

## Άτυπος διάλογος εθνικών δικαστών: το soft law\* στο Συμβούλιο της Επικρατείας

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου  
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

### Περιεχόμενα

#### Εισαγωγή

I. Το συγκριτικό δίκαιο στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

II. Το παραδεκτό του ενδίκου βοηθήματος

III. Η έκταση του ελέγχου Συμπέρασμα

### Εισαγωγή

1. Η απόφαση ΣτΕ 1755/2017<sup>1</sup> του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας εκδόθηκε κατόπιν της αίτησης που άσκησε το Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κρήτης με αντικείμενο την ακύρωση πρακτικού του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) του Διεπιστημονικού Οργανισμού Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ), κατά το κεφάλαιο αυτού στο οποίο αναφέρεται ότι δεν είναι δυνατή η αναγνώριση της ισοτιμίας τίτλου σπουδών Νομικής, ο οποίος απονέμεται στο πλαίσιο προπτυχιακού προγράμματος σπουδών στο «Ελληνικό Δίκαιο» ή με «κατεύ-

θυνση Ελληνικού Δικαίου»<sup>2</sup>. Εκτός από το ουσιαστικό ζήτημα της ισοδυναμίας των τίτλων σπουδών που χορηγούν Πανεπιστήμια της Κύπρου με γνωστικό αντικείμενο το ελληνικό δίκαιο, η απόφαση παρέχει διευκρινίσεις ως προς τη νομική φύση των πράξεων του ΔΟΑΤΑΠ αξιοποιώντας τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά, αφενός, με τις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται από όργανα τα οποία στερούνται της σχετικής αρμοδιότητας ελλείψει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, και, αφετέρου, με τη νομική φύση των γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) και των πράξεων αποδοχής τους. Περαιτέρω, το Δικαστήριο δεν περιορίζεται στην ακύρωση της πράξης λόγω αναρμοδιότητας, αλλά προβαίνει σε πλήρη έλεγχο νομιμότητας του περιεχομένου της, προφανώς για να αποτρέψει τη μελλοντική έκδοση, αρμοδίως πλέον, πράξεων με

\* Βλ. *Conseil d'Etat, Le droit souple, Documentation française, 2013*. *M. Knauff, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, Mohr Siebeck, 2010*. *B. Lavergne, Recherche sur la soft law en droit public français. Préface de N. Jacquinet, LGDJ/Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013*. *Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο. Πρόλογος Αθ. Ράντου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017*. Ειδικά για το «ρυθμιστικό» soft law, βλ. *Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια και αγορά, τόμος Β', Εκδ. Σάκκουλα, 2008, αρ. περ. 573 επ.*

1. Ευχαριστίες οφείλονται στην Αντιπρόεδρο κ. *Αικ. Σακελλαροπούλου*, που προήδρευσε της σύνθεσης, για τις σκέψεις που είχε την καλοσύνη να μου εκθέσει.

2. Για την αναγνώριση της επαγγελματικής ισοτιμίας που παρέχουν τα πτυχία αυτά, βλ. απόφαση ΣτΕ 1043/2017, με παρατηρήσεις *Αθ. Τσιρωνά*, Η αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων από πτυχία Νομικής πανεπιστημίων της ΕΕ με πρόγραμμα σπουδών στο «ελληνικό δίκαιο» (Σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ 1043/2017), ΘΠΔΔ 8-9/2017, σ. 886, ο οποίος επισημαίνει την ύπαρξη δύο διαφορετικών διαδικασιών (και αρμοδίων οργάνων) για την αναγνώριση της ακαδημαϊκής και της επαγγελματικής ισοτιμίας.

την ίδια ερμηνευτική προσέγγιση του νόμου. Εκτός από το διασυνωριακό αντικείμενο, η απόφαση έχει και κοσμοπολίτικο πνεύμα: εμπνεόμενο από την πρόσφατη νομολογία του *Conseil d'Etat* για τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο πράξεων του ηπίου δικαίου που εκδίδουν ρυθμιστικές αρχές, το Δικαστήριο παραπέμπει στις πρώτες γαλλικές αποφάσεις (*Fairvesta* και *Numericable*) που τον καθιέρωσαν, προς ενίσχυση της δικής του συλλογιστικής. Παρέχει, έτσι, έναυσμα για την υπόμνηση της εφαρμογής του συγκριτικού δικαίου στη νομολογία, ως έκφρασης του άτυπου διαλόγου των εθνικών δικαστών (I), πριν από την ανάλυση των ζητημάτων του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης (II) και του ελέγχου του περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξης (III).

## 1. Το συγκριτικό δίκαιο στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

2. Η προσφυγή στη συγκριτική μέθοδο επιτρέπει, πέρα από τη θεωρητική μελέτη των εννόμων τάξεων, την ανάλυση των φαινομένων αμοιβαίας επιρροής μεταξύ των εθνικών και ευρωπαϊκών νομικών συστημάτων και τον εμπλουτισμό της συλλογιστικής των εθνικών και υπερεθνικών δικαστών<sup>3</sup>. Η προσέγγιση αυτή αποτελεί, πλέον, εγγενές στοιχείο του δικαιοδοτικού έργου και, συνακολούθως, της ποιότητας της απονεμομένης δικαιοσύνης. Οι εθνικοί δικαστές αντιμετωπίζουν όλο και πιο συχνά παρεμφερή ζητήματα και αποφαίνονται υπό το φως των λύσεων που προτείνουν οι γείτονες τους, όχι φυσικά για να ευθυγραμμιστούν μηχανικά με αυτές, αλλά για να διαφωτιστούν. Ο ανώτατος εθνικός δικαστής δεν μπορεί πλέον, ιδίως στο νομικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ασκήσει σωστά την αποστολή του χωρίς να αναφέρεται συστηματικά και εμπειριστατωμένα όχι μόνο στη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, αλλά και στα ζητήματα που απασχόλησαν τους ομολόγους του άλλων έννομων τάξεων, οι οποίοι τα υπέβαλαν στα υπερεθνικά Δικαστήρια. Επομένως, εκτός από την ενίσχυση του κάθετου διαλόγου, αναγκαία είναι η διεύρυνση και του οριζόντιου διαλόγου μεταξύ εθνικών δικαστών<sup>4</sup>.

3. J.-M. Sauvé, La justice européenne en réseau, élément indispensable d'une justice de qualité, Cour de justice de l'Union européenne, Luxembourg, Lundi 27 mars 2017. Βλ. και [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), Η αυξανόμενη επιρροή του συγκριτικού δικαίου στο Conseil d'Etat: προς μια καινοτόμο δικαιοδοτική διαδικασία; (L'influence grandissante du droit comparé au Conseil d'Etat: vers une procédure juridictionnelle innovante?) - A. Bretonneau/S. Dahan/D. Fairgrieve, RFDA 4/2015, σ. 855)
4. A. Bretonneau/S. Dahan/D. Fairgrieve, Comparative Legal Methodology of the Conseil d'Etat: Towards an Innovative Judicial Process? in M. Ademas/D. Fairgrieve (eds), Courts and Comparative Law, Oxford University Press, 2015· B. Stirn, De l'intérêt de faire vivre le droit comparé, La Semaine Juridique Edition Générale n° 39, 24 Septembre 2012,

3. Το Συμβούλιο της Επικρατείας παραπέμπει συχνά σε αποφάσεις αλλοδαπών δικαστηρίων, κυρίως του *Conseil d'Etat*, σπανιότερα δε των γερμανικών ομοσπονδιακών δικαστηρίων, προς επίρρωση μιας νομολογιακής ερμηνείας<sup>5</sup>. Στην απόφαση ΣτΕ 4078/2014 (εκδοθείσα κατόπιν της παραπεμπτικής ΣτΕ 5522/2012), το Συμβούλιο της Επικρατείας διατύπωσε γενική αρχή του δικαίου στηριζόμενο αποκλειστικά στην απόφαση *Danthony* του γαλλικού *Conseil d'Etat* που είχε με τη σειρά της σηματοδοτήσει νομολογιακή μεταστροφή ως προς τη σημασία των διαιδικαστικών τύπων για τη δικαστική ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης<sup>6</sup>. Ρητές παραπομπές σε αποφάσεις

