάστασης, εφόσον ασκείται από υπήκοο ενός κράτους μέλους εντός άλλου κράτους μέλους με τρόπο σταθερό και συνεχή, μέσω κύριας ή δευτερεύουσας εγκατάστασης εντός του τελευταίου αυτού κράτους μέλους⁹. Εξάλλου, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι άπτεται της ελευθερίας εγκατάστασης και του άρθρου 49 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθώς και της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ η περίπτωση, κατά την οποία εταιρία συσταθείσα σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους, όπου έχει την καταστατική έδρα της, επιθυμεί να ιδρύσει υποκατάστημα σε άλλο κράτος μέλος, έστω και αν η εταιρία αυτή συστάθηκε στο πρώτο κράτος μέλος με μοναδικό σκοπό να εγκατασταθεί στο δεύτερο, όπου πρόκειται να ασκεί το κύριο μέρος ή και το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων της¹⁰. Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, πρέπει να θεωρείται ως περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης κάθε μέτρο, το οποίο απαγορεύει, παρακωλύει ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής¹¹. Η απαίτηση οι ενδιαφερόμενοι να παρέχουν ήδη, στην πράξη, υπηρεσίες διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση εντός του κράτους της έδρας τους ενδέχεται να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την ελευθερία εγκατάστασης σε κράτος μέλος για τους υπηκόους άλλου κράτους μέλους, οι οποίοι θα επιθυμούσαν να εγκατασταθούν στο

⁸ Για την ελευθερία εγκατάστασης βλ. Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβόνας-Ερμηνεία κατ' άρθρον, Σάκκουλας, 2020, σ. 667επ.

⁹ ΔΕΕ, *Valentina Neri κατά European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)*, C-153/02, σκ. 39.

¹⁰ ΔΕΕ, *Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o.*, C-106/16, σκ. 38.

¹¹ ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά Πορτογαλίας*, C-38/10, σκ. 26.

πρώτο προκειμένου να παρέχουν εκεί υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Κατά συνέπεια, συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης, κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

Πάντως, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, κανένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης δεν επιτρέπεται, εκτός αν δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος και συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή είναι κατάλληλος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού¹². Εξάλλου, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος είναι εκείνο που οφείλει να αποδείξει ότι οι σωρευτικές αυτές προϋποθέσεις πληρούνται¹³. Στην προκειμένη περίπτωση, η Ουγγαρία επικαλέστηκε την ανάγκη διατήρησης της δημόσιας τάξης. Επ' αυτού, υπενθυμίζεται ότι στο πλαίσιο των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες χωρεί επίκληση λόγων δημόσιας τάξης μόνο σε περίπτωση πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής για κάποιο θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας¹⁴. Εν προκειμένω, κρίθηκε ότι η Ουγγαρία δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα ικανό να τεκμηριώσει με συγκεκριμένο και εμπειριστατωμένο τρόπο το λόγο, για τον οποίο η άσκηση, στην επικράτειά της, δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από τέτοια εκπαιδευτικά ιδρύματα θα συνιστούσε, σε περίπτωση που η επίμαχη απαίτηση δεν πληρούνταν, πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή για κάποιο θεμελιώδες συμφέρον της ουγγρικής κοινωνίας. Επιπρόσθετα, η Ουγγαρία επικαλέστηκε το σκοπό της εξασφάλισης υψηλού ποιοτικού επιπέδου στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, ο οποίος είναι καταρχήν ικανός να δικαιολογήσει περιορισμούς στην ελευθερία εγκατάστασης¹⁵. Διαπιστώθηκε, όμως, ότι η απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος δεν συνοδεύεται από καμία διευκρίνιση ως προς το απαιτούμενο επίπεδο ποιότητας της εκπαίδευσης, την οποία παρέχει το αλλοδαπό ίδρυμα στο κράτος μέλος της έδρας του ούτε προδίκασε με οποιονδήποτε τρόπο την ποιότητα της εκπαίδευσης που θα παρεχόταν στην Ουγγαρία, με συνέπεια να μην είναι δυνατόν να διασφαλίσει την υλοποίηση του σκοπού αυτού. Συνεπώς, κρίθηκε ότι δεν δικαιολογείται ο σχετικός περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης.

3. Η δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη

Προκειμένου να εξετάσει τους ισχυρισμούς περί περιορισμών ελευθεριών που προστατεύονται από το Χάρτη, το ΔΕΕ εξέτασε τη δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ως γνωστόν, όσον αφορά στη δράση των κρατών μελών, το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη ορίζεται στο άρθρο του 51 παρ. 1, το οποίο προβλέπει ότι οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα κράτη μέλη μόνον όταν «εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης». Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως διασφαλίζονται στην Ένωση, παράγουν αποτελέσματα μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που καθορίζονται από τις Συνθήκες¹⁶. Κατά πάγια νομολογία το ΔΕΕ εξετάζει κατά πόσον στην εκάστοτε

¹² ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, C-179/14, σκ. 166.

¹³ ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Διαφάνεια των ενώσεων)*, C-78/18, σκ. 77.

