

Αυταρχισμός και ακαδημαϊκή ελευθερία: μια αδύνατη συμβίωση
Η υπόθεση του Πανεπιστημίου της Κεντρικής Ευρώπης ενώπιον του ΔΕΕ

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής ΔΠΘ

1. Εισαγωγικά

Είναι ευρέως γνωστή η αντίθεση της Κυβέρνησης του Viktor Orbán της Ουγγαρίας με τον ουγγρικής καταγωγής αμερικάνο επιχειρηματία George Soros και τις δραστηριότητες που αναπτύσσει στην χώρα αυτή της κεντρικής Ευρώπης. Η αντίθεση αυτή ενέπνευσε ορισμένες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που δημιούργησαν σημαντικά ζητήματα τριβής με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και τις αξίες της, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Ως τέτοιες είτε ήδη αντιμετωπίστηκαν είτε εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ). Έτσι, στις 18/6/2020 το ΔΕΕ έκρινε κατόπιν προσφυγής για παράβαση εκ μέρους της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ ότι η Ουγγαρία, θεσπίζοντας τις διατάξεις του νόμου LXXVI του 2017, περί διαφάνειας των οργανώσεων που λαμβάνουν στήριξη από την αλλοδαπή, οι οποίες επιβάλλουν υποχρεώσεις εγγραφής στο μητρώο, δηλώσεως και δημοσιότητας σε ορισμένες κατηγορίες οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών (ΜΚΟ) που λαμβάνουν, αμέσως ή εμμέσως, ενίσχυση από την αλλοδαπή υπερβαίνουσα ορισμένο ποσό, και οι οποίες προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων στις οργανώσεις που δεν τηρούν τις υποχρεώσεις αυτές, προέβλεψε αδικαιολόγητους περιορισμούς, οι οποίοι εισάγουν διακρίσεις εις βάρος των αλλοδαπών δωρεών που χορηγούνται σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών κατά παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, καθώς και από τα άρθρα 7, 8 και 12 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹. Εξάλλου, εκκρεμεί ενώπιον του ΔΕΕ η προσφυγή για παράβαση που άσκησε η Επιτροπή, με την οποία ζητά να κριθεί ως αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο η νομοθεσία γνωστή ως «*Stop Soros*», με την οποία αφενός περιορίστηκε ακόμη περισσότερο ο κύκλος των προσώπων που μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμα ασύλου και αφετέρου τροποποιήθηκε επίσης ο ουγγρικός Ποινικός Κώδικας και ποινικοποιήθηκε η οργανωτική δραστηριότητα που

¹ΔΕΕ, απόφαση της 18^{ης} Ιουνίου 2020, υπόθεση C-78/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2020:476

αποβλέπει στη διευκόλυνση της κίνησης των διαδικασιών ασύλου για πρόσωπα τα οποία δεν υφίστανται διώξεις ή τα οποία δεν έχουν βάσιμο φόβο ότι θα διωχθούν άμεσα λόγω φυλής, ιθαγένειας, κοινωνικής τάξης, θρησκείας ή πολιτικών πεποιθήσεων στη χώρα καταγωγής τους, στη χώρα συνήθους διαμονής τους ή σε άλλη χώρα μέσω της οποίας έφθασαν στην Ουγγαρία (ΔΕΕ, C-821/19, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας)².

Είχε προηγηθεί στις 2 Απριλίου η καταδίκη από το Δικαστήριο της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας, που αρνούμενες να συμμορφωθούν με τον προσωρινό μηχανισμό μετεγκατάστασης (relocation) αιτούντων διεθνή προστασία, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης και ειδικά από την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας με σκοπό τη μετεγκατάσταση, σε υποχρεωτική βάση, 120.000 αιτούντων διεθνή προστασία από την Ελλάδα και την Ιταλία προς τα λοιπά Κράτη-μέλη της Ένωσης³.

Στις 6 Οκτωβρίου 2020 το Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως του ΔΕΕ εξέδωσε νέα καταδικαστική απόφαση κατά της Ουγγαρίας στην υπόθεση C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*⁴, που αποτελεί το αντικείμενο του παρόντος σχολίου. Η υπόθεση αφορούσε τη μεταρρύθμιση του ουγγρικού νόμου για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, που ουσιαστικά στόχευε μόνο το Πανεπιστήμιο της Κεντρικής Ευρώπης (CEU), που είχε ιδρύσει στην Ουγγαρία ο George Soros στις αρχές της δεκαετίας του '90 (ως εκ τούτου αναφέρεται στη δημόσια συζήτηση ως «lex CEU»). Σκοπός της μεταρρύθμισης ήταν να εξαναγκάσει το CEU να εγκαταλείψει τη χώρα. Η προσφυγή της Επιτροπής έδωσε την ευκαιρία στο ΔΕΕ να αντιμετωπίσει, πέρα από τα προφανή

²Βλ. την προσφυγή στο διαδικτυακό τόπο:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222334&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13255370>

³ΔΕΕ, απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχίας*, ECLI:EU:C:2020:257. Αναλυτικό σχολιασμό της απόφασης βλ. *Μιχ. Χρυσομάλλη*, Η ενωσιακή αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: το σύστημα μετέγκαταστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του δικαστηρίου της ευρωπαϊκής ένωσης, ηλεκτρονικό περιοδικό *Digesta online* 2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/index.php/digestaonline/11-2020/314-2020-chris>

⁴ΔΕΕ, απόφαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2020, υπόθεση C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2020:792

ζητήματα της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών υπό το καθεστώς της Γενικής Συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS) και του ενωσιακού δικαίου, το ζήτημα της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της ελευθερίας ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων σύμφωνα με τα άρθρα 13 και 14 παρ. 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ).