- doctr. 1025· B. Stirn, Le droit administratif français, européen et global: bilan et perspectives, Europeanlawnetwork Interviews, n°1/2007, σ. 5· B. Stirn, Le Conseil d'Etat, so British? in M. Andenas/D. Fairgrieve (eds), Tom Bingham and the Transformation of the Law: a Liber Amicorum, Oxford, 2009. Βλ. αναλυτικά για την εξέταση των εθνικών νομοθετικών ή νομολογιακών λύσεων υπό το πρίσμα συγκεκριμένων επιλογών του αλλοδαπού δικαίου και τη διερεύνηση της δυνατότητας κάλυψης τυχόν κενών του εθνικού δικαίου με την υιοθέτηση αλλοδαπών προσεγγίσεων, προσαρμοσμένων βεβαίως στις ιδιομορφίες του εθνικού δικονομικού συστήματος σε A. Le Quinio, Recherches sur la circulation des solutions juridiques: le recours au droit comparé par les juridictions constitutionnelles, Fondation Varenne, Collection de thèses, 2011· O. Dutheillet de Lamothe, Comparative law as an essential feature of French public law: the influence of the European Union and of the European Convention of Human Rights, in M. Ademas/D. Fairgrieve (eds), Courts and Comparative Law, Oxford University Press, 2015· P. Legrand, Le Droit Comparé, PUF, 1999· Fr. Lichère, The Use of Comparative Law Before the French Administrative Law Courts: Or the Triumph of Castles Over Pyramids, in M. Ademas/D. Fairgrieve (eds), Courts and Comparative Law, Oxford University, 2015· V. Ferreres Comella, Comparative modesty, European Constitutional Law Review, 2001, σ. 517· T. Groppi/M.-C. Ponthoreau, The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges: A Limited Practice, an Uncertain Future, in T. Groppi/M.-C. Ponthoreau (eds), The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges, Hart Publishing, 2013, σ. 423· F. Melleray, L'utilisation du droit comparé par le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, in Le dialogue des juges-Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois, Dalloz, 2009, σ. 779· C. Mialot, L'utilisation du droit comparé par le Conseil d'Etat, un changement dans la fabrique du droit, AJDA 26/2010, σ. 1462· M. Tushnet, The possibilities of Comparative Constitutional Law, Yale Law Journal, 1999, σ. 1225. Βλ. και Ε. Πρεβεδούρου, Η κατάργηση της διοικητικής δίκης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 18 επ., με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.
5. Πολλές από τις αναλύσεις και επισημάνσεις των A. Bretonneau/S. Dahan/D. Fairgrieve, L'influence grandissante du droit comparé au Conseil d'Etat: vers une procédure juridictionnelle innovante?) - RFDA 4/2015, σ. 855, εκφράζουν αναμφιβόλως και τη σχετική προσέγγιση του Έλληνα διοικητικού δικαστή
  6. «Οι τυπικές πλημμέλειες της συγκρότησης συλλογικού οργάνου επιφέρουν την ακυρότητα της απόφασής του μόνον εφόσον από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι οι πλημμέλειες αυτές είτε μπορούσαν, στη συγκεκριμένη περι-

αλλοδαπών δικαστηρίων, ιδίως γαλλικών και (λιγότερο συχνά) γερμανικών, απαντούν και σε άλλες πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι, στην ΣτΕ 2282/2014, το Β΄ Τμήμα παραπέμπει σε παλαιά απόφαση του *Conseil d'Etat* (CE 4.6.1954, *Sieur Vingtain*) προς επίρρωση της ερμηνείας των διατάξεων του άρθρου 16 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας<sup>7</sup>, ενώ σε μια σειρά αποφάσεων του Β΄ Τμήματος (ΣτΕ 588, 589, 590, 1186/2015) με τις οποίες κρίθηκε ότι η καθιερούμενη αστική συνευθύνη του κυρίου του λαθρεμπορεύματος δεν αποτελεί διοικητική κύρωση ούτε “ποινή”, κατά την έννοια του άρθρου 7 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, παρά έχει τον χαρακτήρα εγγύησης για την καταβολή των καταλογιζόμενων ποσών και αποβλέπει, πέραν της είσπραξης των διαφυγόντων δασμών και φόρων, στην κατά το δυνατόν εξασφάλιση της πληρωμής και, συνακόλουθα, της αποτελεσματικότητας των επιβαλλόμενων πολλαπλών τελών, το Συμβούλιο της Επικρατείας παραπέμπει σε απόφαση του γαλλικού *Conseil Constitutionnel* (CC 21.1.2011, 2010-90 QPC). Ομοίως, η απόφαση ΣτΕ 1992/2016 και το ΠΕ 167/2016 παραπέμπουν στην απόφαση 2016-545 QPC του *Conseil Constitutionnel*, η οποία αναφέρεται στην αρχή της αναλογικότητας των κυρώσεων ως ουσιαστική εγγύηση υπέρ του διοικουμένου σε περίπτωση παράλληλης πρόβλεψης διοικητικών και ποινικών κυρώσεων για την ίδια παράβαση. Στην απόφαση ΣτΕ 1174/2015, το Δ΄ Τμήμα παραπέμπει στην απόφαση *Commune de Morsang-sur-Orge* του γαλλικού *Conseil d'Etat*, προς ενίσχυση της ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 5 του κανονισμού 1/1991, με την οποία απαγορεύεται η παρουσίαση προσώπων στις ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές εκπομπές με τρόπο που να μπορεί, υπό τις συγκεκριμένες εκάστοτε συνθήκες, να ενθαρρύνει τον εξευτελισμό με την αυτογελοιοποίηση ή την διαπόμπεισή τους.

πτωση, να ασκήσουν επιρροή στο περιεχόμενο της ληφθείσας απόφασης, είτε αποστέρησαν τον διοικούμενο από μία διαδικαστική εγγύηση, τεθείσα υπέρ του από το νομοθέτη (πρβλ. *Conseil d'Etat Γαλλίας*, υπ. 335033, απόφαση της 23.12.2011, *Claude Danthony κ.λπ.*)»

7. Υπό την έννοια ότι να μην η διοικητική πράξη πρέπει να φέρει την ημερομηνία έκδοσής της, διότι με βάση την χρονολογία αυτή κρίνεται το νομικό και πραγματικό καθεστώς που είναι ληπτέο υπόψη για την εγκυρότητά της (πρβλ. ΣτΕ 453/2011, 73/2001, 250/1996), αλλά η έλλειψη του ως άνω στοιχείου, το οποίο είναι ουσιώδες και κατ'αρχήν αναγκαίο για τη νομιμότητα της πράξης (πρβλ. ΣτΕ 453/2011, 73/2001, 250/1996, 1262/1991, 2513/1986, 2956/1964), δεν επάγεται ακυρότητα αυτής σε περίπτωση, κατά την οποία από το όλο περιεχόμενο της πράξης ή/και τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης συνάγεται ότι αυτή εκδόθηκε μεταξύ δύο συγκεκριμένων ημερομηνιών, ο δε καθορισμός της ακριβούς χρονολογίας έκδοσής της δεν ασκεί επιρροή στην ανεύρεση του κρίσιμου για την επίλυση της διαφοράς νομικού και πραγματικού καθεστώτος, το οποίο δεν μεταβλήθηκε ανάμεσα στις δύο αυτές ημερομηνίες

Στην απόφαση ΣτΕ 3919/2014, η παραπομπή σε προγενέστερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας συμπληρώνεται με απόφαση του *Conseil d'Etat* καθώς και των δικαστηρίων της Ένωσης, προς περαιτέρω θεμελίωση της κρίσης ότι το πόρισμα του Συνηγούρου δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, η δε κατ'αυτού αίτηση ακύρωσης είναι απαράδεκτη<sup>8</sup>. Στην απόφαση ΣτΕ 1592/2012 η παραπομπή στις αποφάσεις *M. Khizir A et Mme Khedi B.* και *Gisti et autres* του *Conseil d'Etat* και n° 2003-484 DC του *Conseil constitutionnel*<sup>9</sup> αφορά το ζήτημα της ενμέρωσης αλλοδαπού από αρμόδια αρχή σε γλώσσα που κατανόει, όπως ρυθμίζεται από εθνικές, κοινοτικές και διεθνείς διατάξεις, αντιμετωπίστηκε δε από τη γαλλική και την ευρωπαϊκή νομολογία. Και σε παλαιότερες αποφάσεις του Συμβουλίου απαντούν ρητές αναφορές σε μεμονωμένες αποφάσεις αλλοδαπών δικαστηρίων, όπως είναι η ΣτΕ 2232/2005 με παραπομπή στις αποφάσεις *Dankha* και *Abib* του *Conseil d'Etat*, για την ερμηνεία της έννοιας του πρόσφυγα, και η ΣτΕ 2081/2009, με παραπομπή και στην απόφαση *Ville de Meudon* του *Conseil d'Etat*, προς κατάφαση του εννόμου συμφέροντος δημοτικών συμβούλων για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, περί καθορισμού συντελεστών δημοτικού τέλους καθαριότητας και φωτισμού. Συχνή ήταν και η παραπομπή στις γνωστές αποφάσεις *Vassilikiotis* και *Association AC!* για τη νομολογιακή διεύρυνση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή, ιδίως πριν από τη θέσπιση του Ν 4274/2014<sup>10</sup>.

4. Στις ανωτέρω αποφάσεις, η παραπομπή στην αλλοδαπή νομολογία αποσκοπεί στην επίρρωση της γνώμης της πλειοψηφίας ή της μειοψηφίας και δεν αρκεί για να στηρίξει αυτοτελώς τη δικανική κρίση. Πιο ουσιαστική είναι η επιρροή αλλοδαπών νομολογιακών λύσεων που συνάγεται από το σκεπτικό της απόφασης, χωρίς να αναφέρεται ρητά η πηγή έμπνευσης του δικαστή. Χαρακτηριστική συναφώς είναι η απόφαση ΣτΕ 370/1997 που σηματοδότησε την νομολογιακή κατασκευή της υποχρέωσης ανάκλησης ομοίων πράξεων προς ακυρωθείσα. Είναι προφανής η επιρροή του άρθρου 2 του γαλλικού διατάγματος 83-1025 της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου, για τις σχέσεις μεταξύ της Διοίκησης και των χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών. Το

8. Πρβλ. ΣτΕ Δ΄ 7μ. 1041/2004, 425/2014, 3184/2011, 1653/1996, καθώς και *Conseil d'Etat* της 10.7.1981, υπόθεση *Retail*. Πρβλ. επίσης απόφαση του ΔΕΚ της 23ης Μαρτίου 2004, στην υπόθεση C-234/02 P, απόφαση του ΠΕΚ της 24.9.2008, στην υπόθεση T-412/05, διάταξη του ΠΕΚ της 22.5.2000, στην υπόθεση T-103/99.