¹⁴ ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*, C-319/06, σκ. 50.

¹⁵ Πρβλ. ΔΕΕ, *Valentina Neri κατά European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)*, C-153/02, σκ. 46.

¹⁶ ΔΕΚ, *Daniele Annibaldi κατά Sindaco del Comune di Guidonia and Presidente Regione Lazio*, C-309/96.

περίπτωση τα κρατικά όργανα «δρουν σε πεδίο που εμπίπτει στο ευρωπαϊκό δίκαιο»¹⁷. Η υπόθεση *Åkerberg Fransson* θεωρείται κρίσιμη ως προς την εφαρμογή του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β του Χάρτη, σύμφωνα με την οποία: «Τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην έννομη τάξη της Ένωσης μπορούν να εφαρμόζονται σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά όχι πέραν των καταστάσεων αυτών. Υπό το πρίσμα αυτό το Δικαστήριο έχει ήδη υπενθυμίσει ότι δεν μπορεί να εκτιμήσει, με γνώμονα το Χάρτη, εθνική κανονιστική ρύθμιση που δεν εντάσσεται στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, όταν η ρύθμιση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου αυτού, το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, οφείλει να παρέχει όλα τα αναγκαία ερμηνευτικά στοιχεία για την εκτίμηση εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων το σεβασμό διασφαλίζει»¹⁸. Εξάλλου, ένα κράτος μέλος πρέπει να θεωρείται ότι εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 όταν θεσπίζει εξαίρεση από την αρχή της εφαρμογής μιας θεμελιώδους ελευθερίας¹⁹. Σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες κρατικά διοικητικά ή νομοθετικά μέτρα ή δικαστικές αποφάσεις κινούνται σε πεδίο, όπου η ΕΕ έχει τουλάχιστον συντρέχουσα αρμοδιότητα, θα πρέπει να ελέγχονται τα μέτρα αυτά ως προς τη συμφωνία τους με το Χάρτη²⁰.

Στην εξεταζόμενη απόφαση η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι τα κράτη μέλη, όταν εκτελούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από διεθνείς συμφωνίες συναφθείσες από την Ένωση, όπως η GATS, «εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης» κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη και, συνεπώς, οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις του. Εξάλλου, εφόσον το επίμαχο άρθρο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση περιορίζει τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στη ΣΛΕΕ, στην Οδηγία 2006/123/ΕΚ και στην GATS, η διάταξη αυτή θα έπρεπε να είναι σύμφωνη με τον Χάρτη. Αντίθετα, το κράτος μέλος υποστήριξε ότι, αφενός, ένα εθνικό μέτρο, το οποίο αντιβαίνει στις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη δυνάμει της GATS, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι εντάσσεται στο πλαίσιο της εκ μέρους τους εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη. Αφετέρου, δεδομένου ότι, κατά την Ουγγαρία, ούτε οι διατάξεις της ΣΛΕΕ, οι οποίες αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ούτε οι διατάξεις της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ έχουν εφαρμογή εν προκειμένω και ότι κατά συνέπεια, τα επίδικα μέτρα δεν συνιστούν περιορισμό αντίθετο προς τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στη ΣΛΕΕ ή στην Οδηγία 2006/123/ΕΚ, τα μέτρα αυτά δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και ως εκ τούτου, ο Χάρτης δεν ασκεί επιρροή.

Επί του ζητήματος αυτού, το ΔΕΕ επεσήμανε ότι έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι κάθε διεθνής συμφωνία, η οποία συνάπτεται από την Ένωση συνιστά από την έναρξη της ισχύος της αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης²¹. Εν προκειμένω, επισημάνθηκε ότι η Συμφωνία για την ίδρυση του ΠΟΕ, της οποίας η GATS αποτελεί μέρος, υπογράφηκε από την Ένωση, στη συνέχεια, εγκρίθηκε από

¹⁷ ΔΕΚ, *Hubert Wachauf κατά Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, C-5/88, Marthe Klensch και λοιποί κατά Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, C-201/85, The Queen κατά Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock, C-2/92.*

¹⁸ ΔΕΕ, *Åklagaren κατά Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, σκ.14.*

¹⁹ ΔΕΕ, C-390/12, *Robert Pflieger και λοιποί*, Προτάσεις.

²⁰ Β. Τζέμος, Άρθρο 51 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 607.

²¹ Βλ., μεταξύ άλλων, ΔΕΚ, *R. & V. Haegeman*, 181/73, σκ. 5 και 6, και ΔΕΕ, *Air Transport Association of America κ.λπ.*, C-366/10, σκ. 73, καθώς και γνωμοδότηση 1/17 (ΣΟΕΣ ΕΕ-Καναδά) της 30ής Απριλίου 2019, σκ. 117.

αυτήν στις 22 Δεκεμβρίου 1994 με την απόφαση 94/800 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1995. Επομένως, η GATS αποτελεί μέρος του δικαίου της Ένωσης.