2. Το ιστορικό της υπόθεσης

Ο νόμος που ψήφισε τον Απρίλιο του 2017 το Ουγγρικό Κοινοβούλιο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, προέβλεπε ότι αλλοδαπό ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα επιτρέπεται να ασκεί, εντός της Ουγγαρίας, δραστηριότητα παροχής διδασκαλίας, που οδηγεί στην απόκτηση τίτλου σπουδών μόνον αν «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 κατ' αρχήν χορήγηση έγκρισης για την άσκηση δραστηριότητας στην Ουγγαρία, σύμβαση η οποία, στην περίπτωση ομοσπονδιακού κράτους, στηρίζεται σε συμφωνία που έχει προηγουμένως συναφθεί με την Κεντρική Κυβέρνηση του κράτους εφόσον αυτή δεν είναι αρμόδια να συνάψει δεσμευτική διεθνή σύμβαση» (απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης). Από το πεδίο εφαρμογής της διάταξης εξαιρούνταν τα ιδρύματα που ήταν εγκατεστημένα σε άλλο μέλος του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), Εξάλλου, η νέα Ουγγρική νομοθεσία προέβλεπε ότι τα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (συμπεριλαμβανομένων των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που έχουν την έδρα τους σε άλλο μέλος του ΕΟΧ), 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 (απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος). Τέλος, ο νόμος όριζε την 1η Ιανουαρίου 2018 ως ημερομηνία λήξης της προθεσμίας εντός της οποίας τα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα έπρεπε να συμμορφωθούν με τις ανωτέρω προϋποθέσεις του νόμου. Στην αντίθετη περίπτωση επρόκειτο να ανακληθεί η άδεια όσων

αλλοδαπών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δεν συμμορφώθηκαν και ότι, από 1ης Ιανουαρίου 2018, κανένας σπουδαστής δεν θα μπορούσε να εγγραφεί στο πρώτο έτος κύκλου σπουδών τέτοιου αλλοδαπού ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος στην Ουγγαρία, τα δε προγράμματα σπουδών τα οποία είχαν ήδη ξεκινήσει στην Ουγγαρία την 1η Ιανουαρίου 2018 επιτρεπόταν να ολοκληρωθούν, το αργότερο εντός του ακαδημαϊκού έτους 2020/2021, υπό αμετάβλητους όρους βάσει ενός συστήματος σταδιακής κατάργησης.

Θεωρώντας ότι η Ουγγαρία θεσπίζοντας το νόμο για την τριτοβάθμια εκπαίδευση είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 9, 10 και 13, από το άρθρο 14, σημείο 3, και από το άρθρο 16 της Οδηγίας 2006/123, καθώς και, επικουρικώς, από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, από το άρθρο XVII της GATS και από το άρθρο 13, από το άρθρο 14 παρ. 3, και από το άρθρο 16 του Χάρτη, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 27/4/2017, Προειδοποιητική Επιστολή στο εν λόγω Κράτος, τάσσοντάς του προθεσμία ενός μηνός για να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Η Ουγγαρία απάντησε με επιστολή της 25/5/2017, με την οποία αμφισβήτησε τις αιτιάσεις της Επιτροπής. Στις 14 Ιουλίου 2017 η Επιτροπή εξέδωσε Αιτιολογημένη Γνώμη με την οποία κατέληγε, ειδικότερα, στο συμπέρασμα ότι:

- Απαιτώντας, στην περίπτωση των αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα εκτός του ΕΟΧ, να έχει συναφθεί διεθνής σύμβαση ως προϋπόθεση για να μπορούν να παρέχουν εκπαιδευτικές υπηρεσίες, η Ουγγαρία είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο XVII της GATS·
- Επιβάλλοντας στα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στη χώρα προέλευσής τους, η Ουγγαρία είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 16 της Οδηγίας 2006/123 και, εν πάση περιπτώσει, από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, και
- Επιβάλλοντας τα επίδικα μέτρα, η Ουγγαρία είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 13, από το άρθρο 14, παράγραφος 3, και από το άρθρο 16 του ΧΘΔΕΕ.

Στις 5 Οκτωβρίου 2017 η Επιτροπή απηύθυνε στην Ουγγαρία συμπληρωματική Αιτιολογημένη Γνώμη με την οποία υποστήριξε ότι το εν λόγω Κράτος-μέλος,

επιβάλλοντας στα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στη χώρα προέλευσής τους είχε παραβεί επίσης τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο XVII της GATS. Η Επιτροπή, κρίνοντας μη ικανοποιητικές τις απαντήσεις της Ουγγαρίας, άσκησε την 1η Φεβρουαρίου 2018 προσφυγή για παράβαση σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, προσάπτοντας σε αυτή τις ανωτέρω αιτιάσεις. Με απόφασή του ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε την εκδίκαση της υποθέσεως κατά προτεραιότητα, δυνάμει του άρθρου 53, παρ. 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

3. Η κρίση του Δικαστηρίου

Το Δικαστήριο, αρχικά, αντιμετώπισε τις ενστάσεις απαραδέκτου της προσφυγής που προέβαλε η Ουγγρική Κυβέρνηση, η οποία υποστήριξε ότι η Επιτροπή την υποχρέωσε, χωρίς καμία δικαιολογία, να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί της Προειδοποιητικής Επιστολής, και κατόπιν επί της Αιτιολογημένης Γνώμης, εντός ενός μηνός αντί της δίμηνης προθεσμίας που εφαρμόζεται συνήθως. Κατά την Ουγγαρία, έτσι, παραβιάστηκε η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και εθίγη το δικαίωμα χρηστής διοίκησης ενώ προσβλήθηκε το δικαίωμά της να αμυνθεί λυσιτελώς. Το ΔΕΕ, αφού υπενθύμισε ότι για να εκτιμηθεί κατά πόσον η προθεσμία η οποία τάχθηκε ήταν εύλογη, πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο των περιστάσεων που χαρακτηρίζουν τη συγκεκριμένη περίπτωση και ότι μια σύντομη προθεσμία ενδέχεται να δικαιολογείται σε ειδικές περιπτώσεις, ιδίως όταν είναι επείγον να παύσει η παράβαση ή όταν το Κράτος-μέλος έχει πλήρη επίγνωση της άποψης της Επιτροπής πολύ πριν από την έναρξη της διαδικασίας, έκρινε απορρίπτοντας την ένσταση ότι η προθεσμία που τάχθηκε στην Ουγγαρία δικαιολογούνταν από την επείγουσα, κατά την Επιτροπή, ανάγκη να παύσει η παράβαση. Σε κάθε περίπτωση δε αν η Επιτροπή αποφασίσει να εφαρμόσει σύντομες προθεσμίες στο πλαίσιο της διαδικασίας που προηγείται της άσκησης προσφυγής, το γεγονός αυτό και μόνο δεν αρκεί για να επισύρει το απαράδεκτο της προσφυγής για παράβαση. Όσον αφορά τον ισχυρισμό της Ουγγαρίας ότι η Επιτροπή κίνησε την διαδικασία αποκλειστικά και μόνο για να προστατεύσει τα συμφέροντα του CEU το ΔΕΕ υπενθύμισε ότι σκοπός της διαδικασίας του άρθρου