9. Στο ίδιο πλαίσιο γίνεται παραπομπή και στις αποφάσεις του ΔΕΚ, C-233/08, *Milan Kyrian*, ιδίως σκ. 57-58, και C-14/07, *Weiss und Partner GbR*, σκ. 79-88, και του ΕΔΔΑ, της 4.3.2008, *Marturana κατά Ιταλίας*, σκ. 92-93, της 1.3.2006, *Sejdovic κατά Ιταλίας*, σκ. 89-90 και της 19.12.1989, *Kamasinski κατά Αυστρίας*, σκ. 74, 79, 81, 85,

10. ΣτΕ ΟΛ 161/2010, 808/2006, 3808/2006.

δεύτερο παράδειγμα αφορά τις αποφάσεις ΣτΕ 4357/2011 και 4358/2011 του Ε΄ Τμήματος. Πράγματι, ένα *obiter dictum* των αποφάσεων αυτών, σχετικά με τη δυνατότητα διόρθωσης διαδικαστικής πλημμέλειας της προσβαλλόμενης πράξης κατά τη διάρκεια της ένδικης διαδικασίας, απηχεί σχετική γαλλική προβληματική και νομολογία. Στη συνέχεια, δύο αποφάσεις επίσης του Ε΄ Τμήματος, οι αποφάσεις ΣτΕ 1422 και 1941/2014 ανέβαλαν την οριστική εκδίκαση της υπόθεσης και την ανέπεμψαν στη Διοίκηση προκειμένου να άρει την παράλειψη, ενώ η σχετική δικονομική δυνατότητα καθιερώθηκε νομοθετικά με τον Ν 4274/2014 που τροποποίησε το άρθρο 50 του ΠΔ 18/1989. Είναι προφανές ότι το ενδιαφέρον και ο σεβασμός για τη δουλειά των ομοτέκνων πέρα από τις θεσμοθετημένες μορφές δικαστικής συνεργασίας, η εποικοδομητική διάδραση εκτός δεδικοσμένου ή «ιεραρχικής» σχέσης και η ελεύθερη κυκλοφορία των νομικών λύσεων, όπως χαρακτηρίζεται σήμερα, μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση ακόμη και τεχνικών λεπτομερειών στην απονομή της δικαιοσύνης.

5. Η διαπερατότητα των νομικών συστημάτων και, συνακολούθως, η προοδευτική διάβρωση του ιστορικά κλειστού και ιεραρχικού χαρακτήρα τους διευκόλυναν ουσιαστικά την ανάπτυξη του συγκριτικού δικαίου<sup>11</sup>. Όπως επισήμανε ο *M. Guyomar*, «η νομολογιακή συναίνεση δεν επιτυγχάνεται ποτέ ανώδυνα»<sup>12</sup>, οπότε θα ήταν τουλάχιστον ανησυχητικό αν ένα δικαστήριο την αγνοεί και εφαρμόζει νομολογιακή λύση αντίθετη αυτών που δέχονται οι γείτονές του. Ένας άλλος λόγος προσφυγής στο συγκριτικό δικαιο έγκειται στην αυξανόμενη περιπλοκότητα των νομικών ζητημάτων που καλούνται να επιλύσουν τα δικαστήρια και μπορεί να αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα, τον έλεγχο συνταγματικότητας, το διεθνές δικαιο ή αναδυόμενους τομείς όπως η βιοηθική, στους οποίους υπεισέρχονται και ηθικές και κοινωνικές θεωρήσεις. Για την αντιμετώπιση περίπλοκων υποθέσεων<sup>13</sup>, οι δικαστές αναζη-

τούν την αναγκαία έμπνευση στο έργο των συναδέλφων τους. Το συγκριτικό δικαιο επιτελεί τρεις λειτουργίες στο πλαίσιο της απονομής της δικαιοσύνης. Η πρώτη λειτουργία είναι αντανάκλαστική: διευκολύνει πρωτίστως την κατανόηση του οικείου νομικού συστήματος<sup>14</sup>. Η μελέτη του συγκριτικού δικαίου είναι χρήσιμη για να αντιληφθεί κανείς το δικό του νομικό σύστημα και να αναθεωρήσει ορισμένες πτυχές του εξετάζοντας, υπό διαφορετική οπτική, την ισχύ και τις αδυναμίες του. Είναι η ιδέα που εκφράζει μεταφορικά ο *Aharon Barak*, πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ισραήλ<sup>15</sup>: “*for me comparative law serves as a mirror: it helps me to understand myself better*”. Το συγκριτικό δικαιο επιτελεί και μια δεύτερη λειτουργία: την ενίσχυση ή την αναθεώρηση της νομολογίας, ιδίως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το δικαστήριο αναφέρεται στην αλλοδαπή νομολογία για να εντοπίσει αν η δική του παρουσιάζει συνάφεια με αυτή των άλλων ανώτατων δικαστηρίων των κρατών μελών<sup>16</sup>, με άλλα λόγια, αν είναι «παθητικά απομονωμένο» ή όχι όσον αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης<sup>17</sup>. Κατά συνέπεια, το συγκριτικό δικαιο μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού οι σχετικές έρευνες επιτρέπουν να εξακριβωθεί η πραγματική και ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και να αποφευχθούν οι αποκλίνουσες ερμηνείες μεταξύ κρατών<sup>18</sup>. Τέλος, το συγκριτικό δικαιο μπορεί να λειτουργήσει και ως εξ αντιδιαστολής επιχείρημα για την επίρρωση της μοναδικότητας ή της απομόνω-

11. Τα φαινόμενα αυτά εξηγούν επίσης το γεγονός ότι η πρακτική συνέβαλε, από κοινού με τον «διαδικαστηριακό» διάλογο, στην ανάδυση νέας μορφής νομικού συλλογισμού στην πλειονότητα των νομικών συστημάτων, ακόμη και των πιο αντιδραστικών: *T. Groppi/M.-C. Ponthoreau*, *The Methodology of the Research: How to Assess the Reality of Transjudicial Communication?*, in *T. Groppi/M.-C. Ponthoreau* (eds), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, ό.π., σ. 1· *A. Sperti*, *United States of America: First Cautious Attempts of Judicial Use of Foreign Precedents in the Supreme Court's Jurisprudence*, in *T. Groppi/M.-C. Ponthoreau* (eds), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, ό.π., σ. 393.
12. *Concl. M. Guyomar sur CE*, sect., 30 oct. 2009, n° 298348, *M<sup>me</sup> Perreux*, *AJDA* 2009, σ. 2028, σ. 2385, *chron. S.-J. Lieber/D. Botteghi*, *AJDA* 2010, σ. 1412, *étude L. Coutron*.
13. Όπως *M<sup>me</sup> Lambert* και *Époux Quarez* [*concl. V. Péresse*, *CE*, 14 févr. 1997, *Époux Quarez*, *RFDA* 1997, σ. 375.

14. *E. Picard*, *L'état du droit comparé en France*, en 1999, *RIDC* 1999, n° 4, σ. 898.
15. *A. Barak*, *Comparative Law, Originalism and the Role of a Judge in a Democracy: A Reply to Justice Scalia*, *The Fulbright Convention*, January 29, 2006.
16. *Bl. M. Brooke/I. Forrester*, “*The Use of Comparative Law in A & Others v National Blood Authority*” (with postscript by Nicholas Underhill and afterword by Sir Michael Burton), in *D. Fairgrieve* (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2005].
17. Την έννοια της «απομόνωσης» ανέπτυξε ο *M. Guyomar* στις προτάσεις του στην υπόθεση *Perreux*.
18. *Bl. παραδείγματα σε O. Dutheillet de Lamothe*, *Comparative law as an essential feature of French public law: the influence of the European Union and of the European Convention of Human Rights*, in *Courts and comparative law*, Oxford University, 2013, σ. 5. Πρόκειται, ιδίως, για τις αποφάσεις *CE*, 16 déc. 2005, *Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et Syndicat national des huissiers de justice*, *Lebon* σ. 570· *CE*, 8 févr. 2007, n° 287110, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, *Lebon* σ. 56, *AJDA* 2007, σ. 577, *chron. F. Lenica/J. Boucher*, σ. 1097, *tribune P. Cassia*, *RFDA* 2007, σ. 384, *concl. M. Guyomar*, σ. 564, *note A. Levade*, σ. 578, *note X. Magnon*, σ. 596, *chron. T. Rambaud/A. Roblot-Troizier*, σ. 789, *note M. Canedo-Paris*, *RFDA* 2008, σ. 780, *chron. T. Haas/C. Santulli*, *RTDE* 2007, σ. 378, *note P. Cassia*, *RTDE* 2008, σ. 835, *chron. D. Ritleng/A. Bouveresse/J.-P. Kovar*.