Επιπρόσθετα, υπενθυμίστηκε ότι κατά το άρθρο 3 παρ. 1 στοιχείο ε΄ της ΣΛΕΕ, η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της GATS άπτονται της κοινής εμπορικής πολιτικής²². Ως εκ τούτου, μολονότι από το άρθρο 6 στοιχείο ε΄ ΣΛΕΕ προκύπτει ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρεία αρμοδιότητα στον τομέα της εκπαίδευσης, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης σε θέματα εκπαίδευσης περιορίζεται στο να «αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών», οι δεσμεύσεις, οι οποίες αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της GATS, περιλαμβανομένων των σχετικών με την ελευθέρωση της εμπορίας των υπηρεσιών ιδιωτικής εκπαίδευσης, εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης.

Επομένως, εφόσον η GATS αποτελεί μέρος του δικαίου της Ένωσης, τα κράτη μέλη, όταν εκτελούν τις υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν από την ως άνω Συμφωνία, περιλαμβανομένης εκείνης που επιβάλλεται με το άρθρο XVII παρ. 1 της Συμφωνίας αυτής, εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη.

Περαιτέρω, επανέλαβε την κρίση ότι, όταν κράτος μέλος υποστηρίζει ότι εθνικό μέτρο του που περιορίζει θεμελιώδη ελευθερία την οποία εγγυάται η ΣΛΕΕ δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, το μέτρο αυτό πρέπει να θεωρείται ότι συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, οπότε πρέπει να συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη²³. Τούτο ισχύει και ως προς το άρθρο 16 της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ. Συνεπώς, τα μέτρα πρέπει να συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία κατοχυρώνονται στον Χάρτη ή στην περίπτωση που τα μέτρα αυτά περιορίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, αυτά να δικαιολογούνται.

Κατόπιν τούτων, το ΔΕΕ εξέτασε επί της ουσίας κατά πόσον τα επίδικα μέτρα επηρεάζουν, πρώτον, την ακαδημαϊκή ελευθερία, την οποία εγγυάται το άρθρο 13 του Χάρτη και, δεύτερον, την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και την επιχειρηματική ελευθερία, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 14 παρ. 3 και στο άρθρο 16 του Χάρτη αντίστοιχα.

4. Η ακαδημαϊκή ελευθερία

Σύμφωνα με το άρθρο 13 του Χάρτη, η τέχνη και η επιστημονική έρευνα είναι ελεύθερες και η ακαδημαϊκή ελευθερία πρέπει να είναι σεβαστή. Το άρθρο 13 βρίσκει έρεισμα στο δικαίωμα στην ελεύθερη έκφραση και σκέψη. Βάσει του άρθρου 52 παρ. 3 του Χάρτη, στα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη και αντιστοιχούν σε δικαιώματα, τα οποία εγγυάται η ΕΣΔΑ πρέπει να αποδίδεται η ίδια έννοια και, τουλάχιστον, η ίδια εμβέλεια με εκείνες που τους αναγνωρίζει η ΕΣΔΑ. Επισημαίνεται, όμως, ότι στην ΕΣΔΑ δεν γίνεται αναφορά στην ακαδημαϊκή ελευθερία. Εντούτοις, από τη νομολογία του ΕΔΔΑ προκύπτει ότι η ελευθερία αυτή συνδέεται, ιδίως, με το

²² Πρβλ. γνωμοδότηση 2/15 (Συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη) της 16ης Μαΐου 2017, σκ. 36 και 54.

²³ ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Διαφάνεια των ενώσεων), C-78/18, σκ. 101 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ²⁴, όπως επιβεβαιώνεται και από το σχόλιο σχετικά με το άρθρο 13 του Χάρτη στις Επεξηγήσεις²⁵. Τα δικαιώματα του άρθρου 13 πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως του άρθρου 1 του Χάρτη σχετικά με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ενώ υπόκεινται στους περιορισμούς που αναφέρονται στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, οι οποίοι πρέπει να προβλέπονται από νόμο, να είναι αναγκαίοι, να εξυπηρετούν νόμιμο σκοπό και να είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας²⁶.