258 ΣΛΕΕ είναι η αντικειμενική διαπίστωση της μη τήρησης από Κράτος-μέλος των υποχρεώσεων που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης. Κατά πάγια δε νομολογία, στο πλαίσιο μιας τέτοιας διαδικασίας, η Επιτροπή έχει, όσον αφορά τη σκοπιμότητα κίνησης της διαδικασίας αυτής, διακριτική ευχέρεια η οποία δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο εκ μέρους του Δικαστηρίου (Σκέψεις 45 – 57).

Την ίδια τύχη είχε και η ένσταση απαραδέκτου βασιζόμενη στην αναρμοδιότητα του Δικαστηρίου προς εκδίκαση της προσφυγής για παράβαση, όσον αφορά τις αιτιάσεις της Επιτροπής οι οποίες σχετίζονται με παραβάσεις διατάξεων της GATS. Η Ουγγαρία προς υποστήριξη της ενστάσεως πρόβαλε τον ισχυρισμό ότι ο τομέας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ΕΕ και συνεπώς τα ενδιαφερόμενα Κράτη-μέλη είναι εκείνα που, στον συγκεκριμένα τομέα, λογοδοτούν ατομικώς για την ενδεχόμενη μη τήρηση των υποχρεώσεών τους στο πλαίσιο της GATS, καθώς επίσης ότι, βάσει των γενικών κανόνων του διεθνούς δικαίου, οι ειδικές ομάδες και το δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο του ΠΟΕ, τα οποία έχουν συσταθεί από το Όργανο Επίλυσης Διαφορών, είναι αποκλειστικά αρμόδια να κρίνουν αν ο νόμος για την τριτοβάθμια εκπαίδευση συμβιβάζεται με τις συγκεκριμένες υποχρεώσεις, που έχει αναλάβει η Ουγγαρία στο πλαίσιο της GATS. Το Δικαστήριο, απορρίπτοντας τους παραπάνω ισχυρισμούς, έκρινε ότι αν και τα Κράτη-μέλη έχουν ευρεία αρμοδιότητα στον τομέα της εκπαίδευσης (υποστηρικτική αρμοδιότητα της ΕΕ) 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, υπαγόμενες στην Κοινή Εμπορική Πολιτική. Με δεδομένο ότι η GATS αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης έκρινε τον εαυτό του αρμόδιο να ελέγχει την τήρηση της των κανόνων ΠΟΕ εκ μέρους των Κρατών-μελών (Σκέψεις 68 – 93).

Ακολούθως το Δικαστήριο και επί της ουσίας αντιμετώπισε τρία ζητήματα: (α) την απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς συμβάσεως μεταξύ της Ουγγαρίας και του κράτους της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος, (β) την απαίτηση να προσφέρει το εκπαιδευτικό ίδρυμα εκπαίδευση στο κράτος προέλευσής του και (γ) τις πιθανές παραβιάσεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

(α) Η απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης

Στη διερεύνηση αυτού του ζητήματος το Δικαστήριο ακολούθησε τρία βήματα.

Πρώτον, διερεύνησε εάν η Ουγγαρία παραβίασε τις υποχρεώσεις της εκ του άρθρου XVII της GATS, το οποίο προβλέπει ότι κάθε μέλος του ΠΟΕ πρέπει να εγγυάται «εθνική μεταχείριση» στους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών, δηλαδή, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που παρέχεται στους δικούς της παρόχους υπηρεσιών. Όσον αφορά την πρόσβαση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην αγορά, το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι η Ουγγαρία δεν μπορεί να επικαλεστεί παρέκκλιση από την υποχρέωση εθνικής μεταχείρισης και, κατά συνέπεια, πρέπει να διασφαλίσει ότι δεν θα υπάρξει λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση όσον αφορά τα εκπαιδευτικά ιδρύματα της αλλοδαπής (Σκέψεις 103 - 114).

Δεύτερον, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η επίδικη μεταρρύθμιση επιδεινώνει την ανταγωνιστική κατάσταση ενός παρόχου υπηρεσιών, όπως το CEU, που έχει την έδρα του σε άλλο μέλος του ΠΟΕ, δεδομένου ότι η σύναψη διεθνούς συνθήκης εναπόκειται αποκλειστικά στη διακριτική ευχέρεια της ουγγρικής κυβέρνησης (Σκέψεις 118-121).