σης μιας εθνικής λύσης, όπως συμβαίνει όταν οι αλλοδαπές προσεγγίσεις δεν συνάδουν προς την παράδοση της εθνικής κοινωνίας και το νομικό της σύστημα. Επομένως, το συγκριτικό δίκαιο μπορεί να ενισχύσει τη δημιουργική λειτουργία του διοικητικού δικαστή. Όταν αναδύεται μια νέα προβληματική ή ένα νέο ζήτημα και δεν υπάρχουν εθνικά προηγούμενα, ο δικαστής μπορεί να εξετάσει πώς αντιμετωπίστηκε το θέμα αυτό από αλλοδαπούς ομοτέχνους του<sup>19</sup>.

## II. Το παραδεκτό του ενδίκου βοηθήματος

6. Το Δικαστήριο αφιερώνει εκτενή ανάλυση στη θεμελίωση του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος, όσον αφορά την προϋπόθεση σχετικά με τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης ως εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής, δηλαδή δικαστικά προσβλητής, στο πλαίσιο της οποίας παραπέμπει στις αποφάσεις *Fairvesta* και *Numericable* του *Conseil d'Etat (A)*. Στις αποφάσεις αυτές παραπέμπει και προς ενίσχυση της θεμελίωσης του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος Πανεπιστημίου (*B*).

### A. Ο εκτελεστός χαρακτήρας της προσβαλλόμενης πράξης

7. Με την προσβαλλόμενη απόφαση του ΔΣ του ΔΟΑΤΑΠ έγινε ομόφωνα αποδεκτή η γνωμοδότηση 83/2015 του ΝΣΚ ως προς την ουσία της αποτίμησης των νομικών σπουδών στην αλλοδαπή και αποφασίσθηκαν, με βάση την εν λόγω γνωμοδότηση, τα ακόλουθα: «Για την εισαγωγή μη πτυχιούχων. [...] Για τις κατατάξεις. [...] Σπουδές στο Ελληνικό Δίκαιο. Δεν είναι δυνατή η αναγνώριση ισοτιμίας τίτλου σπουδών Νομικής, ο οποίος απονέμεται στο πλαίσιο προπτυχιακού προγράμματος σπουδών στο “Ελληνικό Δίκαιο” ή με “κατεύθυνση Ελληνικού Δικαίου”. Η αναγνώριση αλλοδαπού τίτλου σπουδών Νομικής στα Τμήματα Νομικής των Ελληνικών ΑΕΙ ως ισοτίμου με τα πτυχία τα απονεμόμενα από τα Τμήματα Νομικής των Ελληνικών ΑΕΙ, δεν εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο της νομοθεσίας για αναγνώριση ακαδημαϊκής ισοτιμίας αλλοδαπών τίτλων (N 3328/2005)». Στο τέλος της απόφασης αναφέρεται ότι «η ισχύς των ανωτέρω άρχεται για τους εισαχθέντες στα ΑΕΙ της αλλοδαπής μετά την ανάρτηση τους στην ιστοσελίδα του Οργανισμού». Το Δικαστήριο θεμελιώνει τον εκτελεστό χαρακτήρα της προσβαλλόμενης πράξης,

προς απόκρουση των περί του αντιθέτου επιχειρημάτων της Διοίκησης, πολλαπλώς.

8. Πρώτον η προσβαλλόμενη πράξη του ΔΟΑΤΑΠ δεν εξαντλείται σε ερμηνεία υφιστάμενων κανόνων δικαίου, αλλά θέτει ένα πρόσθετο κριτήριο για την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών Νομικής, το οποίο έγκειται στην αρνητική προϋπόθεση να μην έχουν αυτοί ως περιεχόμενο σπουδών το ελληνικό δίκαιο. Πρόκειται για κριτήριο το οποίο δεν τίθεται με τις διατάξεις του Ν 3328/2005, στο πεδίο εφαρμογής του οποίου υπάγονται, κατ' αρχήν, όλοι οι αλλοδαποί τίτλοι σπουδών που προέρχονται από αναγνωρισμένα εκπαιδευτικά ιδρύματα<sup>20</sup>, ασχέτως αν το επιστημονικό τους αντικείμενο έχει ημεδαπή προέλευση. Πράγματι, ο νόμος θέτει ως αποκλειστικά κριτήρια αξιολόγησης την «ισοτιμία» των τίτλων (δηλαδή αν αποκτήθηκαν με διαδικασία και ουσιαστικές προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν στην Ελλάδα) ή την «ισοτιμία και αντιστοιχία» τους (δηλαδή αν αντιπροσωπεύουν το ίδιο, κατά βάση, περιεχόμενο γνώσεων, το οποίο αντιπροσωπεύει το πτυχίο του ελληνικού ΑΕΙ, προς το οποίο κρίθηκε η ισοτιμία τους). Η πράξη, δηλαδή, δεν διευκρινίζει απλώς τα κριτήρια του νόμου στον οποίο στηρίζεται η αναγνώριση, ώστε να γίνει λόγος είτε για ερμηνευτική εγκύκλιο είτε για κατευθυντήρια γραμμή ή σύσταση, δηλαδή για πράξη γενικού χαρακτήρα που διέπει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας μιας διοικητικής αρχής και συνεπάγεται την αυτοδέσμευσή της<sup>21</sup>

20. Όπως είναι και το αιτούν Πανεπιστήμιο, σύμφωνα με το 100Α' /1.10.2010 πρακτικό του ΔΣ του ΔΟΑΤΑΠ.

21. Στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει διατυπωθεί ως γενική αρχή του δικαίου η δυνατότητα αυτοδέσμευσης του διοικητικού οργάνου κατά την ενάσκηση της κατά νόμο διακριτικής του ευχέρειας, με τον εκ των προτέρων καθορισμό εύλογων και αντικειμενικών κριτηρίων, εφαρμοστέων σε κάθε εξατομικευμένη περίπτωση, για τη διασφάλιση της τήρησης ενιαίου μέτρου κρίσης, αλλά και της ομοιόμορφης εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Περαιτέρω, γίνεται δεκτό ότι, «εφόσον δεν πρόκειται για προϋποθέσεις άσκησης δέσμιας αρμοδιότητας που θεσπίζονται κανονιστικώς, δυνάμει νομοθετικής εξουσιοδότησης, και θα έπρεπε να τηρούνται υποχρεωτικά και ανεξαιρέτως σε κάθε περίπτωση, είναι επιτρεπτή η απόκλιση σε συγκεκριμένη περίπτωση από τα κριτήρια αυτά, όταν τούτο επιβάλλει στην περίπτωση αυτή, λόγω της ιδιαιτερότητάς της, η προσήκουσα άσκηση της διακριτικής εξουσίας». Για τις ρυθμιστικές αρχές, βλ. ΣτΕ 276/2016, σκ. 9, ΣτΕ 3572/2014, σκ. 12, ΣτΕ 3976/2011, σκ. 4, ΣτΕ 2007/2013, σκ. 8, ΣτΕ 614/2008, σκ. 8, ΣτΕ 3345/2005, σκ. 8, ΣτΕ 3650/2005, σκ. 9. Βλ. πρόσφατα και ΣτΕ 2357 και 4447/2014 για τις κατευθυντήριες αρχές που διατύπωσε το Συμβούλιο Ιδρύματος του ΑΠΘ, δηλαδή συλλογικό όργανο νπδδ, όσον αφορά την ερμηνεία και εφαρμογή των αόριστων εννοιών “διεθνής εμπειρία” και “επιστημονικό κύρος” του άρθρου 8 παρ. 16 του Ν. 4009/2011, όπως ίσχυε, κατά την επιλογή των υποψηφίων πρυτάνεων, οι οποίοι θα μπορούσαν στη συνέχεια να εκτεθούν σε ψηφοφορία. Βλ. και Δεφθεσσ 2986/2015, Αρμ 7/2016, σ. 1240.

19. Στην υπόθεση *M<sup>me</sup> Lambert* [CE, ass., 14 févr. 2014, n° 375081, Lebon σ. 31, concl. R. Keller, AJDA 2014, σ. 374, σ. 790, chron. A. Bretonneau/J. Lessi, σ. 1225, tribune P. Casia, RFDA 2014, σ. 255, concl. R. Keller], ζητήθηκε από τη μονάδα συγκριτικού δικαίου να εκθέσει τις λύσεις των αλλοδαπών δικαστηρίων, ιδίως των ΗΠΑ (απόφαση *Schiavo*) και του Ηνωμένου Βασιλείου (απόφαση *Bland*) - όταν αποφαίνονται για τη διακοπή της θεραπείας που χορηγείται σε ασθενείς σε κατάσταση «φυτού»

κατά την έκδοση ατομικών πράξεων, πλην όμως δεν αποτελεί κανονιστική πράξη, αλλά εσωτερικό έγγραφο της Διοίκησης που δεν υπόκειται σε ευθύ δικαστικό έλεγχο<sup>22</sup>. Περαιτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη περιέχει αυτοτελή ρύθμιση, δηλαδή νέο κανόνα δικαίου με διαλαμβανόμενη σε αυτή έναρξη ισχύος, η οποία ορίζεται για τους εισαχθέντες στα ΑΕΙ της αλλοδαπής μετά την ανάρτησή της στις 23.6.2015 στην ιστοσελίδα του ΔΟΑΤΑΠ, με δημοσιοποίησή της στην ιστοσελίδα αυτή, προκειμένου να καταστεί γνωστή σε οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο, και με περιεχόμενο, το οποίο επιφέρει συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, από την ως άνω έναρξη ισχύος, δηλαδή μεταβολή του εξωτερικού νομικού κόσμου, η οποία συνίσταται στην άρνηση ακαδημαϊκής αναγνώρισης των τίτλων σπουδών με αντικείμενο το ελληνικό δίκαιο, σε αντίθεση με την μέχρι τότε πρακτική του ΔΟΑΤΑΠ<sup>23</sup>. Επομένως, από πλευράς περιεχομένου συνιστά κανονιστική πράξη. Η πράξη αυτή παρουσιάζει ομοιότητες με κανονιστικές πράξεις διοικητικών αρχών που δεν διέθεταν σχετική αρμοδιότητα ελλείψει νομοθετικής εξουσιοδότησης και των οποίων έχει επιληφθεί σε προηγούμενες αποφάσεις το Δικαστήριο. Το Τμήμα παραπέμπει στην απόφαση ΣτΕ Ολ 4754/2012, με την οποία κρίθηκε ότι έγγραφο της Γενικής Διευθύντριας Μεταφορών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, κατά το οποίο δεν επιτρέπεται η χρήση, από τα φροντιστήρια και τα κέντρα ξένων γλωσσών, εννεαθεσίων επιβατηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων για τη μεταφορά των σπουδαστών τους δεν αποδίδει ισχύον δίκαιο<sup>24</sup> ούτε αποτελεί έγγραφο στερούμενο εκτελεστού χαρακτήρα, με το οποίο διατυπώνονται απλώς οι απόψεις της Διοίκησης για την έννοια του νόμου, καθόσον επιχειρείται με την πράξη αυτή ρύθμιση κανονιστικού περιεχομένου, η οποία μάλιστα στερείται νο-

μοθετικού ερείσματος. Ως εκ τούτου, η πράξη αυτή έχει εκτελεστό χαρακτήρα<sup>25</sup>. Στο ίδιο πνεύμα εντάσσεται και η απόφαση ΣτΕ 3922/2007, με την οποία κρίθηκε ότι η πράξη του Νομαρχιακού Συμβουλίου με την οποία το όργανο αυτό αποφάσισε να «γνωμοδοτήσει αρνητικά» στο θέμα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης των κεραιών κινητής τηλεφωνίας, όταν η εγκατάστασή τους ευρίσκεται πλησίον κατοικημένης περιοχής σε απόσταση μικρότερη των 300 μέτρων και να προτείνει τη διερεύνηση εκ μέρους της Υπηρεσίας Περιβάλλοντος της οικείας ΝΑ, των ήδη εγκατεστημένων κεραιών κινητής τηλεφωνίας και την απομάκρυνση όσων δεν πληρούν τις προϋποθέσεις ύπαρξής τους έχει κανονιστικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι με αυτήν η ΝΑ καθόρισε τον τρόπο με τον οποίο θα ασκεί τις προβλεπόμενες στις οικείες διατάξεις αρμοδιότητές της σχετικά με την περιβαλλοντική αδειοδότηση εγκαταστάσεων κεραιών κινητής τηλεφωνίας, θεσπίζοντας όρους, περιορισμούς και απαγορεύσεις στην εγκατάσταση των κεραιών αυτών εντός των οικιστικών περιοχών της περιφέρειάς της για λόγους προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε χωρίς να στηρίζεται σε εξουσιοδοτική διάταξη νόμου, διότι ο σχετικός νόμος προβλέπει μόνο την αρμοδιότητα του Νομάρχη για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων εγκαταστάσεων κατασκευών κεραιών ως προϋπόθεση της πολεοδομικής έγκρισης, η σχετική δε διαδικασία αφέθηκε να καθοριστεί με κανονιστική απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ. Ακόμη σαφέστερη ήταν η απόφαση ΣτΕ 3938/1998 με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι με την προσβαλλόμενη ΚΥΑ τέθηκαν κανόνες δικαίου, αφού θεσπίσθηκε με αυτήν αποκλειστική προθεσμία για την υποβολή αίτησης χορήγησης ειδικής έγκρισης επέμβασης σε συγκεκριμένες εκτάσεις. Συνεπώς, η πράξη αυτή χαρακτηρίστηκε ως εκτελεστή διοικητική πράξη κανονιστικού χαρακτήρα, η οποία ακυρώθηκε ελλείψει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης.

22. Για την έννοια της αυτοδέσμευσης και των κατευθυντηρίων γραμμών, βλ. *Pr. Pavlopoulos*, La directive en droit administratif. Préface *Pr. Weil*. Avant-propos *M. Stassinopoulos*, LGDJ, 1978, σ. 76 επ., ο οποίος εκθέτει τη σχετική θεωρητική συζήτηση της εποχής, και *του ιδίου*, Σχόλιο στο κείμενο του *B. Ρώτη*, Περί την αυτοδέσμευση των διοικητικών αρχών, εις *B. Ρώτη*, Νομικά κείμενα. Δικαιοσύνη και Σύνταγμα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1989, σ. 539 (545-549)· *Ε. Πρεβεδούρου*, Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο, ό.π., αρ. περ. 95 επ..
23. Βλ. σελ. 6-7 της 83/2015 γνωμοδότησης του ΝΣΚ, όπου αναφέρονται συγκεκριμένες περιπτώσεις, στις οποίες είχαν εκδοθεί από τον Πρόεδρο του ΔΟΑΤΑΠ ατομικές πράξεις, με τις οποίες αναγνωρίσθηκε η ακαδημαϊκή ισοτιμία και αντιστοιχία τίτλων σπουδών που είχαν απονεμηθεί μετά από παρακολούθηση του επίμαχου προγράμματος σπουδών.
24. Η μεταφορά των σπουδαστών από και προς τα Κέντρα Ξένων Γλωσσών με επιβατηγά ιδιωτικής χρήσεως αυτοκίνητα των Κέντρων, εφόσον διενεργείται χωρίς την καταβολή κομιστρού, δεν συνιστά άσκηση συγκοινωνιακού έργου κατά την έννοια του νόμου και δεν απαγορεύεται από τις διατάξεις των οποίων γίνεται μνεία στην προσβαλλόμενη πράξη.

9. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, εν προκειμένω, παρέλκει η παραπομπή στις αποφάσεις του *Conseil d'État*, της 21.3.2016, *Numericable* (σκέψεις 5-6) και *Fairvesta* (σκέψη 5), οι οποίες αφορούν τη δυνατότητα ευθείας δικαστικής προσβολής πράξεων που δεν έχουν κανονιστικό (*normatif*) χαρακτήρα, δηλαδή μπορεί μεν να περιέχουν ρύθμιση<sup>26</sup>, πλην όμως δεν παράγουν δεσμευτικά έννο-
25. Εξάλλου, η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία δεν προκύπτει ότι έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 1 παρ. 1 του Ν 301/1976 (Α' 91), είναι ανυπόστατη, θα έπρεπε, όμως, για λόγους ασφαλείας του δικαίου να ακυρωθεί, κατά το μέρος που επιβάλλει απαγόρευση μεταφοράς σπουδαστών (βλ. ΣτΕ Ολ 87/2011).
26. Οι πράξεις αυτές περιέχουν ρύθμιση, δηλαδή διατυπώνουν την ακολουθητέα συμπεριφορά, χωρίς όμως να επιβάλλουν την υποχρέωση τήρησής της ούτε να προβλέπουν κυρώσεις

μα αποτελέσματα, αλλά οικονομικής φύσης αποτελέσματα ή επηρεάζουν τη συμπεριφορά των αποδεκτών τους -λόγω του κύρους των αρχών από τις οποίες προέρχονται- χωρίς να ιδρύουν δικαιώματα ή υποχρεώσεις. Πράγματι, με τις δύο προαναφερθείσες αποφάσεις της 21<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016, το γαλλικό *Conseil d'Etat*, για μια ακόμη φορά στην πρωτοπορία των εξελίξεων, ενίσχυσε και πάλι την έννομη προστασία που παρέχει ο ακυρωτικός δικαστής καθόσον έκρινε ότι παραδεκτώσ ασκήθηκαν οι αιτήσεις ακύρωσης, αφενός, κατά ανακοινωθέντων τύπου ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, της *Autorité des marchés financiers*, με τα οποία η αρχή αυτή καλούσε τους επενδυτές να είναι προσεκτικοί και επιφυλακτικοί σε σχέση με τα επενδυτικά προϊόντα συγκεκριμένου ομίλου εταιριών<sup>27</sup>, και, αφετέρου, κατά τοποθέτησης της αρχής ανταγωνισμού (*Autorité de la concurrence*), με την οποία η εν λόγω ρυθμιστική αρχή, στο πλαίσιο της παρακολούθησης της εκτέλεσης των αποφάσεών της, εκτίμησε ότι κατέστη άνευ αντικειμένου ένας από τους όρους που είχε θέσει το 2012 για την εξαγορά των TPS και CanalSatellite από τη Vivendi και τον όμιλο Canal Plus<sup>28</sup>.

10. Και στις δύο υποθέσεις, το *Conseil d'Etat* επελήφθη πράξεων του καλούμενου ηπίου δικαίου (soft law, *droit souple*): ούτε το ανακοινωθέν τύπου της *Autorité des marchés financiers*, ούτε η τοποθέτηση της *Autorité de la concurrence* επί της *injonction* 5 (a) δημιουργούσαν δικαιώματα ή νομικές υποχρεώσεις για οποιονδήποτε. Οι πράξεις, όμως, αυτές, λόγω της ιδιότητας των συντακτών τους, επηρέασαν ουσιωδώς, εν τοις πράγμασι, τη συμπεριφορά των επιχειρηματιών των σχετικών αγορών, μολονότι αυτοί ουδόλως ήσαν υποχρεωμένοι, από νομική σκοπιά, να ακολουθήσουν την άποψη των εν λόγω αρχών. Μέχρι τότε, οι πράξεις αυτές δεν μπορούσαν να προσβληθούν με ένδικο βοήθημα, εφόσον δεν είχαν καμία έννομη συνέπεια, ακριβέστερα δεν επέφεραν μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο. Με τις δύο αποφάσεις της 21<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016, η Ολομέλεια του *Conseil d'Etat*, αφού δέχθηκε το παραδεκτό των αιτήσεων ακύρωσης που άσκησαν οι εταιρίες *Fairvesta* και *Numericable*, αντιστοίχως, τις απέρριψε ως αβάσιμες. Οι υποθέσεις που έκρινε η δικαιοδοτική Ολομέλεια καταδεικνύουν τη σημασία του *droit souple* στο πλαίσιο των νέων μορφών και μεθόδων δράσης των δημοσίων φορέων. Χωρίς να δημιουργεί, κατά νομική ακριβολογία, νομικές υποχρεώσεις ούτε να χορηγεί νέα δικαιώματα στους χρήστες των υπηρεσιών της, η Διοίκηση μπορεί να χρησιμοποιεί τα εργαλεία της επικοι-

ωνίας για να επηρεάσει προς ορισμένη κατεύθυνση ή να αποτρέψει από ορισμένη συμπεριφορά τους επιχειρηματίες και να δημοσιεύει απόψεις ή συστάσεις, οι οποίες δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα, αλλά είναι βέβαιο ότι θα εισακουστούν και θα τηρηθούν. Το *Conseil d'Etat* έκρινε, λοιπόν, ότι οι πράξεις αυτές μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης. Με άλλα λόγια, το *Conseil d'Etat* διέυρνε τον κύκλο των δεκτικών δικαστικής προσβολής πράξεων, εντάσσοντας σε αυτές και πράξεις που δεν μεταβάλλουν τον εξωτερικό νομικό κόσμο, δηλαδή στερούνται νομικής δεσμευτικότητας<sup>29</sup>, και εγκαταλείποντας την πάγια νομολογία του κατά την οποία «[ο] κανονιστικός (*décisoire*) χαρακτήρας της πράξης απορρέει από την τροποποίηση που επιφέρει στον νομικό κόσμο (*ordonnancement juridique*): το γεγονός ότι προκαλεί βλάβη (*faire grief*) σε ένα διοικούμενο δεν αρκεί για να μπορεί αυτός παραδεκτώσ να ασκήσει αίτηση ακύρωσης, εφόσον η εν λόγω πράξη δεν μεταβάλλει τη νομική του κατάσταση»<sup>30</sup>. Αυτό όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω, στην περίπτωση της οποίας επελήφθη το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη πράξη του ΔΣ του ΔΟΑΤΑΠ περιέχει γενική και απρόσωπη ρύθμιση, η οποία έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και παράγει έννομα αποτελέσματα για τους εντασσόμενους στο πεδίο εφαρμογής της. Η αναφορά του Δικαστηρίου στην περί soft law νομολογία του *Conseil d'Etat* πιθανόν καταδεικνύει την πρόθεση του Έλληνα δικαστή να αξιοποιήσει μελλοντικά τη νομολογία αυτή, διευρύνοντας την έννοια των προσβαλλομένων πράξεων, που κατά τη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντάγματος πρέπει να είναι εκτελεστές, δηλαδή σε τελική ανάλυση την έννοια της ίδιας της εκτελεστής πράξης, η οποία, κατά τον Μ. Στασινόπουλο, είναι λειτουργική<sup>31</sup>. Στην προκειμένη, πάντως, περίπτωση το Δικαστήριο ελέγχει ευθέως πράξη μεταβάλλουσα την εξωτερική έννομη τάξη και μάλιστα κανονιστική, και όχι πράξη του ηπίου δικαίου, όπως συνέβη με το *Conseil d'Etat*.

11. Δεύτερον, η προσβαλλόμενη πράξη δεν έχει πληροφοριακό χαρακτήρα, στο μέτρο που δεν έχει εκδοθεί στα πλαίσια του άρθρου 14 παρ. 2 του Ν 3328/2005, σύμφωνα με το οποίο ο ΔΟΑΤΑΠ παρέχει πληροφόρηση προς το κοινό σχετικά με τα ισχύοντα ως προς την αναγνώριση και

για τη μη τήρηση (Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο, ό.π., αρ. περ. 230, με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

27. CE Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH*, n° 368082, concl. S. von Coester, RFDA 3/2016, σ. 497.

28. CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, n° 390023, concl. V. Daumas, RFDA 3/2016, σ. 506.

29. Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο, ό.π., αρ. περ. 227.

30. Έτσι η Μ. Laroque στις προτάσεις της για την απόφαση CE 27 mai 1987, *Laboratoires Goupil* (83292).

31. Η διοικητική πράξη, άρρηκτα συνδεδεμένη, λόγω του λειτουργικού χαρακτήρα της, με τον καθημερινό διοικητικό βίο, υπερβαίνει, κατ' ανάγκη, κάθε θεωρητική οριοθέτηση που αξιώνει οριστικό χαρακτήρα (Μ. Stassinopoulos, *Avant Propos*, in P. Pavlopoulos, *La directive en droit administratif français*, LGDJ, 1978).

το επίπεδο των τίτλων σπουδών που απονέμονται από εκπαιδευτικά ιδρύματα της αλλοδαπής.

12. Τρίτον, το Δικαστήριο αξιοποιεί τη νομολογία του για τη νομική φύση και τη δικονομική αντιμετώπιση των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ, προκειμένου να απορρίψει το επιχείρημα περί μη εκτελεστότητας της προσβαλλόμενης πράξης του ΔΣ του ΔΟΑΤΑΠ, επειδή εκδόθηκε κατόπιν της 83/2015 γνωμοδότησης του ΝΣΚ. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, ούτε η γνωμοδότηση του ΝΣΚ αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ούτε η αποδοχή γνωμοδότησης της προσδίδει εκτελεστό χαρακτήρα<sup>32</sup>, ενώ εκτελεστού χαρακτήρα στερείται και η επισημειωματική πράξη με την οποία γίνεται αποδεκτή γνωμοδότηση του ΝΣΚ, εφόσον περιορίζεται στην αποδοχή της και μόνο<sup>33</sup>. Εν προκειμένω, όμως, το ΔΣ του ΔΟΑΤΑΠ δεν περιορίστηκε στην αποδοχή της γνωμοδότησης, στην οποία το εν λόγω ζήτημα εξετάστηκε παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο του ερωτήματός του για τον τρόπο αντιμετώπισης περιπτώσεων πτυχιούχων τίτλων του εν λόγω προγράμματος σπουδών, οι οποίοι μετέφεραν πιστωτικές μονάδες από μη περατωμένες σπουδές στην Ελλάδα, αλλά θέσπισε νέα αυτοτελή και γενικής ισχύος ρύθμιση.

## Β. Το έννομο συμφέρον

13. Προς θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος, του κατά πόσον δηλαδή δικαιούται να τύχει δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της υπό κρίση αίτησης ακύρωσης, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι το αιτούν Πανεπιστήμιο καταλαμβάνεται από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον παρέχει πρόγραμμα σπουδών στο «Ελληνικό Δίκαιο» ή με «Κατεύθυνση ελληνικού δικαίου». Επομένως, το Πανεπιστήμιο διατείνεται ότι η έκδοση της πράξης αυτής, η οποία έχει γνωστοποιηθεί στο ευρύτερο κοινό με την ανάρτησή της από 23.6.2015 στη διαδικτυακή σελίδα του ΔΟΑΤΑΠ, του προκαλεί οικονομικής φύσης συνέπειες (αποτροπή εγγραφής υποψηφίων φοιτητών στο εν λόγω πρόγραμμα σπουδών), οπότε θα έχει ωφέλεια από την ακύρωσή της. Το Δικαστήριο παραπέμπει συναφώς στην ανωτέρω αναφερθείσα απόφαση *Fairvesta* του *Conseil d'Etat*, προκειμένου να αξιοποιήσει τη συλλογιστική του γαλλικού δικαστηρίου - η οποία, πάντως, αφορούσε τον χαρακτήρα της προσβαλλόμενης πράξης ως δεκτικής δικαστικής προσβολής - για τη στοιχειοθέτηση του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος. Η βασική σκέψη αρχής της απόφασης αυτής, που επανα-

λαμβάνεται και στις μεταγενέστερες, έχει ως εξής: «4. ... οι γνώμες, οι συστάσεις, οι προειδοποιήσεις και οι τοποθετήσεις των ρυθμιστικών αρχών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί, μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή όταν έχουν τον χαρακτήρα γενικών και επιτακτικών διατάξεων ή όταν διατυπώνουν ατομικές επιταγές, για την μη τήρηση των οποίων οι αρχές αυτές θα μπορούσαν μεταγενέστερα να επιβάλουν κυρώσεις<sup>34</sup>. Οι πράξεις αυτές μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο ενδίκου βοηθήματος, το οποίο ασκείται από διάδικο που δικαιολογεί άμεσο και συγκεκριμένο συμφέρον για την ακύρωσή τους, εφόσον είναι ικανές να παραγάγουν σοβαρές συνέπειες, ιδίως οικονομικής φύσης, ή έχουν ως αντικείμενο να επηρεάσουν ουσιωδώς τις συμπεριφορές των προσώπων στα οποία απευθύνονται. Στην τελευταία περίπτωση, απόκειται στον δικαστή, ο οποίος επιλαμβάνεται σχετικών λόγων ακύρωσης, να εξετάσει τις πλημμέλειες που μπορούν να επηρεάσουν τη νομιμότητα των πράξεων αυτών, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση και τα χαρακτηριστικά τους, καθώς και την εξουσία εκτίμησης της ρυθμιστικής αρχής<sup>35</sup>. Όπως προκύπτει, εν προκειμένω, το *Conseil d'Etat* διακρίνει σαφώς μεταξύ των δύο βασικών προϋποθέσεων του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος, δηλαδή, αφενός, της φύσης της πράξης ως δεκτικής δικαστικής προσβολής (κατά την ελληνική νομική ορολογία ως «εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής») και, αφετέρου, του εννόμου συμφέροντος προσβολής της. Ειδικότερα, τονίζεται ότι, στην περίπτω-

34. Έως το σημείο αυτό, παγίωση της νομολογίας CE 11 Octobre 2012, n° 357193, *Société Casino Guichard-Perrachon*, AJDA 2012, σ. 2373, *chron. X. Domino/A. Bretonneau*.

35. Εφαρμόζοντας τις αποφάσεις της Ολομέλειας του της 21ης Μαρτίου 2016, *Fairvesta* και *Numericalable*, το *Conseil d'Etat* (τέταρτο και πέμπτο τμήμα της *Section du contentieux*) έκρινε παραδεκτές τις αιτήσεις ακύρωσης που ασκήθηκαν από φυσικά πρόσωπα και ενώσεις κατά σύστασης του Ανώτατου Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου της Γαλλίας (*Conseil Supérieur de l'audiovisuel*, στο εξής: CSA) προς τους τηλεοπτικούς σταθμούς, με την οποία η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή εκτίμησε ότι ένα τηλεοπτικό μήνυμα συγκεκριμένου περιεχομένου δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ως διαφημιστικό μήνυμα υπό την έννοια του άρθρου 2 του διατάγματος n° 92-280 της 27ης Μαρτίου 1992, σχετικά με τις αρχές που διέπουν τις υποχρεώσεις των παρόχων υπηρεσιών διαφήμισης, κορηγίας και τηλεαγορών, ούτε ως μήνυμα γενικού ενδιαφέροντος υπό την έννοια του άρθρου 14 του εν λόγω διατάγματος, οπότε δεν μπορεί να περιλαμβάνεται στη ζώνη των διαφημιστικών διαλειμμάτων. Τη σύσταση αυτή ακολούθησαν δύο ανακοινωθέντα τύπου με τα οποία το CSA διευκρίνισε το περιεχόμενο της επέμβασής του προς τους τηλεοπτικούς σταθμούς. CE 10 novembre 2016, *Mme M... et autres*, n°s 384691 e. a. Προτάσεις L. Marion, AJDA 2/2017, σ. 121. Βλ και απόφαση της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016, *Société GDF Suez: F. Melleray*, Précisions sur les modalités de contestation d'un acte de droit souple, note CE, sect., 13 juillet 2016, *Société GDF Suez*, n° 388150, AJDA 37/2016, σ. 2121.

32. Τούτο διότι σε περίπτωση αποδοχής, η δεσμευτικότητα της γνώμης του ΝΣΚ περιορίζεται στα όργανα της Διοίκησης, ενώ όσον αφορά τους τρίτους γεννάται το δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να λάβει γνώση της δεκτής γενόμενης γνωμοδότησης κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

33. ΣτΕ Ολ 830/2010, 841/2013.



ση πράξεων που δεν μεταβάλλουν τον εξωτερικό νομικό κόσμο και στερούνται δεσμευτικότητας, πλην όμως «είναι ικανές να παραγάγουν σοβαρές συνέπειες, ιδίως οικονομικής φύσης, ή έχουν ως αντικείμενο να επηρεάσουν ουσιωδώς τις συμπεριφορές των προσώπων στα οποία απευθύνονται», ο αιτών πρέπει να έχει «άμεσο και βέβαιο συμφέρον». Η διατύπωση αποκλίνει ελαφρώς από την κλασική γαλλική νομολογία. Κατά κανόνα, όπως τονίζει ο καθηγητής R. Charpus, η συνδρομή του εννόμου συμφέροντος εκτιμάται γενναιόδωρα από το *Conseil d'Etat*, το οποίο απαιτεί απλώς να μην είναι ούτε υπερβολικά έμμεσο ούτε υπερβολικά αβέβαιο: έτσι πρέπει να ερμηνευθεί η επιφυλακτική νομολογιακή διατύπωση ότι το συμφέρον πρέπει να θίγεται κατά τρόπο αρκούντως άμεσο και βέβαιο<sup>36</sup>. Η απάλειψη του όρου «αρκούντως» σηματοδοτεί μια αυστηροποίηση του κριτηρίου του εννόμου συμφέροντος (απαιτείται δηλαδή άμεση και συγκεκριμένη βλάβη από την πράξη) στην περίπτωση των αιτήσεων ακύρωσης κατά των πράξεων του ηπίου δικαίου. Επομένως, ενώ το ένδικο βοήθημα μπορεί να ασκηθεί κατά σημαντικού αριθμού πράξεων, δηλαδή και κατά πράξεων του soft law, περιορισμένος κύκλος θιγόμενων προσώπων θα μπορεί να τις προσβάλει παραδεκτώς. Κατά συνέπεια, στην απόφαση ΣτΕ 1755/2017, το κριτήριο του επηρεασμού των οικονομικής φύσης συμφερόντων που, στην απόφαση *Fairvesta*, θεμελιώνει τον προσβλητό χαρακτήρα της πράξης, χρησιμοποιείται για τη θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος, δηλαδή για την τεκμηρίωση της ωφέλειας που θα αποκομίσει από τη δικαστική ακύρωση της πράξης, λόγω της οικονομικής ζημίας που του προκαλεί.

### III. Η έκταση του ελέγχου

14. Παρόλο που ο δικαστής, αφού κατέληξε στον κανονιστικό χαρακτήρα της πράξης, θα μπορούσε να δεχθεί το ένδικο βοήθημα και να την ακυρώσει, περιοριζόμενος στην έλλειψη νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έκδοσή της (Α), προβαίνει σε περαιτέρω έλεγχο του περιεχομένου της, προκειμένου να διευκολύνει τη Διοίκηση στις μεταγενέστερες ενέργειές της και να προλάβει παρεμφερείς παρανομίες (Β).

#### A. Έλλειψη αρμοδιότητας έκδοσης κανονιστικών πράξεων

15. Από την ανάλυση των διατάξεων του Ν 3328/2005 για τον ΔΟΑΤΑΠ, που παρατίθενται στη σκέψη 5, της απόφασης, το Δικαστήριο συνάγει ότι τα αρμόδια όργανα του εν λόγω οργανισμού αποφαινόμενα επί ατομικών περιπτώσεων ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων της αλλοδαπής και εκδίδουν αποκλειστικά πράξεις ατομικού χαρακτήρα, κα-

τόπιν αίτησης συγκεκριμένου προσώπου για την αναγνώριση του τίτλου σπουδών που κατέχει, των οποίων οι έννομες συνέπειες εξαντλούνται στο πρόσωπο που υπέβαλε την εν λόγω αίτηση<sup>37</sup>. Επομένως, ο ΔΟΑΤΑΠ στερείται αρμοδιότητας προς έκδοση κανονιστικών πράξεων για τη ρύθμιση της διαδικασίας και των προϋποθέσεων αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών, οπότε η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία θεσπίζεται ρύθμιση κανονιστικού περιεχομένου, εκδόθηκε χωρίς την αναγκαία ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση και, συνακολούθως, πρέπει να ακυρωθεί. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο δεν ασχολήθηκε εν προκειμένω με την έλλειψη δημοσίευσης της εν λόγω πράξης, η οποία, κατά συνέπεια, είναι ανυπόστατη, θα πρέπει, όμως, κατά την πάγια πλέον νομολογία, να ακυρωθεί για λόγους ασφαλείας του δικαίου και προς αποφυγή του ενδεχομένου εφαρμογής της στο μέλλον<sup>38</sup>.

#### B. Έλεγχος του περιεχομένου της πράξης

16. Ενώ το Δικαστήριο θα μπορούσε να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη λόγω έλλειψης νομοθετικής εξουσιοδότησης, ως αναρμοδίως εκδοθείσα, προβαίνει, στη συνέχεια, και σε πλήρη έλεγχο νομιμότητας του περιεχομένου της, προφανώς για να αποτρέψει την έκδοση αντίστοιχων μελλοντικών ρυθμίσεων. Διαπιστώνει ότι, κατά τα διαλαμβανόμενα στον Νόμο 3823/2005, η διαδικασία αναγνώρισης τίτλου σπουδών εκπαιδευτικού ιδρύματος της αλλοδαπής ως ισοτίμου με πτυχίο ελληνικού ΑΕΙ περιλαμβάνει δύο στάδια κρίσης, τα οποία αφορούν το ομοταγές του αλλοδαπού εκπαιδευτικού ιδρύματος το οποίο χορήγησε τον υπό αναγνώριση τίτλο σπουδών και το ισότιμο του εν λόγω τίτλου. Κατά το πρώτο στάδιο, κρίνεται αν το αλλοδαπό ίδρυμα, από την άποψη, αφενός, του είδους και του περιεχομένου των παρεχομένων σε αυτό γνώσεων και, αφετέρου, των προσόντων των διδασκόντων και των προϋποθέσεων της εισαγωγής των σπουδαστών σε αυτό, ανήκει στην ανώτατη βαθμίδα εκπαίδευσης. Κατά το δεύτερο στάδιο, κρίνεται, αφενός, αν ο αλλοδαπός τίτλος αποκτήθηκε με διαδικασία και ουσιαστικές προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν στην Ελλάδα και που αποδεικνύουν ότι ο τίτλος αυτός είναι της αυτής επιστημονικής αξίας και του αυτού επιπέδου με τους τίτλους σπουδών των ελληνικών ΑΕΙ, και, αφετέρου, αν όλες οι σπουδές που οδήγησαν στη λήψη του αλλοδαπού τίτλου έχουν

36. *Droit du Contentieux administratif*, Montchrestien, 13<sup>e</sup> éd., 2008, n° 577,

37. ΣτΕ 1349/2002 σκ. 6, 1463/2001 σκ. 6

38. Πρόκειται για την εφαρμογή της νομολογίας που διαμόρφωσε η απόφαση ΣτΕ Ολ 87/2011. Βλ. συναφώς Κ. Γώγου, Η ανυπόστατη διοικητική πράξη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 231 επ. Αντίθετα, στην απόφαση ΣτΕ Ολ 4757/2012 που αφορούσε ομοίως κανονιστική πράξη εκδοθείσα χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, το Δικαστήριο επισήμανε και την έλλειψη δημοσίευσης της εν λόγω προσβαλλόμενης πράξης. Βλ. ανωτέρω, υποσημ. 26.

πραγματοποιηθεί σε ομοταγές, προς τα ελληνικά, αλλοδαπό εκπαιδευτικό ίδρυμα και, πάντως, το ήμισυ αυτών στο εκπαιδευτικό ίδρυμα που χορήγησε τον υπό αναγνώριση τίτλο σπουδών. Περαιτέρω, αλλοδαπός τίτλος σπουδών, που αναγνωρίστηκε ως ισότιμος με συγκεκριμένο πτυχίο ελληνικού ΑΕΙ, δύναται να αναγνωρισθεί και ως αντίστοιχος προς το πτυχίο αυτό, εφόσον αντιπροσωπεύει το ίδιο, κατά βάση, περιεχόμενο γνώσεων, το οποίο αντιπροσωπεύει το πτυχίο του ελληνικού ΑΕΙ, προς το οποίο κρίθηκε η ισοτιμία του<sup>39</sup>. Το Δικαστήριο διαπιστώνει, όμως, ότι, με την προσβαλλόμενη πράξη, προστέθηκε ένα επιπλέον κριτήριο στα προβλεπόμενα στον νόμο για την αναγνώριση ακαδημαϊκής ισοτιμίας, όταν ο αλλοδαπός τίτλος αφορά τις νομικές σπουδές. Ειδικότερα, αναγνώριση ισοτιμίας αλλοδαπών τίτλων στη Νομική Επιστήμη παρέχεται μόνον στην περίπτωση σύγκρισης πτυχίου Νομικής με αντικείμενο δίκαιο αλλοδαπής πολιτείας προς τους τίτλους, οι οποίοι απονέμονται στο πλαίσιο της οργάνωσης της οικείας εκπαίδευσης στην Ελλάδα στο Ελληνικό Δίκαιο. Οι νομικές σπουδές που πιστοποιεί ο αλλοδαπός τίτλος πρέπει να έχουν ως αντικείμενο αλλοδαπό δίκαιο και όχι το ελληνικό δίκαιο, με το αιτιολογικό ότι η αναγνώριση ισοτιμίας αλλοδαπού τίτλου που αφορά σπουδές ελληνικού δικαίου θα οδηγούσε σε καταστρατήγηση του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος που διέπει την παροχή σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα μόνον από αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ, του Ν 3328/2005 που διέπει την αναγνώριση ισοτιμίας τίτλων σπουδών της αλλοδαπής<sup>40</sup> και της νομοθεσίας για την κατάταξη των πτυχιούχων των ημεδαπών ΑΕΙ και των πτυχιούχων ομοταγών αλλοδαπών ΑΕΙ σε ημεδαπά ΑΕΙ<sup>41</sup>, θίγοντας τις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. Με άλλα λόγια,

για την αναγνώριση ισοτιμίας αλλοδαπού τίτλου νομικών σπουδών πρέπει να συντρέχει, εκτός των ανωτέρω εκτεθεισών, και η αρνητική προϋπόθεση να μην αφορούν ελληνικό δίκαιο. Επομένως, η προσβαλλόμενη πράξη είναι παράνομη και για τον λόγο ότι το ως άνω περιεχόμενο της αντίκειται στις προϋποθέσεις του Ν 3328/2005 για την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών, μέσω της οποίας (αναγνώρισης) διευκολύνεται η περαιτέρω συμμετοχή στο ελληνικό ακαδημαϊκό γίγνεσθαι των κατόχων των τίτλων αυτών, και μάλιστα σε γνωστικά αντικείμενα «ελληνικών επιστημών» (όπως είναι λ.χ. το «ελληνικό δίκαιο» ή η «ελληνική φιλολογία»), συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της τέχνης, επιστήμης, έρευνας και διδασκαλίας, σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος. Το Δικαστήριο προβαίνει σε τελεολογική ερμηνεία του νόμου, η οποία έγκειται στη διευκόλυνση και διεύρυνση της συμμετοχής των κατόχων πτυχίων ελληνικών επιστημών, ανεξαρτήτως της χώρας σπουδών, στην ελληνική ακαδημαϊκή δραστηριότητα, προς εμπλουτισμό και ενίσχυσή της.

### Συμπέρασμα

17. Η απόφαση ΣτΕ 1755/2017 είναι σημαντική από πολλές απόψεις. Πρώτον, όσον αφορά το ελληνικό δίκαιο, υιοθετεί διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της εκτελεστής κανονιστικής πράξης, πράγμα που διευκολύνει την αποδοχή του παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος και τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Δεύτερον, υιοθετεί φιλελεύθερη προσέγγιση των κριτηρίων αναγνώρισης της ισοτιμίας αλλοδαπών τίτλων, διευκολύνοντας, από οικονομική σκοπιά, την ελεύθερη κυκλοφορία και, από πολιτιστική, τη συμμετοχή στο ελληνικό ακαδημαϊκό γίγνεσθαι των κατόχων των τίτλων αυτών, και μάλιστα σε γνωστικά αντικείμενα «ελληνικών επιστημών». Τρίτον, ενισχύοντας τον άτυπο, οριζόντιο, διάλογο των δικαστών, με την παραπομπή σε αλλοδαπή νομολογία, η οποία, βέβαια, στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν φαίνεται να ασκεί άμεση επιρροή στην κρίση του Δικαστηρίου, ανοίγει τον δρόμο για τη μελλοντική αξιοποίηση άκρως δυναμικών και πρωτότυπων λύσεων του *Conseil d'Etat*, όπως εν προκειμένω, της αναγνώρισης του ευθέως δικαστικού ελέγχου πράξεων του ηπίου δικαίου, που επηρεάζουν συμπεριφορές και έχουν σημαντικές, οικονομικής φύσης, συνέπειες, στερούνται όμως δεσμευτικότητας και δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα.

39. ΣτΕ 3735, 2542/2011, 3231/2010.

40. Επειδή ο νόμος αυτός προβλέπει την αναγνώριση ισοτιμίας αλλοδαπών τίτλων στη Νομική Επιστήμη μόνον στην περίπτωση σύγκρισης πτυχίου Νομικής με αντικείμενο δίκαιο αλλοδαπής πολιτείας προς τους τίτλους, οι οποίοι απονέμονται στο πλαίσιο της οργάνωσης της οικείας εκπαίδευσης στην Ελλάδα στο Ελληνικό Δίκαιο.

41. Η αναγνώριση της ισοτιμίας αυτής, με συνυπολογισμό πιστωτικών μονάδων από διάφορα Τμήματα Ελληνικών ΑΕΙ που έχει ως συνέπεια τη μείωση του χρόνου απονομής του πτυχίου Νομικής "Ελληνικού Δικαίου" από αλλοδαπό ιδιωτικό εκπαιδευτικό ίδρυμα, θα συνιστούσε, επίσης, καταστρατήγηση.