Το ΕΔΔΑ έχει υπογραμμίσει τη σημασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η οποία κατοχυρώνει την ελευθερία των ακαδημαϊκών να εκφράζουν ελεύθερα τη γνώμη τους σχετικά με το ίδρυμα ή το σύστημα, στο οποίο εργάζονται και την ελευθερία διανομής γνώσεων και αλήθειας χωρίς περιορισμούς²⁷. Πέραν της σημασίας της ακαδημαϊκής ελευθερίας²⁸, το ΕΔΔΑ επεσήμανε και τη σημασία των ακαδημαϊκών έργων²⁹. Θεωρείται κρίσιμο το γεγονός ότι ένα σύγγραμμα προέρχεται από μέλος της ακαδημαϊκής κοινότητας και ως εκ τούτου, θεωρείται ακαδημαϊκό πόνημα³⁰. Στο πλαίσιο αυτό, η ακαδημαϊκή ελευθερία στην έρευνα και στην κατάρτιση θα πρέπει να εγγυάται την ελευθερία έκφρασης και δράσης, την ελευθερία διάδοσης πληροφοριών και την ελευθερία διεξαγωγής έρευνας και τη διανομή γνώσεων και αλήθειας χωρίς περιορισμούς³¹. Είναι, επομένως, συνεπές με τη νομολογία του ΕΔΔΑ να υποβάλει σε προσεκτικό έλεγχο τυχόν περιορισμούς στην ελευθερία των ακαδημαϊκών να διεξάγουν έρευνα και να δημοσιεύει τα πορίσματά τους³². Αυτή η ελευθερία, ωστόσο, δεν περιορίζεται στην ακαδημαϊκή ή την επιστημονική έρευνα, αλλά επεκτείνεται και στην ελευθερία των ακαδημαϊκών να εκφράζουν ελεύθερα τις απόψεις τους, ακόμη και αν είναι αμφιλεγόμενες ή μη δημοφιλείς, στους τομείς της έρευνας, της επαγγελματικής εμπειρογνωμοσύνης και ικανοτήτων τους. Τούτο μπορεί να περιλαμβάνει την εξέταση της λειτουργίας των δημόσιων θεσμών σε ένα δεδομένο πολιτικό σύστημα και κριτική του. Μάλιστα, το ΕΔΔΑ δίνει προτεραιότητα στην ακαδημαϊκή ελευθερία, όταν πρόκειται για ένα σοβαρό ακαδημαϊκό έργο με σκοπό την ανάλυση μιας κατάστασης, ακόμη κι αν εμπεριέχει κρίσεις, οι οποίες δύνανται να θεωρηθούν ως υποστηρικτικές της εθνικής διάσπασης³³.

Στην εξεταζόμενη απόφαση και αναφορικά με την ακαδημαϊκή ελευθερία, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι τα επίδικα μέτρα επηρεάζουν την ευχέρεια των θιγόμενων αλλοδαπών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για ελεύθερη εκπόνηση ερευνητικών εργασιών στο κράτος μέλος, καθώς και για την εκ μέρους τους διάδοση επιστημονικών γνώσεων και δεδομένων. Αντίθετα, το κράτος μέλος ισχυρίστηκε ότι το γεγονός ότι τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα πρέπει να τηρούν ορισμένες υποχρεώσεις δεν

²⁴ ΕΔΔΑ, *Hasan Yazici κατά Τουρκίας*, 15.4.2014, παρ. 55 και 69, καθώς και ΕΔΔΑ, *Mustafa Erdoğan κ.λπ. κατά Τουρκίας*, 27.5.2014, σκ. 40 και 46.

²⁵ Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ, C 303/17). Βλ. και Θ. Σταυρόπουλος, Άρθρο 13 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 179.

²⁶ Για την αρχή της αναλογικότητας βλ. Β. Τζέμος, Η ώριμη αναλογικότητα, ΔιΔικ 2019, σ. 200επ.

²⁷ Βλ. ΕΔΔΑ, *Hasan Yasici κατά Τουρκίας*, 15.4.2014, σκ. 55, *Sorguc κατά Τουρκίας*, 23.6.2009, σκ. 35.

²⁸ Βλ. ΕΔΔΑ, *Mustafa Erdogan κατά Τουρκίας*, 27.5.2014, παρ. 40, *Sorguc κατά Τουρκίας*, 23.6.2009, σκ. 35 και *Saran κατά Τουρκίας*, 8.6.2010, σκ. 34.

²⁹ βλ. ΕΔΔΑ, *Aksu κατά Τουρκίας*, 15.3.2012, σκ. 71, 2012, *Sorguc κατά Τουρκίας*, 23.6.2009, παρ. 21-35, *Saran κατά Τουρκίας*, 8.6.2010 σκ. 34 και *Hertel κατά Ελβετίας*, 25.8.1998, σκ. 50.

³⁰ ΕΔΔΑ, *Aksu κατά Τουρκίας*, 15.3.2012, σκ. 71.

³¹ Βλ. Σύσταση 1762 (2006) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης.

³² Βλ. ΕΔΔΑ, *Aksu κατά Τουρκίας*, 15.3.2012, σκ. 71.

³³ ΕΔΔΑ, *Başkaya and Okçuoğlu κατά Τουρκίας*, 8.7.1999. Βλ. και Τ. Σταυρινάκη, Άρθρο 10 σε: Λ.Α. Σισιλιάνος (Επιμ.), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου-Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 498.

επηρεάζει ούτε τη δική τους ακαδημαϊκή ελευθερία ούτε εκείνη του προσωπικού τους. Και τούτο, διότι, κατά την Ουγγαρία, τέτοιες υποχρεώσεις δεν επηρεάζουν κατ' ανάγκην τη δυνατότητά τους να ασκούν επιστημονικές δραστηριότητες ούτε από θεσμικής άποψης ούτε από πλευράς του προσωπικού τους.

Το ΔΕΕ αναφέρθηκε ρητώς στη νομολογία του ΕΔΔΑ, σύμφωνα με την οποία η ακαδημαϊκή ελευθερία τόσο στην έρευνα όσο και στην εκπαίδευση πρέπει να διασφαλίζει την ελευθερία έκφρασης και δράσης, την ελευθερία διάδοσης πληροφοριών και την ελευθερία έρευνας και μετάδοσης, χωρίς περιορισμούς, της γνώσης και της αλήθειας, χωρίς όμως να εξαντλείται στην ακαδημαϊκή ή την επιστημονική έρευνα, καθώς καλύπτει επίσης την ελευθερία των πανεπιστημιακών να διατυπώνουν απρόσκοπτα τις γνώμες και τις απόψεις τους³⁴. Πάντως, όπως παρατήρησε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 145 και 146 των προτάσεών της, η ερμηνεία της έννοιας «ακαδημαϊκή ελευθερία» πρέπει να είναι πιο ευρεία.