Τρίτον, το ΔΕΕ απάντησε στο ερώτημα εάν μια τέτοια επιδείνωση μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου XIV της GATS για λόγους διαφύλαξης της δημόσιας τάξης και της πρόληψης παραπλανητικών πρακτικών. Αφού υπενθύμισε ότι σε αντίθεση με το δίκαιο της Ένωσης, η GATS προβλέπει ότι η εξαίρεση της δημόσιας τάξης αποσκοπεί στην αποτροπή μιας «πραγματικής και αρκετά σοβαρής απειλής [...] που τίθεται σε ένα από τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας.» έκρινε ότι η Ουγγαρία δεν κατάφερε να αποδείξει λεπτομερώς πώς οι δραστηριότητες της CEU ή άλλου ξένου πανεπιστημίου, θα μπορούσαν ενδεχομένως να αποτελέσουν μια τόσο σοβαρή απειλή. Αλλά και στην περίπτωση που υπάρξει ένας τέτοιος κίνδυνος το Δικαστήριο δεν μπόρεσε να διακρίνει πως αυτός ο κίνδυνος θα μπορούσε να αποτραπεί από μια προηγούμενη διεθνή συμφωνία. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο αποδέχτηκε στο σημείο αυτό τη θέση της Γενικής Εισαγγελέως (ΓΕ)

Kokott⁵, η οποία υποστήριξε ότι η απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης παρέχει στην Ουγγαρία τη δυνατότητα να παρακωλύει αυθαιρέτως την είσοδο αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην εγχώρια αγορά ή τη συνέχιση της δραστηριότητας τους εκεί, εφόσον η σύναψη τέτοιας διεθνούς σύμβασης και, κατά συνέπεια, η εκπλήρωση της προϋπόθεσης αυτής εξαρτώνται εν τέλει αποκλειστικά από την πολιτική βούληση της ίδιας. Τέλος, σε ότι αφορά τα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα τα οποία είχαν ήδη παρουσία στην ουγγρική αγορά, το ΔΕΕ έκρινε ότι η απαίτηση ύπαρξης προηγούμενης διεθνούς σύμβασης παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι ο σκοπός της πρόληψης απατηλών πρακτικών θα μπορούσε να επιτευχθεί αποτελεσματικά μέσω του ελέγχου των δραστηριοτήτων τέτοιων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην Ουγγαρία και, ενδεχομένως, μέσω της απαγόρευσης της άσκησης των σχετικών δραστηριοτήτων μόνο σε όσα εξ αυτών έχουν αποδεδειγμένα μετέλθει παρόμοιες πρακτικές (Σκέψεις 128 – 139).

(β) Η απαίτηση να προσφέρει το εκπαιδευτικό ίδρυμα εκπαίδευση στο κράτος προέλευσής του

Κατά την Ουγγαρία μόνον όταν υπάρχουν διδακτικές δραστηριότητες στο κράτος προέλευσης οι αρχές της μπορούν να είναι βέβαιες ότι οι δραστηριότητες είναι νόμιμες και ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις για διδακτικές δραστηριότητες στο κράτος προέλευσης. Έτσι, μπορούν να αποτραπούν απάτες. Εξάλλου, οι αρχές μπορούν να επαληθεύσουν, βάσει της εκπαίδευσης που προσφέρεται στο κράτος προέλευσης, εάν το ίδρυμα διαθέτει βιώσιμη στρατηγική και εξειδικευμένο εκπαιδευτικό προσωπικό, διασφαλίζοντας έτσι την ποιότητα της διδασκαλίας. Σχετικά με την απαίτηση αυτή το Δικαστήριο αναγκάστηκε να διακρίνει μεταξύ αφενός των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που έχουν την έδρα τους σε μέλος του ΠΟΕ, που δεν είναι μέλος του ΕΟΧ και αφετέρου σε αυτά που έχουν την έδρα τους σε ένα μέλος του ΕΟΧ.

⁵ Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως της στην υπόθεση C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2020:172, Σκέψεις 119 - 125

Για την πρώτη κατηγορία εκπαιδευτικών ιδρυμάτων το ΔΕΕ έλεγξε τη συμβατότητα της ουγγρικής ρύθμισης με βάση με το άρθρο XVII της GATS. Δεδομένου ότι η Ουγγρική Κυβέρνηση αμυνόμενη επανέλαβε τους ισχυρισμούς (διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και της πρόληψης παραπλανητικών πρακτικών) που προέβαλε για να δικαιολογήσει την πρώτη από τις απαιτήσεις το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε παρά να επαναλάβει την κρίση του απέναντι στην ανωτέρω επιχειρηματολογία. Έτσι, αφού σημείωσε ότι η απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος αφορά ειδικώς τους παρόχους που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή με αποτέλεσμα να προκύπτει ανταγωνιστικό μειονέκτημα για τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών, έκρινε *«ότι η Ουγγαρία, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα ικανό να τεκμηριώσει, με συγκεκριμένο και εμπειριστατωμένο τρόπο, για ποιον λόγο η άσκηση, στην επικράτειά της, δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ιδρύματα που έχουν την έδρα τους σε κράτος το οποίο δεν είναι μέλος του ΕΟΧ συνιστά, ελλείψει παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας από τα εκπαιδευτικά αυτά ιδρύματα στο κράτος της έδρας τους, πραγματικό και αρκούντως σοβαρό κίνδυνο για κάποιο θεμελιώδες συμφέρον της ουγγρικής κοινωνίας, ο οποίος να καθιστά δυνατή την επίκληση, από το κράτος μέλος, της διατήρησης της δημόσιας τάξης ως δικαιολογητικού λόγου»* και τα συνέπεια παραβίασε τις υποχρεώσεις που ανέλαβε από το άρθρο XVII της GATS (Σκέψεις 145 – 156).

Κατόπιν, το Δικαστήριο έκρινε τη συμβατότητα της ουγγρικής ρύθμισης με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς (ελευθερία εγκαταστάσεως, ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών) για τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα με έδρα ένα Κράτος-μέλος του ΕΟΧ. Θα πρέπει προκαταρκτικά να σημειώσουμε ότι το ζήτημα αυτό δεν αφορούσε το Πανεπιστήμιο της Κεντρικής Ευρώπης (CEU). Ωστόσο λόγω της γενικότητας της επίδικης ουγγρικής ρύθμισης αλλά και της σχετικής αιτίασης της Επιτροπής το ΔΕΕ ήταν υποχρεωμένο να ασχοληθεί και με αυτό το ζήτημα παρά το γεγονός ότι ήταν γενική διαπίστωση ότι η Ουγγρική Κυβέρνηση στόχευσε αποκλειστικά το εκπαιδευτικό ίδρυμα του George Soros.