Ως προς το ζήτημα αυτό, το ΔΕΕ έκρινε σκόπιμο, προκειμένου να αποσαφηνιστούν τα διάφορα στοιχεία που συνθέτουν την ακαδημαϊκή ελευθερία και να διαπιστωθεί αν τα επίδικα μέτρα συνιστούν περιορισμούς της ελευθερίας αυτής, να λάβει υπόψη το περιεχόμενο της Σύστασης 1762 (2006), η οποία εκδόθηκε από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 30 Ιουνίου 2006 και τιτλοφορείται «Ακαδημαϊκή ελευθερία και αυτονομία των πανεπιστημίων», όπου επισημαίνεται ότι η ακαδημαϊκή ελευθερία έχει επίσης μια θεσμική και διαρθρωτική διάσταση, δεδομένου ότι η ύπαρξη και η χρήση μιας υποδομής είναι βασική προϋπόθεση της άσκησης εκπαιδευτικών και ερευνητικών δραστηριοτήτων. Αξιοσημείωτο είναι και το σημείο 18 της Σύστασης σχετικά με την κατάσταση του διδακτικού προσωπικού στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, η οποία εκδόθηκε στις 11 Νοεμβρίου 1997 από τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών για την Εκπαίδευση, την Επιστήμη και τον Πολιτισμό (Unesco), κατά την 29η σύνοδό της που πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι από τις 21 Οκτωβρίου έως τις 12 Νοεμβρίου 1997, όπου επισημαίνεται ότι «[η] αυτονομία είναι η θεσμική έκφραση των ακαδημαϊκών ελευθεριών και αποτελεί αναγκαία συνθήκη προκειμένου το διδακτικό προσωπικό και τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να μπορούν να ασκούν τα καθήκοντά τους». Στο σημείο 19 της Σύστασης αυτής καθίσταται σαφές ότι «[ε]ίναι καθήκον των κρατών μελών να προστατεύουν την αυτονομία των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από κάθε απειλή, ανεξαρτήτως της προέλευσής της».

Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω στοιχείων, κρίθηκε ότι τα εξεταζόμενα μέτρα απαίτησης προηγούμενης ύπαρξης διεθνούς σύμβασης και άσκησης πραγματικής δραστηριότητας στο κράτος προέλευσης, μπορούν να διακυβεύσουν την ακαδημαϊκή δραστηριότητα των αλλοδαπών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στο κράτος μέλος και, ως εκ τούτου, να στερήσουν από το αντίστοιχο πανεπιστημιακό προσωπικό την αυτόνομη υποδομή που είναι αναγκαία για τη διεξαγωγή των επιστημονικών τους ερευνών και για την άσκηση των παιδαγωγικών τους δραστηριοτήτων. Κατά συνέπεια, τα μέτρα αυτά κρίθηκαν ως ικανά να περιορίσουν την ακαδημαϊκή ελευθερία, η οποία προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 13 του Χάρτη.

5. Η ελευθερία ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων

Όπως προαναφέρθηκε, η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η επιχειρηματική ελευθερία κατοχυρώνονται στο άρθρο 14 παρ. 3 και στο άρθρο 16 του Χάρτη αντίστοιχα. Βάσει του άρθρου 14 παρ. 3 του Χάρτη, η ελευθερία ίδρυσης

³⁴ ΕΔΔΑ, *Mustafa Erdoğan κ.λπ. κατά Τουρκίας*, 27.5.2014, σκ. 40.

εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, με σεβασμό στις δημοκρατικές αρχές, πρέπει να τηρείται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή της. Επιπλέον, το άρθρο 16 του Χάρτη προβλέπει ότι «[η] επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές».

Το άρθρο 14 του Χάρτη εμπνέεται τόσο από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών όσο και από το άρθρο 2 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, επεκτείνοντάς το δικαίωμα στην εκπαίδευση και στην πρόσβαση στην επαγγελματική και συνεχή κατάρτιση, ενώ προστίθεται η αρχή του δωρεάν χαρακτήρα της υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Στην παρ. 3 του άρθρου 14, αναφέρεται ως μορφή της επιχειρηματικής ελευθερίας η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δημόσιων ή ιδιωτικών, στο πλαίσιο του σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και κατά συμφωνία με τις αντίστοιχες εθνικές νομοθεσίες³⁵, καθώς και «ο δικαίωμα των γονέων να εξασφαλίζουν την εκπαίδευση και τη μόρφωση των τέκνων τους σύμφωνα με τις θρησκευτικές, φιλοσοφικές και παιδαγωγικές πεποιθήσεις τους σύμφωνα με τις εκάστοτε εθνικές νομοθεσίες, διάταξη η οποία παραπέμπει ευθέως σε εκείνη της ΕΣΔΑ.