Σημείο εκκίνησης των συλλογισμών του Δικαστηρίου αποτέλεσε η προηγούμενη νομολογία του σύμφωνα με την οποία η «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 μέλους»⁶. Έτσι, το ΔΕΕ απέρριψε το περί του αντιθέτου επιχείρημα της Ουγγαρίας και ενέταξε τη σχετική εκπαιδευτική δραστηριότητα στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ. Από το σημείο αυτό και μετά έχουμε να κάνουμε με μια κλασική περίπτωση ελέγχου μιας περιοριστικής των ενωσιακών ελευθεριών εθνικής νομοθεσίας από το Δικαστήριο. Βασιζόμενο στην πάγια νομολογία του έκρινε ότι η επίδικη ουγγρική ρύθμιση συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, στο βαθμό που «αυτή ενδέχεται να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την ελευθερία εγκατάστασης στην Ουγγαρία για τους υπηκόους άλλου κράτους μέλους οι οποίοι θα επιθυμούσαν να εγκατασταθούν στην Ουγγαρία προκειμένου να παρέχουν εκεί υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης». Με την τοποθέτησή του αυτή απέρριψε τους ισχυρισμούς της Ουγγρικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τους οποίους η επίδικη ρύθμιση δεν περιορίζει την ελευθερία εγκατάστασης, στο βαθμό που αυτή συνδέεται με την άσκηση δραστηριότητας, και όχι με τη σύσταση εταιριών ούτε περιορίζει την επιλογή της νομικής μορφής της εγκατάστασης.

Στη συνέχεια του Δικαστήριο εξέτασε το κατά πόσο ο περιορισμός αυτός θα μπορούσε να δικαιολογηθεί. Έτσι, υπενθύμισε ότι «κανένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης δεν επιτρέπεται, εκτός αν, πρώτον, δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος και, δεύτερον, συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, όπερ προϋποθέτει ότι είναι κατάλληλος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και ότι

⁶ ΔΕΕ, απόφαση της 13^{ης} Νοεμβρίου 2003, υπόθεση C-153/02, *Valentina Neri κατά European School of Economics*, ECLI:EU:C:2003:614. Για αναλυτικό σχολιασμό της υπόθεσης βλ. Μιχ. Χρυσομάλλη, Ελεύθερη εγκατάσταση εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η αναγνώριση διπλωμάτων εντός της ΕΕ. Σχόλιο στην Απόφαση του ΔΕΚ C-153/02 *Neri*, περιοδικό *Digesta* 2004, τεύχος Γ' σελ. 335-342.

δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού»⁷, καθώς και ότι το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος είναι εκείνο που οφείλει να αποδείξει ότι οι αυτές προϋποθέσεις πληρούνται σωρευτικά. Κατά την εξέταση της ύπαρξης των παραπάνω προϋποθέσεων για τη δικαιολόγηση του περιορισμού το Δικαστήριο έκρινε ότι οι εκπαιδευτικές δραστηριότητες δεν θα μπορούσαν να απολέσουν σοβαρή απειλή, που θίγει ένα θεμελιώδες συμφέρον της συγγερικής κοινωνίας και ότι μια τέτοια απειλή θα μπορούσε να εξουδετερωθεί μόνο εάν το πανεπιστήμιο διεξάγει εκπαιδευτικές δραστηριότητες σε άλλο Κράτος-μέλος. Επιπλέον, το ΔΕΕ απέρριψε το τεκμήριο που κατ' ουσία δημιουργούσε η επίδικη ρύθμιση ότι, δηλαδή, η ποιότητα της διδασκαλίας σε ένα Κράτος-μέλος εξασφαλίζει αυτόματα την ποιότητα της εκπαίδευσης σε άλλο και συντάχθηκε με την ΓΕ Kokott σύμφωνα με την οποία «η Ουγγαρία δεν έχει εξηγήσει για ποιον λόγο ο σκοπός της πρόληψης απατηλών πρακτικών δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί αν επιτρεπόταν σε πάροχο, ο οποίος δεν έχει ασκήσει δραστηριότητα υπηρεσιών διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση εντός του κράτους της έδρας του, να αποδείξει με οποιοδήποτε άλλο μέσο ότι τηρεί τη νομοθεσία του κράτους αυτού και ότι είναι αξιόπιστος και κατά τα λοιπά»⁸. Κατόπιν όλων των παραπάνω το Δικαστήριο έκρινε η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (Σκέψεις 159 – 163, 167 – 170, 178 – 190).

Εξάλλου, ακολουθώντας την ίδια οδό έκρινε ότι η Ουγγαρία, επιβάλλοντας στα αλλοδαπά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα να παρέχουν υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στη χώρα προέλευσής τους παρέβη και τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 16 της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ⁹ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (η σχετική

⁷ ΔΕΕ, απόφαση της 23^{ης} Φεβρουαρίου 2016, υπόθεση C-179/14, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2016:108

⁸ Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως της στην υπόθεση C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2020:172, Σκέψη 186

⁹ Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, ΕΕ L 376 της 27.12.2006, σ. 36 έως 68

επιχειρηματολογία παραλείπεται στο βαθμό που η επανάληψή της θα επιβάρυνε υπερβολικά την παρούσα παρουσίαση).

(γ) Η παραβίαση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: Η ακαδημαϊκή ελευθερία ως θεμελιώδες δικαίωμα

Αναμφίβολα το ζήτημα της ακαδημαϊκής ελευθερίας σε Κράτη-μέλη τα οποία έχουν αυταρχικές ή ανελεύθερες (illiberal) κυβερνήσεις και αντιμετωπίζουν προβλήματα με το σεβασμό του Κράτους Δικαίου, όπως η Ουγγαρία, αποτέλεσε μια πρόκληση για το Δικαστήριο, αφού αυτό για πρώτη φορά είχε την ευκαιρία να ασχοληθεί με τη διάταξη του άρθρου 13 φράση δεύτερη ΧΘΔΕΕ, που με γενικό τρόπο ορίζει «η ακαδημαϊκή ελευθερία είναι σεβαστή». Με την απόφασή του το ΔΕΕ οριοθέτησε εννοιολογικά την έννοια της ακαδημαϊκής ελευθερίας, ξεδιπλώνοντας όλα τα ερμηνευτικά εργαλεία που έχει στη διάθεσή του και κατέγραψε όλες τις διαστάσεις της έννοιας, προσδίδοντας σε αυτή το ευρύτερο δυνατό περιεχόμενο.