Εξάλλου, η ΕΣΔΑ και τα περισσότερα εθνικά συντάγματα δεν περιέχουν αντίστοιχη ρητή διάταξη προστασίας της επιχειρηματικής ελευθερίας. Το ΔΕΕ εξετάζει συνήθως την επιχειρηματική ελευθερία μαζί με τα άλλα δύο οικονομικά θεμελιώδη δικαιώματα, την επαγγελματική ελευθερία (άρθρο 15) και το δικαίωμα στην ιδιοκτησία (άρθρο 17). Σε αντίθεση με τα άρθρα 15 και 17, το άρθρο 16 δεν αναφέρει τους φορείς του δικαιώματος, υποστηρίζεται, όμως, ότι κατ' αναλογία προς το άρθρο 15 παρ. 1 την προστασία της επιχειρηματικής ελευθερίας μπορεί να επικαλεστεί κάθε πρόσωπο³⁶. Η επιχειρηματική δραστηριότητα ασκείται κατεξοχήν από νομικά πρόσωπα και ενώσεις προσώπων, τα οποία περιλαμβάνονται στους φορείς του δικαιώματος του άρθρου 16, ενώ κατά την ορθότερη άποψη, αυτόνομοι δημόσιοι φορείς που δεν ασκούν δημόσια εξουσία απολαύουν της επιχειρηματικής ελευθερίας³⁷. Η επιχειρηματική δραστηριότητα του άρθρου 16 αφορά τη δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών. Κρίσιμο στοιχείο είναι η συμμετοχή στην αγορά, ενώ η παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών για ίδια κατανάλωση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 16³⁸. Εφόσον ο σκοπός κέρδους είναι συστατικό στοιχείο της επιχειρηματικής δράσης, δεν εμπίπτουν στην έννοια της επιχείρησης κοινωφελή σωματεία ή ιδρύματα, η δράση των οποίων προστατεύεται από το άρθρο 12 παρ. 1³⁹. Όσον αφορά στο είδος της δραστηριότητας που καταλαμβάνει το άρθρο 16, η επιχειρηματική ελευθερία εγγυάται, ενδεικτικά, την ελευθερία επιλογής νομικής μορφής και τρόπου οργάνωσης της επιχείρησης, την επιλογή του χρόνου έναρξης και λήξης της επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς και τη δυνατότητα της επιχείρησης να διαθέτει ελεύθερα τους οικονομικούς και τεχνικούς της πόρους⁴⁰. Το άρθρο 16 καλύπτει, επίσης, την ελευθερία των συμβάσεων, η οποία περιλαμβάνει τη δυνατότητα επιλογής του αντισυμβαλλόμενου⁴¹, καθώς και την ελευθερία διαμόρφωσης και μεταβολής του

³⁵ Βλ. Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ, C 303/17).

³⁶ Μ. Ιωαννίδης, Άρθρο 16 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 216.

³⁷ H. Jarass, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* 2013, σ.183.

³⁸ ΔΕΕ, C-35/96, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, Frenz, 2009, σ. 794.

³⁹ Α. Κουτσαύτη, Άρθρο 12 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 166επ.

⁴⁰ ΔΕΕ, C-314/12, *UPC Telekabel Wien GmbH κατά Constantin Film Verleih GmbH, Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH*.

⁴¹ ΔΕΕ, C-90/90, *Jean Neu και λοιποί κατά Υφυπουργού Γεωργίας και Αμπελουργίας του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου*.

περιεχομένου της σύμβασης⁴². Η επιχειρηματική ελευθερία περιλαμβάνει, επίσης, την ελευθερία διαφήμισης⁴³, καθώς και την προστασία των επιχειρηματικών μυστικών⁴⁴. Νομοθεσία ή οποιοδήποτε άλλο μέτρο που επιδρά στην ελεύθερη άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας μπορεί να συνιστά παρέμβαση στην επιχειρηματική ελευθερία⁴⁵. Κατά πάγια νομολογία η επιχειρηματική ελευθερία δεν είναι απόλυτη, αλλά πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κοινωνική της λειτουργία⁴⁶. Η επιβολή περιορισμών στην άσκησή της επιτρέπεται «υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω περιορισμοί όντως ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η ΕΕ και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση που προσβάλλει την ουσία των εν λόγω δικαιωμάτων»⁴⁷. Το δικαίωμα αυτό ασκείται, βεβαίως, τηρουμένου του δικαίου της Ένωσης και των εθνικών νομοθεσιών, ενώ μπορεί να υπόκειται στους περιορισμούς που προβλέπονται στο άρθρο 52 παρ. 1 του Χάρτη⁴⁸. Κάθε παρέμβαση στην επιχειρηματική ελευθερία πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας⁴⁹. Το ΔΕΕ, προκειμένου να διαπιστώσει παραβίαση της ουσίας του δικαιώματος απαιτεί ιδιαίτερα σημαντικούς περιορισμούς της επιχειρηματικής ελευθερίας⁵⁰. Πάντως, η νομολογία αφήνει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στο φορέα του δημοσίου συμφέροντος, κρατικού ή ενωσιακού, όσον αφορά την επιλογή του σκοπού, προς ωφέλεια του οποίου γίνεται η παρέμβαση στην επιχειρηματική ελευθερία⁵¹.

Όπως προαναφέρθηκε και προκύπτει από τις Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δημόσιων ή ιδιωτικών, κατοχυρώνεται ως μία από τις πτυχές της επιχειρηματικής ελευθερίας. Για το λόγο αυτό, στην εξεταζόμενη απόφαση το ΔΕΕ εξέτασε τις δύο ελευθερίες από κοινού.

Αναφορικά με την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και με την επιχειρηματική ελευθερία, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι τα επίδικα μέτρα περιορίζουν το δικαίωμα των ιδιωτών να ασκούν εμπορική δραστηριότητα και το δικαίωμα των επιχειρήσεων να απολαύουν σταθερότητας κατά την άσκηση της δραστηριότητάς τους. Η Ουγγαρία δεν αμφισβήτησε, κατ' ουσίαν, ότι τα επίδικα μέτρα περιορίζουν την πρώτη εξ αυτών, υποστήριξε, όμως, ότι αυτά δικαιολογούνται υπό το πρίσμα των απαιτήσεων που θέτει το άρθρο 52 παρ. 1 του Χάρτη. Όσον αφορά στην ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και την επιχειρηματική ελευθερία, ισχυρίστηκε ότι

⁴² ΔΕΕ, C-240/97, *Ισπανία κατά Επιτροπής*, C-283/11, *Sky Österreich GmbH κατά Österreichischer Rundfunk*.

⁴³ ΔΕΕ, C-376/98, *Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*.

⁴⁴ ΔΕΕ, C-450/06, *Varec SA κατά Βελγίου*.

⁴⁵ ΔΕΕ, C-367/12, *Susanne Sokoll-Seebacher*, σκ. 19, C-314/12, *UPC Telekabel Wien GmbH κατά Constantin Film Verleih GmbH, Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH*, σκ. 48-50, C-101/12, *Herbert Schaible κατά Land Baden-Württemberg*, σκ. 26.

⁴⁶ ΔΕΕ, C-544/10, *Deutsches Weintor eG κατά Land Rheinland-Pfalz*.

⁴⁷ ΔΕΕ, C-544/10, *Deutsches Weintor eG κατά Land Rheinland-Pfalz*, C-265/87, *Dilexport Srl*, C-37/02, *Di Lenardo Adriano Srl κατά Ministero del Commercio con l'Estero*, C-38/02, *Dilexport Srl κατά Ministero del Commercio con l'Estero*.

⁴⁸ Βλ. Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ, C 303/17).

⁴⁹ Β. Τζέμος, Άρθρο 52 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σ. 633επ.

⁵⁰ ΔΕΕ, C-544/10, *Deutsches Weintor eG κατά Land Rheinland-Pfalz*, C-314/12, *UPC Telekabel Wien GmbH κατά Constantin Film Verleih GmbH, Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH*, C-426/11, *Mark Alemo-Herron κ.λπ. κατά Parkwood Leisure Ltd*.

⁵¹ ΔΕΕ, C-544/10, *Deutsches Weintor eG κατά Land Rheinland-Pfalz*, C-314/12, *UPC Telekabel Wien GmbH κατά Constantin Film Verleih GmbH, Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH*, C-283/11, *Sky Österreich GmbH κατά Österreichischer Rundfunk*, C-348/12 P, *Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran, και Ευρωπαϊκής Επιτροπής*.

αυτές πρέπει να ασκούνται με σεβασμό των δημοκρατικών αρχών και στο πλαίσιο των εθνικών διατάξεων που διέπουν την άσκησή τους. Συνεπώς, δεν είναι δυνατόν να προσαφθεί σε κράτος μέλος παράνομος περιορισμός των ως άνω ελευθεριών, όταν αυτό ρυθμίζει μια οικονομική δραστηριότητα με σκοπό να επιτρέψει σε άλλα υποκείμενα δικαίου να ασκήσουν τις προαναφερθείσες ελευθερίες. Αντίθετα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι περιορισμοί, τους οποίους τα επίδικα μέτρα επιφέρουν στις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στο άρθρο 13, στο άρθρο 14 παρ. 3 και στο άρθρο 16 του Χάρτη, αντιστοίχως, δεν φαίνονται δικαιολογημένοι υπό το πρίσμα των απαιτήσεων που θέτει το άρθρο 52 παρ. 1 του Χάρτη. Συγκεκριμένα, η Ουγγαρία δεν απέδειξε εν προκειμένω ούτε ότι οι περιορισμοί, τους οποίους τα επίδικα μέτρα επιφέρουν στην ακαδημαϊκή ελευθερία και στην ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος, τους οποίους αναγνωρίζει το δίκαιο της Ένωσης ή την ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των τρίτων ούτε ότι οι περιορισμοί αυτοί είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας.