Έχοντας δεχτεί προηγουμένως ότι η GATS αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης και ότι η νομοθεσία της Ουγγαρία για την ανώτατη εκπαίδευση περιορίζει δικαιώματα που εγγυάται η Συνθήκη, το Δικαστήριο, προκαταρκτικά έκρινε ένα μέτρο σαν αυτά που έλαβε η Ουγγρική Κυβέρνηση «πρέπει να θεωρείται ότι συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οπότε πρέπει να συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη» (Σκέψεις 212 – 216).

Από εκεί και πέρα το ΔΕΕ διερεύνησε αν τα μέτρα που έλαβε η Ουγγαρία επηρεάζουν, πρώτον, την ακαδημαϊκή ελευθερία, την οποία εγγυάται το άρθρο 13 δεύτερη φράση 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 αντιστοίχως.

I. Η ακαδημαϊκή ελευθερία

Ο γενικός τρόπος με τον οποίο αναφέρεται το άρθρο 13 δεύτερη φράση ΧΘΔΕΕ στην ακαδημαϊκή ελευθερία (η ακαδημαϊκή ελευθερία είναι σεβαστή) ανάγκασαν το Δικαστήριο να καθορίσει αρχικά το εννοιολογικό της περιεχόμενο. Θα πρέπει να

σημειωθεί ότι δεν είχε την ευκαιρία προηγουμένως να λάβει θέση σχετικά με το πεδίο προστασίας που προσφέρει η εν λόγω διάταξη του Χάρτη. Ακολουθώντας την οδό που υποδεικνύει το άρθρο 52 παρ. 3 του Χάρτη σύμφωνα με το οποίο 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 ΕΣΔΑ¹⁰, ανέτρεξε στην πρόσφατη νομολογία του ΕΔΔΑ, σημειώνοντας, πάντως, ότι στην ΕΣΔΑ δεν γίνεται αναφορά στην ακαδημαϊκή ελευθερία. Από τη νομολογία αυτή συνάγεται ότι «η ελευθερία αυτή συνδέεται, ιδίως, με το δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ»¹¹. Όπως δε έχει διαπιστώσει το ΕΔΔΑ «υπό την ειδική αυτή οπτική, 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 τους»¹². Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν αρκέστηκε στις ανωτέρω τοποθετήσεις του ΕΔΔΑ αλλά ακολουθώντας τη θέση της ΓΕ Kokott ότι «η ερμηνεία της έννοιας «ακαδημαϊκή ελευθερία» πρέπει να είναι πιο ευρεία»¹³ αναζήτησε και άλλες πηγές προκειμένου να αποσαφηνιστούν τα διάφορα στοιχεία που συνθέτουν την ακαδημαϊκή ελευθερία και να διαπιστωθεί αν τα επίδικα μέτρα συνιστούν περιορισμούς της ελευθερίας αυτής. Έτσι, πρώτον, αναφέρθηκε στη Σύσταση 1762 (2006) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, που με τίτλο «Ακαδημαϊκή ελευθερία και αυτονομία των πανεπιστημίων», επισημαίνει ότι «η ακαδημαϊκή ελευθερία έχει επίσης μια θεσμική και διαρθρωτική διάσταση,

¹⁰Σχ, με τη διάταξη του άρθρου 52 παρ. 3 του Χάρτη βλ αναλυτικά, *Μ. Περάκη*, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σ. 148 επ

¹¹ ECtHR, judgment of 15 April 2014, *Hasan Yazici v. Turkey* (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

¹² ECtHR, judgments of 23 June 2009, *Mustafa Erdoğan v. Turkey* (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903)

¹³Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως της στην υπόθεση C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2020:172, Σκέψεις 145 - 146

δεδομένου ότι η ύπαρξη και η χρήση μιας υποδομής είναι βασική προϋπόθεση της άσκησης εκπαιδευτικών και ερευνητικών δραστηριοτήτων» και, δεύτερον, στη Σύσταση σχετικά με την κατάσταση του διδακτικού προσωπικού στην τριτοβάθμια εκπαίδευση της ΓΣ της Unesco (11/11/1997) 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» αλλά και ότι «είναι καθήκον των κρατών μελών να προστατεύουν την αυτονομία των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από κάθε απειλή, ανεξαρτήτως της προέλευσής της».

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «τα επίδικα μέτρα μπορούν να διακυβεύσουν την ακαδημαϊκή δραστηριότητα των αλλοδαπών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην Ουγγαρία 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» και συνεπώς είναι ικανά να περιορίσουν την ακαδημαϊκή ελευθερία, η οποία προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 13 του Χάρτη (Σκέψεις 222 – 228).

II. Η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η επιχειρηματική ελευθερία

Το Δικαστήριο με την προσφυγή της Επιτροπής κλήθηκε, επίσης, να απαντήσει στο ερώτημα αν τα επίδικα ουγγρικά μέτρα περιορίζουν την «ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με σεβασμό των δημοκρατικών αρχών», όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 παρ. 3 του Χάρτη αλλά και την επιχειρηματική ελευθερία, που προστατεύεται από το άρθρο 16 του Χάρτη. Ακολουθώντας τις Επεξηγήσεις της Επιτροπής σχετικά με τον Χάρτη σύμφωνα με τις οποίες «η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δημόσιων ή ιδιωτικών, κατοχυρώνεται ως μία από τις πτυχές της επιχειρηματικής ελευθερίας» το ΔΕΕ αποφάσισε να εξεταστούν οι δύο ελευθερίες από κοινού. Έτσι, διαπίστωσε ότι «τα επίδικα μέτρα μπορούν, ανάλογα με την περίπτωση, να καταστήσουν αβέβαιη ή και να αποκλείσουν ακόμη τη δυνατότητα ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην Ουγγαρία ή τη δυνατότητα συνέχισης της λειτουργίας ενός ήδη υφιστάμενου

εκεί εκπαιδευτικού ιδρύματος» συνεπώς «περιορίζουν τόσο την ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, την οποία εγγυάται το άρθρο 14, παράγραφος 3, του Χάρτη, όσο και την επιχειρηματική ελευθερία, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη» (Σκέψεις 229 – 234).

Στη συνέχεια το Δικαστήριο διερεύνησε αν οι ανωτέρω περιορισμοί των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων μπορούν να δικαιολογηθούν σύμφωνα το άρθρο 52 παρ. 1 ΧΔΕΕ σύμφωνα με το οποίο «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». Βασισμένο στις προηγούμενες σκέψεις του το Δικαστήριο έκρινε ότι «τα επίμαχα μέτρα, τα οποία επιφέρουν περιορισμούς στα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο άρθρο 13, στο άρθρο 14, παράγραφος 3, και στο άρθρο 16 του Χάρτη, όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο στις σκέψεις 228 και 234 της παρούσας αποφάσεως, δεν ανταποκρίνονται, εν πάση περιπτώσει, σε αυτούς τους σκοπούς γενικού συμφέροντος» (Σκέψεις 239 – 243).

4. Παρατηρήσεις

(α) Η απόφαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2020 αποτελεί μια σημαντική συμβολή στην ερμηνεία και εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Στην ουσία πρόκειται για την ανάδυση του θεμελιώδους δικαιώματος της ακαδημαϊκής ελευθερίας στην ενωσιακή έννομη τάξη. Ιδιαίτερη αξία αποκτά η ευρύτητα που αναγνώρισε το Δικαστήριο στην παρεχόμενη προστασία από το άρθρο 13 δεύτερη φράση του Χάρτη. Κατά το Δικαστήριο η ακαδημαϊκή ελευθερία δεν αντιμετωπίζεται μόνο ως εκδήλωση της ελευθερίας της έκφρασης, που εκδηλώνεται, σύμφωνα και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, ιδίως ως ελευθερία διεξαγωγής ακαδημαϊκών ερευνών και υιοθέτηση και διάδοση ακαδημαϊκών

γνωμών, αλλά αποκτά και μια θεσμική διάσταση εξ ίσου σημαντική, αν όχι *condition sine qua non* της ελευθερίας έκφρασης και του δικαιώματος επικοινωνίας. Έτσι, η ακαδημαϊκή ελευθερία εκτός από την απαίτηση για μια αυτόνομη έρευνα και διδασκαλία, απαλλαγμένη από κρατική παρέμβαση, ενσωματώνει και την απαίτηση για τη προστασία του αναγκαίου θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου για τη διεξαγωγή της. Όπως σημείωσε η ΓΕ Kokott, τις προτάσεις της οποίας δέχτηκε το Δικαστήριο, «η συνεργασία με ένα κρατικό ή ιδιωτικό πανεπιστήμιο είναι, στην πράξη, απαραίτητη προϋπόθεση για την ακαδημαϊκή έρευνα. Το πανεπιστήμιο χρησιμεύει ως πλατφόρμα ακαδημαϊκού λόγου και ως δίκτυο και υποδομή για διδακτικό προσωπικό, φοιτητές και δωρητές»¹⁴. Έξαλλου, η θεσμική διάσταση της ακαδημαϊκής ελευθερίας, που αναγνώρισε το ΔΕΕ, κατά τον προσδιορισμό του εννοιολογικού περιεχομένου της ακαδημαϊκής ελευθερίας κατά το άρθρο 13 του Χάρτη έρχεται να εξισορροπήσει την παρεχόμενη προστασία από την εν λόγω διάταξη με αυτήν του άρθρου 14 παρ. 3 του Χάρτη (ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων) στο βαθμό που η δεύτερη διάταξη προστατεύει μόνο τα ιδιωτικά εκπαιδευτικά ιδρύματα.

(β) Αναμφίβολα η νέα απόφαση του Δικαστηρίου καταδεικνύει την συνεχή πίεση που ασκείται σε αυταρχικές κυβερνήσεις στην ΕΕ από την Επιτροπή και το Δικαστήριο σε μια προσπάθεια να ανακοπεί η διολίσθηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της Ένωσης. Σε κάθε ένα μέτρο, που επιδιώκει να περιορίσει τις δημοκρατικές ελευθερίες, και εν απουσία ουσιαστικής αντίδρασης από τα Κράτη-μέλη – είναι γνωστό ότι οι διατάξεις του άρθρου 7 και των μηχανισμών διασφάλισης των αξιών της Ένωσης που αυτό προβλέπει παραμένουν ανεφάρμοστες – η αντίδραση της Επιτροπής και του Δικαστηρίου «σώζουν την τιμή» της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵. Το Δικαστήριο, εξάλλου, με την σειρά των αποφάσεων του κατά της Κυβέρνησης Viktor Orbán και ακολουθώντας μια

¹⁴Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως της στην υπόθεση C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2020:172, Σκέψη 146

¹⁵Βλ. σχ. Π. Αργαλιά, *Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ*, στο *Μιχ. Χρυσομάλλη* (επιμέλεια), *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 80 επ

εξαιρετικά περιοριστική αντιμετώπιση των λόγων δημοσίου συμφέροντος, με τους οποίους η Ουγγρική Κυβέρνηση επιχειρεί να δικαιολογήσει τα αυταρχικά μέτρα που λαμβάνει, αφενός αποκρούει αντιδημοκρατικά μέτρα και αφετέρου τοποθετεί διαδοχικές ψηφίδες στην εμβάθυνση της φιλελεύθερης αξιακής ταυτότητας της Ένωσης στο επίκεντρο της οποίας τοποθετείται το Κράτος Δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ.

(γ) Η καταδίκη της Ουγγαρίας φαντάζει ως μια πύρρειος νίκη και ως τέτοια αφήνει μια γλυκόπικρη γεύση¹⁶. Από την μια πλευρά αποδεικνύει ότι η Ένωση διαθέτει όπλα για να αντιμετωπίσει την οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της. Το αποτελεσματικότερο όπλο, από τα προβλεπόμενα στη Συνθήκη, αποδεικνύεται η προσφυγή για παράβαση (προσφυγή κατά Κράτους-μέλους) του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Σε αυτό συνετέλεσε η αλλαγή στην κουλτούρα της Επιτροπής μετά την ώθηση που της έδωσε το Δικαστήριο με την απόφαση *ASJP*¹⁷ και η εγκατάλειψη μιας διστακτικότητας που την διέκρινε στη χρησιμοποίηση ενός ενδίκου μέσου, που προνομιακά της ανατέθηκε από τις Συνθήκες, απέναντι σε αυταρχικές πολιτικές Κρατών-μελών.

Από την άλλη πλευρά η αντίδραση των οργάνων της Ένωσης και η καταδίκη της Ουγγαρίας για την αυταρχική μεταρρύθμιση που επέβαλε στην ανώτατη εκπαίδευση δεν μπόρεσαν να αποτρέψουν τον εξαναγκασμό του Πανεπιστημίου της Κεντρικής Ευρώπης να εγκαταλείψει την Ουγγαρία. Πραγματικά, το 2018 το Πανεπιστήμιο που ιδρύθηκε το 1991 με 1.500 φοιτητές από 118 χώρες και αξιόλογα εκπαιδευτικά προγράμματος εγκατέλειψε την Ουγγαρία και εγκαταστάθηκε στην

¹⁶J. Bornemann, *Academic freedom in illiberal times – A bittersweet victory for the Central European University*, European Law Blog 21/10/2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://europeanlawblog.eu/2020/10/21/academic-freedom-in-illiberal-times-a-bittersweet-victory-for-the-central-european-university/>

¹⁷ΔΕΕ, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas (ASJP)*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2018:117. Βλ. αναλυτικό σχεδιασμό της απόφασης *Μιχ. Χρυσομάλλη*, Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη: η απόφαση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, στο ηλεκτρονικό περιοδικό *Digesta on line* 2019, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202019/Chris_2019.pdf

Βιέννη¹⁸. Υπ' αυτήν την έννοια η αντίδραση της Ένωσης αποδείχτηκε καθυστερημένη. Το γεγονός αυτό όμως δείχνει και τα όρια της αποτελεσματικότητας που έχει η προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ υπό το δοσμένο ενωσιακό δικονομικό πλαίσιο.

(δ) Όταν γράφονταν αυτές οι γραμμές ένα ενθαρρυντικό μήνυμα εκπέμφθηκε προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής ενίσχυσης των μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου και των άλλων αξιών της ΕΕ. Στις 5 Νοεμβρίου 2020 το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία για την υιοθέτηση ενός μηχανισμού, που επιτρέπει στην Ένωση να διακόπτει τη χρηματοδότηση κυβερνήσεων που δεν σέβονται το Κράτος δικαίου. Εξ όσων έγιναν γνωστά «ο μηχανισμός αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου», που προωθείται προς ψήφιση στα νομοθετικά όργανα, χαρακτηρίζεται από τα εξής: (i) *Ισχυρές προληπτικές πτυχές*: ο μηχανισμός θα μπορεί να ενεργοποιηθεί και όταν υπάρχει σοβαρός κίνδυνος παραβίασης των αξιών της Ένωσης, διασφαλίζοντας έτσι ότι ο μηχανισμός θα αποτρέπει πιθανές καταστάσεις στις οποίες τα κονδύλια της ΕΕ θα μπορούσαν να χρηματοδοτήσουν δράσεις που έρχονται σε σύγκρουση με τις Ευρωπαϊκές αξίες. (ii) *Προστασία των τελικών δικαιούχων*: διασφάλιση ότι οι τελικοί δικαιούχοι που εξαρτώνται από τη στήριξη της ΕΕ (π.χ. φοιτητές, γεωργοί ή ΜΚΟ) δεν θα τιμωρούνται για τις ενέργειες των κυβερνήσεών τους. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε δημοσιονομική διόρθωση, μειώνοντας την επόμενη δόση της στήριξης της ΕΕ προς την αντίστοιχη χώρα. (iii) *Δυνατότητα ταχείας αντίδρασης*, αφού συμφωνήθηκε με την πίεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να συντομευτεί ο χρόνος που θα διαθέτουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για την λήψη μέτρων κατά ενός Κράτους-μέλους, εάν εντοπιστούν κίνδυνοι εναντίον του Κράτους Δικαίου, σε 7 έως 9 μήνες (το Συμβούλιο αρχικά πρότεινε 12-13 μήνες). Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή, αφού διαπιστώσει την ύπαρξη παράβασης, θα προτείνει την ενεργοποίηση του μηχανισμού αιρεσιμότητας κατά της αντίστοιχης κυβέρνησης. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο θα έχει στη διάθεσή του έναν μήνα για να

¹⁸ Βλ. ενδ. <https://www.euronews.com/2020/10/06/eu-court-rules-against-hungary-s-viktor-orban-over-soros-university>

εγκρίνει τα προτεινόμενα μέτρα (ή τρεις μήνες σε εξαιρετικές περιπτώσεις), με ειδική πλειοψηφία. Η Επιτροπή θα κάνει χρήση των δικαιωμάτων της για να συγκαλέσει το Συμβούλιο ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση της προθεσμίας¹⁹.

¹⁹Βλ. σχ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Επικαιρότητα, Το κράτος δικαίου προϋπόθεση για Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση: συμφωνία με το Συμβούλιο, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20201104IPR90813/rule-of-law-conditional-meps-strike-a-deal-with-council>