Κατά την κρίση του ΔΕΕ διαπιστώθηκε ότι τα επίδικα μέτρα μπορούν ανάλογα με την περίπτωση να καταστήσουν αβέβαιη ή και να αποκλείσουν ακόμη τη δυνατότητα ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στο κράτος μέλος ή τη δυνατότητα συνέχισης της λειτουργίας ενός ήδη υφιστάμενου εκεί εκπαιδευτικού ιδρύματος. Κατά συνέπεια, έγινε δεκτό ότι τα μέτρα αυτά περιορίζουν τόσο την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, την οποία εγγυάται το άρθρο 14 παρ. 3 του Χάρτη, όσο και την επιχειρηματική ελευθερία, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 52 παρ. 1 του Χάρτη ορίζει ότι οποιοσδήποτε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο αυτών των δικαιωμάτων και των ελευθεριών. Προκειμένου να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, οι περιορισμοί επιτρέπονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος, τους οποίους αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των τρίτων. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα επίδικα μέτρα δεν δικαιολογούνταν από κανέναν εκ των αναγνωριζόμενων από την Ένωση σκοπών γενικού συμφέροντος. Κατόπιν τούτων, διαπιστώθηκε ότι η λήψη τους συνιστά παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα 14 παρ. 3 και 16 του Χάρτη.

6. Σύνοψη συμπερασμάτων

Όπως έχει κριθεί ήδη από το 2003, η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι οικονομική δραστηριότητα που εμπίπτει στο κεφάλαιο της ΣυνθΛΕΕ, το οποίο αφορά στο δικαίωμα εγκατάστασης, εφόσον ασκείται από υπήκοο ενός κράτους μέλους εντός άλλου κράτους μέλους με τρόπο σταθερό και συνεχή, μέσω κύριας ή δευτερεύουσας εγκατάστασης εντός του τελευταίου αυτού κράτους μέλους. Εξάλλου, έχει κριθεί ότι άπτεται της ελευθερίας εγκατάστασης η περίπτωση, κατά την οποία εταιρία συσταθείσα σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους, όπου έχει την καταστατική έδρα της, επιθυμεί να ιδρύσει υποκατάστημα σε άλλο κράτος μέλος, ακόμη και αν η εταιρία αυτή συστάθηκε στο πρώτο κράτος μέλος με μοναδικό σκοπό να εγκατασταθεί στο δεύτερο, όπου πρόκειται να ασκεί το κύριο μέρος ή και το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων της.

Στην απόφαση *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* εξετάστηκαν, μεταξύ άλλων, αιτιάσεις της Επιτροπής, οι οποίες σχετίζονταν με παραβάσεις διατάξεων της

GATS, η οποία, όπως επισημάνθηκε από το ΔΕΕ, αποτελεί μέρος του δικαίου της Ένωσης. Τα κράτη μέλη, όταν εκτελούν τις υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν από την ως άνω Συμφωνία, εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη. Εξάλλου, όταν κράτος μέλος υποστηρίζει ότι εθνικό μέτρο του που περιορίζει θεμελιώδη ελευθερία, την οποία εγγυάται η ΣΛΕΕ, δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, το μέτρο αυτό πρέπει να θεωρείται ότι συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, οπότε πρέπει να συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη.

Με την εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο επιδίωξε να αποσαφηνίσει τα στοιχεία που συνθέτουν την ακαδημαϊκή ελευθερία, όπως αυτή κατοχυρώνεται με γενικούς όρους στο άρθρο 13 εδ. β' του Χάρτη. Ως προς το ζήτημα αυτό, το ΔΕΕ επεσήμανε τη σπουδαιότητα της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ και κατόπιν, έλαβε υπόψη το περιεχόμενο Σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπου επισημαίνεται ότι η ακαδημαϊκή ελευθερία έχει επίσης μια θεσμική και διαρθρωτική διάσταση, δεδομένου ότι η ύπαρξη και η χρήση μιας υποδομής είναι βασική προϋπόθεση της άσκησης εκπαιδευτικών και ερευνητικών δραστηριοτήτων και ότι είναι καθήκον των κρατών μελών να προστατεύουν την αυτονομία των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από κάθε απειλή, ανεξαρτήτως της προέλευσής της. Εντέλει, κρίθηκε σχετικά ότι εθνικά μέτρα μπορούν πράγματι να διακυβεύσουν την ακαδημαϊκή δραστηριότητα των αλλοδαπών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και, ως εκ τούτου, να στερήσουν από το αντίστοιχο πανεπιστημιακό προσωπικό την αυτόνομη υποδομή που είναι αναγκαία για τη διεξαγωγή των επιστημονικών τους ερευνών και για την άσκηση των παιδαγωγικών τους δραστηριοτήτων.

Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι εθνικά μέτρα μπορούν, ανάλογα με την περίπτωση, να καταστήσουν αβέβαιη ή και να αποκλείσουν ακόμη τη δυνατότητα ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ή τη δυνατότητα συνέχισης της λειτουργίας ενός ήδη υφιστάμενου εκπαιδευτικού ιδρύματος. Κατά συνέπεια, έγινε δεκτό ότι τέτοιου είδους μέτρα περιορίζουν τόσο την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, την οποία εγγυάται το άρθρο 14 παρ. 3 του Χάρτη, όσο και την επιχειρηματική ελευθερία, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη.