

Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας μεταξύ (συνταγματικού) δικαίου και (νομοθετικής) πολιτικής. Με αφορμή την απόφαση για τα δίδακτρα στις μεταπτυχιακές σπουδές

Ακρίτας Καϊδατζής

Λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου

στο Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ.

I. Εισαγωγή: Πολιτική και νομική υλοποίηση και προστασία των δικαιωμάτων

Τα ατομικά και, ιδίως, κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνει το Σύνταγμα συγκροτούνται πρωτίστως με τη νομοθετική διάπλασή τους, οπότε και καθίσταται δυνατή η άσκησή τους¹. Όπως, για παράδειγμα, το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν μπορεί να ασκηθεί πριν από τη ρύθμιση των εμπράγματων σχέσεων από τον Αστικό Κώδικα ή το δικαίωμα δικαστικής προστασίας δεν νοείται χωρίς τις δικονομίες, έτσι και το δικαίωμα εκπαίδευσης τότε μόνον υλοποιείται, όταν ο νομοθέτης οργανώσει εκπαιδευτικό σύστημα. Από την άποψη αυτή, τα δικαιώματα στην πραγματικότητα δεν κατοχυρώνονται στις συνταγματικές *διατάξεις* που τα διακηρύσσουν, αλλά στους συνταγματικούς *κανόνες* που προκύπτουν από τη διαλεκτική σχέση μεταξύ συνταγματικής διάταξης, πολιτικής υλοποίησης (εκτελεστικός νόμος) και νομικής ερμηνείας (του νόμου σε σχέση με τη συνταγματική διάταξη).

Οι συνταγματικοί κανόνες δεν είναι χαραγμένοι σε μαρμάρινες πλάκες. Η συνταγματική διάταξη μπορεί να παραμένει αναλλοίωτη, όμως το νόημά της, το περιεχόμενο του συνταγματικού κανόνα, εξελίσσεται προσαρμοζόμενο στις εκάστοτε συνθήκες, κοινωνικο-οικονομικές, πολιτικές, διεθνείς ή άλλες². Το Σύνταγμα δεν είναι θεολογικό κείμενο και ούτε υπάρχει ερήμην της κοινωνίας και της πολιτείας την οποία ρυθμίζει και συγκροτεί. Μια διάταξή του που κατοχυρώνει ένα δικαίωμα θέτει

Δημοσιεύθηκε σε: *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου* 12/2012, σ. 1046 επ.

¹ Για τη σχέση δικαιώματος και νόμου βλ. ιδίως τη μονογραφία της *Ιφ. Καμτσίδου*, Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου ως περιορισμός, εγγύηση και διάμεσος των ελευθεριών, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001. Πρέπει να επισημανθεί ότι τα (ατομικά ή κοινωνικά) *δικαιώματα*, η άσκηση των οποίων προϋποθέτει πάντοτε σε ορισμένο βαθμό, μεγαλύτερο ή μικρότερο, το νόμο, διαφοροποιούνται από τις ατομικές *ελευθερίες*, οι οποίες προϋπάρχουν του νόμου και η άσκησή τους είναι καταρχήν δυνατή και χωρίς τη νομοθετική διαμεσολάβηση. Το δίκαιο των ατομικών ελευθεριών είναι, για το λόγο αυτό, πρωτίστως νομολογιακό δίκαιο, ενώ το δίκαιο των ατομικών και, βεβαίως πολύ περισσότερο, των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι εξίσου νομοθετικό όσο και νομολογιακό.

² Για τις άτυπες ή άδηλες ή λανθάνουσες, όπως χαρακτηρίζονται στη θεωρία, μεταβολές του Συντάγματος βλ. ιδίως *Αντ. Μανιτάκη*, Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, 359 επ., *Κ. Χρυσόγονου*, Συνταγματικό δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 64 επ. Σχηματικά, πρόκειται για τις μεταβολές του συνταγματικού κανόνα που απορρέει από ορισμένη (αναλλοίωτη) συνταγματική διάταξη.

στην πραγματικότητα ένα πλαίσιο περισσότερων ερμηνευτικών εκδοχών, δηλαδή περισσότερων εν δυνάμει κανόνων, μεταξύ των οποίων επιλέγεται αυτός που κάθε φορά ισχύει. Οι συνταγματικοί κανόνες δεν υπάρχουν κάπου έτοιμοι απλώς περιμένοντας τον εφαρμοστή τους. Και, τουλάχιστον όσον αφορά τα δικαιώματα, δεν τίθενται άπαξ και δια παντός από το συντακτικό νομοθέτη. Το Σύνταγμα δεν «είναι», αλλά «γίνεται». Προσδιορίζεται και επαναπροσδιορίζεται διαρκώς, σε έναν αέναο διάλογο μεταξύ των οργάνων της πολιτείας, αλλά και των πολιτικών δυνάμεων και των πολιτών³. Η συνταγματική ερμηνεία είναι ένα διαρκές εγχείρημα στο οποίο συνεισφέρουν πολλά μυαλά⁴.

Αυτό ισχύει βεβαίως κατεξοχήν για εκείνα τα δικαιώματα, ιδίως τα κοινωνικά, τα οποία ανάγονται σε περιεχόμενο δημόσιων πολιτικών, δηλαδή αποτελούν αντικείμενο πολιτικής διαπραγμάτευσης⁵. Τί είναι, για παράδειγμα, η εκπαιδευτική πολιτική αν όχι πρωτίστως ορισμένη αντίληψη για την υλοποίηση του δικαιώματος στην εκπαίδευση; Αν οι διατάξεις του Συντάγματος είναι έργο του ιστορικού συνταγματικού νομοθέτη, πάντως οι κανόνες που απορρέουν από αυτές συνδιαμορφώνονται τόσο από την *πολιτική πράξη*, ιδίως με το νόμο ως προϊόν της δημοκρατικής διαδικασίας, όσο και από τη *νομική ερμηνεία*, ιδίως με το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου. Ακόμη ευρύτερα, επηρεάζονται από την εκάστοτε κρατούσα περί Συντάγματος αντίληψη, δηλαδή από ορισμένη συνταγματική κουλτούρα⁶. Το συνταγματικό δίκαιο μπορεί κατά τούτο να ιδωθεί ως *πολιτικό δίκαιο*, ένας ιδιότυπος δικαιοκός κλάδος που μετέχει τόσο του δικαίου όσο και της

³ Για τη διαλογική πρόσληψη του Συντάγματος πρβλ. ενδεικτικά τη συνθετική μελέτη της *K. Bateup*, *The dialogic promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue*, *Brooklyn L. Rev.* 71 (2006), 1109 επ., και τις εκεί αναφορές. Βλ. επίσης *Ακρ. Καϊδατζή*, *Εξωδικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου. Μια συμβολή στη διαλογική πρόσληψη του Συντάγματος (υπό δημοσίευση)*.

⁴ Πρβλ. *C. Sunstein*, *A Constitution of many minds. Why the founding document doesn't mean what it meant before*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2009.

⁵ Βλ. ιδίως *Αντ. Μανιτάκη*, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, 232 επ., 273 επ., *Δ. Τσάτσου*, *Συνταγματικό δίκαιο*, τόμ. Γ', *Θεμελιώδη δικαιώματα*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, 205 επ.

⁶ Για το εν πολλοίς ανεξερεύνητο αυτό ζήτημα πρβλ. ενδεικτικά, στο παράδειγμα της επιρροής των κοινωνικών κινημάτων, *J. Balkin*, *How social movements change (or fail to change) the Constitution: The case of the New Departure*, *Suffolk L. Rev.* 39 (2005), 27 επ., *R. Siegel*, *Constitutional culture, social movement conflicts and constitutional change: The case of the de facto ERA*, *California L. Rev.* 94 (2006), 1323 επ.

πολιτικής⁷. Χωρίς ποτέ το Σύνταγμα να χάνει το θεμελιώδη χαρακτήρα του ως νόμου, πάντως η εφαρμογή, επομένως και η τήρησή του, συναρτάται τόσο με πολιτικά (νομοθέτηση) όσο και με νομικά μέσα (ερμηνεία).

Η μελέτη που ακολουθεί θεμελιώνεται σε μία διαπίστωση και διερευνά μία υπόθεση. Η διαπίστωση είναι ότι η κυρίαρχη συνταγματική κουλτούρα υπερεκτιμά τη σημασία των νομικών μέσων και ιδίως των δικαστηρίων για την προστασία των δικαιωμάτων και, αντιστοίχως, υποβαθμίζει τη σημασία της πολιτικής. Κατά την αντίληψη αυτή, τα ζητήματα *δικαιωμάτων* επιλύονται κυρίως και πάντως τελικά στα δικαστήρια, χωρίς να είναι αναγκαίο να τεθούν στο πεδίο της πολιτικής, η οποία εκλαμβάνεται απλώς ως αντιπαράθεση *συμφερόντων*. Αυτό όμως είναι επιζήμιο τόσο για την πολιτική, δηλαδή τη δημοκρατία, όσο και για τα ίδια τα δικαιώματα⁸. Η υπόθεση, ειδικότερα, που διατυπώνεται εδώ είναι ότι, όσο παραμελούμε να θέσουμε κρίσιμα συνταγματικά ζητήματα σε πολιτικό επίπεδο, τόσο εξασθενεί η προστασία των δικαιωμάτων και στο νομικό επίπεδο. Το αποτέλεσμα είναι ότι, σε οριακές συνθήκες ή σε στιγμές κρίσης, τα δικαστήρια αδυνατούν να αναλάβουν μόνα τους το βάρος της υπεράσπισης των δικαιωμάτων⁹.

Η υπόθεση εργασίας εξετάζεται στο παράδειγμα του δικαιώματος δωρεάν παιδείας, με αφορμή την απόφαση 2411/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία κρίθηκε ότι η επιβολή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές δεν αντίκειται στο άρθρο 16 παρ. 4 Συντ. Η κεντρική ιδέα της μελέτης είναι ότι, χωρίς να αναθεωρηθεί η διάταξη, ο σχετικός συνταγματικός κανόνας έχει μεταβληθεί, όχι όμως λόγω αυτής ή όποιας άλλης δικαστικής απόφασης, αλλά ως συνέπεια της μακροχρόνιας αποτυχίας της πολιτικής να θέσει ως *συνταγματικό*

⁷ Για το διττό, νομικό όσο και πολιτικό, χαρακτήρα του Συντάγματος, βλ. ιδίως *Μανιτάκη*, Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο, ό.π., 87 επ. Για την πρόσληψη του συνταγματικού δικαίου ως πολιτικού δικαίου, ειδικά όσον αφορά τη σχέση Συντάγματος και νόμου, πρβλ. ιδίως *M. Tushnet*, Popular constitutionalism as political law, *Chicago-Kent L. Rev.* 81 (2006), 991 επ., όπου εκθέτει τη βασική θέση του για το συνταγματικό δίκαιο ως «ένα διακριτό ή ιδιαίτερο είδος δικαίου», «πολιτικό δίκαιο» (σ. 991), το οποίο είναι «σε σημαντικό βαθμό δίκαιο» και «σε σημαντικό βαθμό πολιτικό», «συνδυάζει την πολιτική με το δίκαιο» (σ. 992), και όπου παρουσιάζει διάφορες διαλογικές αντιλήψεις για το συνταγματικό δίκαιο (σ. 997 επ.).

⁸ Το επιχείρημα αυτό έχει αναπτύξει ιδίως ο *M. Tushnet*, Policy distortion and democratic debilitation. Comparative illumination of the counter-majoritarian difficulty, *Michigan L. Rev.* 94 (1995), 245 επ., βλ. και *του ίδιου*, Weak courts, strong rights. Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2008.

⁹ Εν μέρει συγκλίνουσα, αλλά και εν μέρει αντίρροπη προς το επιχείρημα που αναπτύσσεται εδώ είναι η άποψη των *Ξ. Κοντιάδη / Αλκ. Φωτιάδου*, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, ΔτΑ 2012, 27 επ. Οι συγγραφείς αναγνωρίζουν τον ανοικτό και πολιτικά διαπραγματευσιμο χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων, υποστηρίζουν όμως ότι η πολιτική διαδικασία συγκρότησής τους, δηλαδή εν τέλει η νομοθέτηση, οφείλει να υπάγεται σε δικαιοκούς κανόνες, συγκεκριμένα στην αρχή της αναλογικότητας, η οποία, όπως χαρακτηριστικά επισημαίνουν, «επιβάλλει και στον νομοθέτη μια 'δικανικής υφής' σκέψη» (σ. 41, η έμφαση προστέθηκε). Από την άλλη, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας είναι ίσως η πιο «πολιτική» από τις δικαιοκούς αρχές και, υπό μίαν έννοια, έχει εισφέρει και στη νομική ερμηνεία ένα πολιτικό στοιχείο.

ζήτημα το πρόβλημα της κατανομής του κόστους της δημόσιας εκπαίδευσης, όπως και γενικότερα του κοινωνικού κράτους. Το συμπέρασμα είναι ότι δεν αρκεί να θυμόμαστε τα δικαιώματά μας μόνον όταν αυτά απειλούνται, ιδίως σε συνθήκες κρίσης, και να περιμένουμε από τα δικαστήρια να τα προστατεύσουν –το πιθανότερο είναι ότι θα απογοητευτούμε. Η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων προϋποθέτει πολιτική επαγρύπνηση και ενεργοποίηση από πολύ νωρίτερα.

II. Το δικαίωμα στην εκπαίδευση και το δικαίωμα δωρεάν παιδείας

Το δικαίωμα στην εκπαίδευση έχει την τύχη ή την ατυχία –εξαρτάται πώς το βλέπει κανείς– να κατοχυρώνεται στις ασυνήθιστα εκτενείς και λεπτομερειακές διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος. Οι διατάξεις αυτές εξακολουθούν να ισχύουν αυτούσιες όπως θεσπίστηκαν το 1975 (και μεταφέρθηκαν στη δημοτική με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986). Οι προτάσεις αναθεώρησης του άρθρου 16, που είχαν υποβληθεί το 2006 από την, τότε κυβερνώσα, Νέα Δημοκρατία και από την αξιωματική αντιπολίτευση του ΠΑΣΟΚ¹⁰, απέβησαν άκαρπες και δεν περιλήφθηκαν στη συνταγματική αναθεώρηση του 2008. Δεν χωρεί όμως αμφιβολία ότι τόσο οι προτάσεις εκείνες όσο και, πολύ περισσότερο, η πολιτική αντιπαράθεση που προκάλεσαν έχουν σημαδέψει τη σχετική συνταγματική συζήτηση¹¹. Από την άλλη, το δικαίωμα στην εκπαίδευση, το αρχαιότερο κοινωνικό δικαίωμα στο ελληνικό συνταγματικό δίκαιο¹², έχει και ένα πλούσιο παρελθόν¹³, που αναπόφευκτα επικαθορίζει ως ένα βαθμό την ισχύουσα συνταγματική προστασία του.

Το (ατομικό και κοινωνικό) δικαίωμα στην εκπαίδευση

Το δικαίωμα στην εκπαίδευση είναι ίσως το πιο πολυσύνθετο από τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα. Στις διατάξεις του άρθρου 16 Συντ. συναντά κανείς σχεδόν όλους τους τύπους που έχει διαπλάσει η θεωρία των δικαιωμάτων. Στην πραγματικότητα, το δικαίωμα στην εκπαίδευση προκύπτει από τη σύνθεση ενός πλέγματος επιμέρους ελευθεριών, δικαιωμάτων και εγγυήσεων, που όλα συντείνουν στην προαγωγή του συνταγματικού αγαθού της παιδείας¹⁴. Το δικαίωμα στην εκπαίδευση συγκροτούν, καταρχάς, μια σειρά από *ατομικές ελευθερίες*, όπως η ελευθερία της διδασκαλίας και η γενική ελευθερία της παιδείας,

¹⁰ Τις προτάσεις αναθεώρησης του άρθρου 16 Συντ. βλ. σε: *N. Αλιβιζάτου*, Πέρα από το 16. Τα πριν και τα μετά, Μεταίχμιο, Αθήνα 2007, 231 επ.

¹¹ Τελείως ενδεικτικά βλ. *Δ. Κλάδη / Ξ. Κοντιάδη / Γ. Πανούση* (επιμ.), Η μεταρρύθμιση του ελληνικού πανεπιστημίου, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2007.

¹² *Κ. Χρυσόγονος*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3^η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, 337.

¹³ Βλ. ιδίως τις περιεκτικές αναπτύξεις του *Αλιβιζάτου*, Πέρα από το 16, ό.π., 29 επ.

¹⁴ Βλ. γενικά *Β. Σκουρή / Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Δίκαιο της παιδείας, 4^η έκδ., Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, 2 επ.

που κατοχυρώνουν ένα πεδίο ελεύθερης δράσης του ατόμου απέναντι σε κρατικές παρεμβάσεις. Η ελευθερία στο πεδίο αυτό αποκτά νόημα, όταν συμπληρώνεται από *ατομικά δικαιώματα*, όπως το δικαίωμα ίδρυσης εκπαιδευτηρίων ή το δικαίωμα επιλογής της εκπαίδευσης, τα οποία προϋποθέτουν και απαιτούν τη ρυθμιστική ενεργοποίηση του νομοθέτη. Παράλληλα, η εκπαίδευση ανάγεται σε *αποστολή του κράτους*, η οποία θεμελιώνει επιμέρους υποχρεώσεις των κρατικών οργάνων και ιδίως του νομοθέτη, όπως την ανάπτυξη και προαγωγή της έρευνας και της διδασκαλίας ή την υποχρέωση παροχής εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες. Στις κρατικές αυτές υποχρεώσεις αντιστοιχούν *κοινωνικά δικαιώματα*, όπως καταρχήν το γενικό δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση ή, ειδικότερα, το δικαίωμα δωρεάν παιδείας, καθώς και *θεσμικές εγγυήσεις*, όπως η πλήρης αυτοδιοίκηση των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η ιδιότητα των καθηγητών τους ως δημόσιων λειτουργών. Τέλος, ένα ιδιαίτερο στοιχείο του δικαιώματος στην εκπαίδευση είναι ότι σ' αυτό περιλαμβάνεται και μια *θεμελιώδης υποχρέωση* του πολίτη, η εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση.

Είναι φανερό ότι το δικαίωμα στην εκπαίδευση έχει δύο, παράλληλες και παραπληρωματικές, βασικές όψεις, μία ατομική και μία συλλογική. Αυτές αντιστοιχούν, κάπως σχηματικά, στη διττή φύση του αφενός ως ατομικού δικαιώματος και αφετέρου ως κοινωνικού δικαιώματος και αποστολής του κράτους¹⁵.

Δεν πρέπει εξάλλου να παραβλέπεται ότι το κανονιστικό περιεχόμενο του *συνταγματικού* δικαιώματος στην εκπαίδευση διαπλέκεται και συμπληρώνεται από την προστασία του ως *ανθρώπινου* δικαιώματος στο διεθνές δίκαιο. Ως προς την ατομική όψη του, κρίσιμο είναι ιδίως το άρθρο 2 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που εγγυάται την εκπαίδευση ως δικαίωμα επιλογής των γονέων¹⁶. Ως προς την κοινωνική όψη του δικαιώματος, το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού ορίζει ότι η στοιχειώδης τουλάχιστον εκπαίδευση οφείλει να είναι υποχρεωτική και δωρεάν για όλους, καθώς και ότι οφείλει να διασφαλίζεται η πρόσβαση σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, περιλαμβανομένης της ανώτατης¹⁷. Γενικότερα, από το διεθνές και το ευρωπαϊκό

¹⁵ Βλ. γενικά, με έμφαση στην ατομική ελευθερία, *Πρ. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα, τόμ. Α', 4η έκδ., Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, αρ. περ. 983 επ., ως προς το κοινωνικό δικαίωμα, *Γ. Κατρούγκαλου*, Τα κοινωνικά δικαιώματα, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, 214 επ., και συνθετικά *Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 334 επ.

¹⁶ Βλ. *Δαγτόγλου*, Ατομικά δικαιώματα, ό.π., αρ. περ. 994α, πρβλ. επίσης *Δ. Κουλαζίζη*, Η ελευθερία της διδασκαλίας ως ειδικότερη έκφανση της ελευθερίας της (ιδιωτικής) εκπαίδευσης υπό το πρίσμα του άρθρου 2 του Α' Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ΔτΑ 2005, 407 επ.

¹⁷ Βλ. *Εν. Μουαμελετζή*, Άρθρο 28, σε: Π. Νάσκου-Περράκη / Κ. Χρυσόγονου / Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), Η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού και η εσωτερική έννομη τάξη, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 289 επ. Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989 κυρώθηκε με το ν. 2101/1992 (Α' 192).

δίκαιο προκύπτει ότι το σχετικό κοινωνικό δικαίωμα συγκροτείται ιδίως ως *δικαίωμα πρόσβασης* στο δημόσιο αγαθό της εκπαίδευσης¹⁸.

Παρόλο επομένως που στο άρθρο 16 Συντ. δεν τυποποιείται αυτοτελώς ένα γενικό κοινωνικό δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση, ωστόσο αυτό ακριβώς συνάγεται από το πλέγμα των επιμέρους κοινωνικών διατάξεών του και των αντίστοιχων υποχρεώσεων του κράτους, ερμηνευόμενων υπό το φως των ομώνυμων δικαιωμάτων του διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου¹⁹. Πλάι σ' αυτό το (γενικό) *κοινωνικό δικαίωμα* στην εκπαίδευση, που απορρέει από το σύνολο του άρθρου 16 Συντ., σε επιμέρους διατάξεις του άρθρου κατοχυρώνονται *ειδικότερα κοινωνικά δικαιώματα* ή αξιώσεις. Τα τελευταία μπορούν βεβαίως να ιδωθούν ως επιμέρους πτυχές του ευρύτερου κοινωνικού δικαιώματος, ταυτόχρονα ωστόσο διαθέτουν και ορισμένη αυτοτέλεια τόσο έναντι αυτού όσο και μεταξύ τους.

Τέτοιο αυτοτελές κοινωνικό δικαίωμα αποτελεί, για παράδειγμα, το δικαίωμα πρόσβασης στην επαγγελματική εκπαίδευση, που κατοχυρώνεται στην παρ. 8 του άρθρου 16 Συντ.²⁰. Το πιο σημαντικό πάντως είναι το δικαίωμα δωρεάν παιδείας που κατοχυρώνεται στο πρώτο εδάφιο της παρ. 4. Με τη σειρά του, κι αυτό έχει αυτοτέλεια έναντι της ειδικής, κοινωνικού χαρακτήρα, αξίωσης για ενίσχυση των σπουδαστών που διακρίνονται ή που έχουν ανάγκη, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της ίδιας παραγράφου²¹.

Το ειδικό κοινωνικό δικαίωμα δωρεάν παιδείας (άρθρο 16 παρ. 4 εδ. α' Συντ.)

Το πρώτο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 16 Συντ. επιτάσσει: «Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες της βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια». Αυτή είναι μια ασυνήθιστα ακριβής και αναλυτική διατύπωση, σε αντίθεση με άλλα κοινωνικά δικαιώματα για τα οποία ο συντακτικός νομοθέτης έχει επιλέξει πιο γενικόλογες διατυπώσεις (όπως: «τελούν υπό την προστασία του κράτους», «το κράτος μεριμνά» ή άλλες παρεμφερείς) που βεβαίως συνεπάγονται και ευρύτερη διαπλαστική εξουσία του κοινού νομοθέτη. Παρόλα αυτά, η διάταξη δεν

¹⁸ Έτσι ιδίως το άρθρο 14 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, καθώς και το άρθρο 13 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα του ΟΗΕ (κυρώθηκε με το ν. 1532/1985, Α' 45) και σχετικά *Π. Φουντεδάκη*, Το κοινωνικό δικαίωμα στην παιδεία. Η διάσταση θεωρίας και πράξης ως η αλήθεια του δικαιώματος, ΤοΣ 2006, 431 επ. (434 επ.).

¹⁹ Αυτό υπονοείται και στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 4211/2012, σκέψη 8, με την αναφορά στη «γενική ελευθερία προσβάσεως στην παιδεία», βλ. και παρακάτω, στο κείμενο πάνω από τις υποσημ. 84-85.

²⁰ Βλ. *Δ. Ευρυγένη / Αντ. Μανιτάκη*, Η συνταγματική προστασία της ιδιωτικής επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης, ΕΕΕυρΔ 1986, 931 επ., *Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 351-352.

²¹ Για την αυτοτέλεια των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα δύο εδάφια της παρ. 4 του άρθρου 16 (δικαίωμα δωρεάν παιδείας και δικαίωμα ενίσχυσης σπουδαστών) βλ. *Κατρούγκαλου*, Τα κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 219, *Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 338-339.

είναι άμοιρη ερμηνευτικών διχογνωμιών. Στην πραγματικότητα, ερμηνευτικά ζητήματα θέτουν και οι τέσσερις βασικοί όροι της: «όλοι οι Έλληνες», «δωρεάν παιδεία», «βαθμίδες εκπαίδευσης», «κρατικά εκπαιδευτήρια».

«Όλοι οι Έλληνες». Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας κατοχυρώνεται μεν στο Σύνταγμα ως δικαίωμα του Έλληνα πολίτη (μόνο), ωστόσο επιτακτικοί κανόνες του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, ιδίως το άρθρο 14 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ και προπαντός το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού²², επεκτείνουν το δικαίωμα, τουλάχιστον όσον αφορά την υποχρεωτική εκπαίδευση, σε κάθε παιδί, δηλαδή σε κάθε άτομο ανεξαρτήτως εθνικότητας ή οποιασδήποτε άλλης διάκρισης. Ακόμη όμως και ως προς τις επόμενες βαθμίδες, είναι σαφές ότι οφείλει να διασφαλίζεται η ισότητα ευκαιριών και η ισότιμη πρόσβαση για όλους. Το βάρος, επομένως, πέφτει στο «όλοι», που υποδηλώνει την, σύμφυτη με το κοινωνικό δικαίωμα, *καθολικότητα* της δωρεάν παιδείας²³.

«Δωρεάν παιδεία». Παρόλο που το δικαίωμα τυποποιείται στη συνταγματική διάταξη και έχει καθιερωθεί να αναφέρεται ως «δικαίωμα δωρεάν παιδείας», στην πραγματικότητα εννοεί το δικαίωμα δωρεάν *εκπαίδευσης*. Η παιδεία, ως το περιεχόμενο και το αποτέλεσμα της εκπαίδευσης, δεν αποτιμάται οικονομικά. Με όρους κόστους μπορούμε να αναφερόμαστε μόνο στην εκπαίδευση, δηλαδή την οργανωμένη παιδεία, με την έννοια της παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών. Το τί ακριβώς εννοούμε όταν μιλάμε για δωρεάν εκπαίδευση δεν είναι πάντοτε σαφές. Πάντως, κατά τη νομολογία, το ελάχιστο περιεχόμενό της είναι αφενός η μη συμμετοχή του διδασκόμενου στο κόστος λειτουργίας και παροχής του εκπαιδευτικού έργου, δηλαδή η μη καταβολή διδάκτρων, και αφετέρου η δωρεάν προμήθεια και παροχή των αναγκαίων διδακτικών μέσων, ιδίως βιβλίων²⁴. Ας σημειωθεί ότι άλλου είδους παροχές, όπως η σίτιση ή στέγαση, δεν αποτελούν περιεχόμενο του δικαιώματος δωρεάν παιδείας (του πρώτου εδαφίου της παρ. 4), αλλά του δικαιώματος ενίσχυσης των σπουδαστών (του δεύτερου εδαφίου)²⁵.

«Κρατικά εκπαιδευτήρια». Πέραν του αυτονόητου, ότι η εκπαίδευση δεν είναι δωρεάν στα ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, προσφάτως ο καθηγητής Πέτρος Παραράς μάς υπενθύμισε ότι ούτε αυτός ο όρος είναι ανεπίδεκτος ερμηνευτικών αμφισβητήσεων²⁶. Σύμφωνα με την ερμηνεία που προτείνει, «κρατικά» εκπαιδευτήρια είναι μόνον όσα οργανώνονται ως υπηρεσίες της κρατικής (κεντρικής ή αποκεντρωμένης) διοίκησης,

²² Βλ. παραπάνω, υποσημ. 17.

²³ Για την ίση και καθολική πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες (εδώ, στην εκπαίδευση) ως την πεμπτούσια των κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. *Ακρ. Καϊδατζή*, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, 336 επ., με τις εκεί αναφορές.

²⁴ Έτσι και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8, βλ. και παρακάτω, υποσημ. 79.

²⁵ Βλ. παραπάνω, υποσημ. 21.

²⁶ Βλ. *Π. Παραρά*, Δωρεάν η παιδεία και στα πανεπιστήμια;, εφημ. Η Βραδυνή 24.9.2011, και αναδημοσίευση σε: www.constitutionalism.gr. Βλ. επίσης *του ίδιου*, Ελευθερία και ισότης στη σύγχρονη Γαλλία. Η απόρριψη του εξισωτισμού, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, 89-90.

δηλαδή ιδίως τα δημοτικά σχολεία, γυμνάσια και λύκεια, όχι όμως και όσα οργανώνονται ως υπηρεσίες αυτοδιοικούμενων νομικών προσώπων. Τέτοια όμως νομικά πρόσωπα είναι εξ ορισμού, κατ' επιταγή της παρ. 5 του άρθρου 16 Συντ., τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα οποία, υπό την παραπάνω ερμηνευτική εκδοχή, δεν συνιστούν «κρατικά» εκπαιδευτήρια και, άρα, δεν υπάγονται στο πεδίο αναφοράς του δικαιώματος δωρεάν εκπαίδευσης. Πάντως, η απολύτως κρατούσα ερμηνεία, την οποία ακολουθεί και η νομολογία, συγκαταλέγει στα κρατικά εκπαιδευτήρια κάθε δημόσιο εκπαιδευτικό φορέα, περιλαμβανομένων και των ν.π.δ.δ. της ανώτατης εκπαίδευσης²⁷.

«Όλες οι βαθμίδες εκπαίδευσης». Με την επιφύλαξη όσων μόλις προαναφέρθηκαν, αποτελεί περίπου κοινό τόπο ότι η αναφορά σε «όλες» τις εκπαιδευτικές βαθμίδες περιλαμβάνει την πρωτοβάθμια (δημοτικό σχολείο), τη δευτεροβάθμια (γυμνάσιο και λύκειο) και την τριτοβάθμια (ανώτερη και ανώτατη) εκπαίδευση. Το μείζον ερμηνευτικό ζήτημα που έχει ανακύψει αφορά τα εύρος της δωρεάν παιδείας σ' αυτή την τελευταία βαθμίδα, δηλαδή στην ανώτατη εκπαίδευση.

III. Το εύρος της δωρεάν εκπαίδευσης ως πρόβλημα νομοθετικής πολιτικής

Για πολύ καιρό επικρατούσε η άποψη ότι το δικαίωμα δωρεάν παιδείας, με το παραπάνω περιεχόμενο (μη καταβολή διδάκτρων και δωρεάν παροχή διδακτικών μέσων), καλύπτει κάθε μορφή οργανωμένης εκπαίδευσης που καταλήγει σε τίτλο σπουδών, επομένως και τις μεταπτυχιακές σπουδές της ανώτατης εκπαίδευσης²⁸. Αυτή η ερμηνευτική εκδοχή του άρθρου 16 παρ. 4 Συντ. αμφισβητήθηκε από τη νομολογία μόλις το 2010²⁹, καθώς ουδέποτε μέχρι τότε χρειάστηκε να κριθεί δικαστικά σχετική διαφορά. Αντιθέτως, ήδη από το 1992 ο νομοθέτης έχει σε διάφορες περιπτώσεις εξαιρέσει από το σύστημα της δωρεάν παιδείας επιμέρους πεδία της ανώτατης εκπαίδευσης, μεταξύ των οποίων και τις μεταπτυχιακές σπουδές. Με τον τρόπο αυτό αμφισβήτησε «εμπράκτως», δηλαδή με την εκάστοτε θεσπιζόμενη νομοθετική ρύθμιση, την παραπάνω ευρεία ερμηνευτική εκδοχή για το

²⁷ Έτσι και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8, βλ. και παρακάτω, στο κείμενο πάνω από τις υποσημ. 77-78. Είναι χαρακτηριστικό ότι, στην παραπεμπτική στην Ολομέλεια, απόφαση ΣτΕ 2714/2010, ΕφημΔΔ 2010, 757, γίνεται λόγος για «κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης εκπαίδευσης» (σκέψη 7), διατύπωση πάντως η οποία δεν επαναλαμβάνεται και στην απόφαση της Ολομέλειας.

²⁸ Έτσι ο *Χρυσόγονος*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 338, ομοίως οι *Αλιβιζάτος*, Πέρα από το 16, ό.π., 91, *Κατρούγκαλος*, Τα κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 217, *του ίδιου*, Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, Το παράδειγμα της παιδείας, ΤοΣ 1999, 223 επ. (237, 239 επ.). Έχει πάντως υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη, ήδη σε ανύποπτο χρόνο από τον *Παραρά*, Ελευθερία και ισότητας στη σύγχρονη Γαλλία, ό.π., 89-90, και πιο πρόσφατα, με αφορμή τη σχετική νομοθετική ρύθμιση, από τον *Χ. Κεφάλα*, Η κάλυψη του κόστους λειτουργίας των προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών (ΠΜΣ), άλλως η νομιμότητα καταβολής διδάκτρων (γνωμ.), ΧρΙΔ 2009, 933 επ.

²⁹ Με την παραπεμπτική στην Ολομέλεια απόφαση ΣτΕ 2714/2010, ό.π., για την οποία βλ. παρακάτω (υπό IV).

πεδίο αναφοράς του δικαιώματος. Παρόλα αυτά –και αυτό μία κρίσιμη διαπίστωση για το επιχείρημα που αναπτύσσεται εδώ–, όποτε ο νομοθέτης προέβλεψε την επιβολή διδάκτρων, απέφυγε συστηματικά οποιαδήποτε αναφορά στο άρθρο 16 παρ. 4 Συντ., απέφυγε με άλλα λόγια να θέσει το ζήτημα του εύρους της δωρεάν εκπαίδευσης ως συνταγματικό ζήτημα.

Για πρώτη φορά το 1992, στο νόμο για την πανεπιστημιακή εκπαίδευση και ειδικότερα στο κεφάλαιο για τις μεταπτυχιακές σπουδές, προβλέφθηκε η δυνατότητα επιβολής διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές με απόφαση των αρμόδιων πανεπιστημιακών οργάνων³⁰. Κατά τη μάλλον κρατούσα άποψη στη θεωρία, η διάταξη αυτή υπήρξε αντισυνταγματική³¹. Πάντως, η διάταξη έμεινε για πολύ καιρό ανεφάρμοστη, χωρίς ωστόσο να καταργηθεί. Απλώς παρέμεινε επί μακρόν ανενεργή³².

Ανοικτό Πανεπιστήμιο και Προγράμματα Σπουδών Επιλογής (1997-1999)

Η πρώτη κρίσιμη αμφισβήτηση ή σχετικοποίηση –ανάλογα πώς το βλέπει κανείς– της δωρεάν παιδείας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση επήλθε το 1997 με την ίδρυση του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΕΑΠ) και των βραχύβιων Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής (ΠΣΕ) στα ΑΕΙ και ΤΕΙ.

Για το ΕΑΠ προβλέφθηκε υποχρεωτική και καθολική συμμετοχή των φοιτητών στις δαπάνες λειτουργίας των προγραμμάτων σπουδών που παρακολουθούν και μάλιστα όχι μόνο των μεταπτυχιακών αλλά και των προπτυχιακών³³. Όσο κι αν ο νομοθέτης αποφεύγει να χρησιμοποιήσει τον όρο³⁴, η «συμμετοχή στις δαπάνες» είναι πρόδηλο ότι συνιστά επιβολή διδάκτρων. Το ενδιαφέρον εδώ είναι ότι, όπως

³⁰ Άρθρο 12 παρ. 7 του ν. 2083/1992 «Εκσυγχρονισμός της Ανώτατης Εκπαίδευσης» (Α' 159/21.9.1992).

³¹ Έτσι, με ρητή αναφορά στη διάταξη, Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2^η έκδ., Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 315, επίσης Αλιβιζάτος, Πέρα από το 16, ό.π., 91-92, Κατρούγκαλος, Τα κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 219-220.

³² Είναι ενδεικτικό ότι στην τρίτη έκδοση του αναφερόμενου στην προηγούμενη υποσημείωση έργου του, το 2006, ο καθηγητής Κώστας Χρυσόγονος έχει απαλείψει τη σχετική αναφορά, προφανώς διότι θεώρησε ότι ενόψει της μη εφαρμογής της επί περίπου δεκαπενταετία (τότε) η διάταξη είχε περιπέσει σε αχρησία. Τελικά η διάταξη καταργήθηκε ρητά με το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 3685/2008, αφού αντικαταστάθηκε από τη σχεδόν πανομοιότυπη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 3 του νόμου αυτού, βλ. παρακάτω, υποσημ. 53-56. Για τη συναφή διάταξη του άρθρου 22 του ν. 2083/1992, με την οποία τέθηκαν εισοδηματικά κριτήρια στη δωρεάν διανομή συγγραμμάτων, βλ. παρακάτω, στο κείμενο πάνω από τις υποσημ. 60-63.

³³ Άρθρο 5 παρ. 6 του ν. 2552/1997 «Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο και άλλες διατάξεις» (Α' 266/24.12.1997). Ήδη ισχύει όπως έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 3 παρ. 7 στοιχ. ζ' του ν. 3027/2002 (Α' 152). Επισημαίνεται ότι το ΕΑΠ είχε αρχικά ιδρυθεί με το άρθρο 27 του ν. 2083/1992, ενώ με το άρθρο 76 του ν. 2413/1996 (Α' 124) ορίζονταν οι πόροι του, στους οποίους δεν περιλαμβανόταν «συμμετοχή των φοιτητών».

³⁴ Βλ. και Κατρούγκαλο, Τα κοινωνικά δικαιώματα, ό.π., 220.

τουλάχιστον ομολογείται στην εισηγητική έκθεση επί του νομοσχεδίου, «οι δαπάνες για τη διδασκαλία και αξιολόγηση από απόσταση είναι πιο χαμηλές από εκείνες που απαιτούνται για τη μετάδοση της γνώσης με τρόπο παραδοσιακό»³⁵. Κατά τα λοιπά, στην εισηγητική έκθεση όχι απλώς αποσιωπάται το συνταγματικό ζήτημα, αλλά δεν γίνεται καν μνεία της πρόβλεψης για συμμετοχή των φοιτητών στις δαπάνες. Το ζήτημα πάντως δεν επισημάνθηκε ούτε από την επί του νομοσχεδίου έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, το οποίο επικεντρώθηκε σε άλλα συνταγματικά ζητήματα που έθεταν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις³⁶. Κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια αμφισβητήθηκε από ορισμένους βουλευτές, αν και όχι κατ' ένσταση του άρθρου 100 ΚτΒ, η συνταγματικότητα της ρύθμισης. Επρόκειτο όμως κυρίως για διακηρυκτικές αναφορές εν παρόδω, χωρίς ειδικότερη τεκμηρίωση και, όπου υπήρξε συνταγματική επιχειρηματολογία, αυτή ήταν μάλλον υποτυπώδης³⁷.

Για τα ΠΣΕ προβλέφθηκε ότι μπορούν να επιβληθούν δίδακτρα, τα οποία και πάλι δεν κατονομάζονται ως τέτοια, αλλά ως «τέλη εγγραφής και φοίτησης», σε φοιτητές άνω των 25 ετών³⁸. Το ενδιαφέρον εδώ είναι ακριβώς αυτό το ηλικιακό όριο, που υπαινίσσεται ένα επιχείρημα που θα επανέλθει αρκετές φορές έκτοτε, ότι η δωρεάν παιδεία κατοχυρώνεται για τους νέους μόνο, αυτούς δηλαδή στους οποίους κυρίως και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων απευθύνεται η ανώτατη εκπαίδευση. Ούτε εδώ πάντως περιλαμβάνεται οποιαδήποτε σχετική αναφορά είτε στην εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου είτε στην έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου³⁹. Από κοινοβουλευτική άποψη, το ενδιαφέρον είναι ότι κατά της

³⁵ Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (Ε.Α.Π.)», 27.8.1997.

³⁶ Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής στο σχέδιο νόμου «Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (Ε.Α.Π.)», 24.11.1997.

³⁷ Βλ. Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', Ολομέλεια, Συνεδρίαση ΛΣΤ' (26.11.1997), 2254 επ., και Συνεδρίαση Μ' (2.12.1997), 2539 επ. Ευθέως αντισυνταγματική θεώρησαν τη ρύθμιση οι βουλευτές *Απ. Τασούλας* (ΚΚΕ) (σ. 2259, 2278, 2544) και *Β. Αράπη-Καραγιάννη* (ΔΗΚΚΙ) (σ. 2545), ενώ ο βουλευτής *Άγγ. Μπρατάκος* (ΝΔ) πρότεινε την αφαίρεση της διάταξης, «για να μην έχουμε και συνταγματικά προβλήματα» (σ. 2543). Ο Υπουργός *Γ. Αρσένης* (ΠΑΣΟΚ) αντέλεξε ότι το ΕΑΠ «δεν έχει δίδακτρα, αλλά αυτό που ζητάμε από το φοιτητή είναι, στο βαθμό που οικονομικά μπορεί, να συμμετέχει στην κάλυψη των εξόδων» (σ. 2274). Ομοίως και ο Υφυπουργός *Ι. Ανθόπουλος* (ΠΑΣΟΚ), ο οποίος, αφού επισήμανε ότι δεν πρόκειται για δίδακτρα, διότι «δεν αφορούν την υποδομή του Ανοικτού Πανεπιστημίου, που καλύπτει, από άποψη εξόδων, πλήρως το ελληνικό δημόσιο», διερωτήθηκε «αυτό που καθιερώνεται με το Σύνταγμα, τη δημόσια και δωρεάν παιδεία, έως ποια ηλικία και ποια κοινωνική κατηγορία και οικονομική κατάσταση βρίσκει εφαρμογή» (σ. 2549 επ.).

³⁸ Άρθρο 2 παρ. 6 του ν. 2525/1997 «Ενιαίο Λύκειο, πρόσβαση των αποφοίτων του στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και άλλες διατάξεις» (Α' 188/23.9.1997).

³⁹ Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ενιαίο Λύκειο [κλπ.]», 22.8.1997, και Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής, 1.9.1997.

διάταξης υποβλήθηκε ένσταση αντισυνταγματικότητας κατά το άρθρο 100 ΚτΒ, χωρίς πάντως να προκαλέσει ουσιαστικό συνταγματικό διάλογο⁴⁰.

Δύο χρόνια αργότερα, το 1999, τα ΠΣΕ επανιδρύθηκαν, αφού πρώτα είχαν κριθεί (για άλλους λόγους) αντισυνταγματικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας⁴¹, για να κριθούν εκ νέου αντισυνταγματικά στη συνέχεια και τελικά να καταργηθούν λίγα χρόνια αργότερα⁴². Ο νόμος του 1999 επανέλαβε τη διάταξη για τα τέλη εγγραφής και φοίτησης στους άνω των 25 ετών, με λεκτικές μόνο διαφοροποιήσεις σε σχέση με τον προηγούμενο νόμο, η πιο ενδιαφέρουσα από τις οποίες είναι η ρητή προσθήκη ότι για τους φοιτητές μέχρι 25 ετών η φοίτηση είναι δωρεάν⁴³. Από τα συνοδευτικά νομοθετικά κείμενα (εισηγητική έκθεση, έκθεση Επιστημονικού Συμβουλίου) εξακολουθεί να απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στο ζήτημα⁴⁴. Κατά τη συζήτηση προβλήθηκε ξανά, χωρίς ειδικότερη συνταγματική επιχειρηματολογία, η μομφή της αντισυνταγματικότητας, στην οποία πάντως ο αρμόδιος υπουργός βρήκε την ευκαιρία να αντιλέξει δύο βασικά επιχειρήματα: πρώτον ότι η δια βίου εκπαίδευση «δεν αναφέρεται κυρίως στον τυπικό φοιτητή, που στα δεκαοκτώ χρόνια μπαίνει στο πανεπιστήμιο και φυσικά δεν πληρώνει δίδακτρα» και, δεύτερον, ότι δίδακτρα δεν θα πληρώνουν όλοι, καθώς προβλέπεται η «χορήγηση υποτροφιών σ' αυτούς που δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα»⁴⁵.

Στα χρόνια που ακολούθησαν αυτές οι βασικές σκέψεις εκλεπτύνθηκαν με το επιχείρημα ότι το ΕΑΠ και τα ΠΣΕ συνιστούν θεσμούς της δια βίου εκπαίδευσης και, επειδή το κράτος δεν υποχρεούται στη δωρεάν δια βίου εκπαίδευση των πολιτών του, μπορεί να δικαιολογηθεί και η εξαίρεση από το δικαίωμα του άρθρου 16 παρ. 4 εδ. α' Συντ.⁴⁶. Όμως το επιχείρημα αυτό, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ως προς τα ΠΣΕ, που δεν κατέληγαν σε «πλήρη» πτυχία, παραβλέπει ότι το ΕΑΠ αποτελεί ΑΕΙ, δηλαδή

⁴⁰ Βλ. Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος Θ', Σύνοδος Α', Τμήμα Διακοπής Εργασιών, Συνεδρίαση ΛΑ' (2.9.1997), 941 επ., και Συνεδρίαση ΛΒ' (3.9.1997), 981 επ. Η ένσταση αντισυνταγματικότητας την οποία υπέβαλε η *Αλ. Παπαρήγα* (Γ.Γ. της Κ.Ε. του ΚΚΕ) (σ. 998) και με την οποία συντάχθηκε ο *Δ. Τσοβόλας* (Πρόεδρος του ΔΗΚΚΙ) (σ. 999) βεβαίως απορρίφθηκε κατά πλειοψηφία. Κατά τα λοιπά, τη συνταγματικότητα της διάταξης αμφισβήτησαν κατά τη συζήτηση επίσης οι βουλευτές *Αν. Καραμάριος* (ΝΔ) (σ. 946), *Απ. Τασούλας* (ΚΚΕ) (σ. 949) και *Κ. Καραμηνάς* (ΝΔ) (σ. 978).

⁴¹ ΣτΕ 2820/1999, ΔτΑ 2000, 156, με παρατηρήσεις *Στ. Κουτσομπίνα* (σ. 137 επ.) και *Χ. Ανθόπουλου* (σ. 147 επ.), βλ. σχετικά *Π. Μαντζούφα*, Η συνταγματικότητα των Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής και η έκταση του δικαστικού ελέγχου, ΤοΣ 2000, 311 επ.

⁴² Τα Π.Σ.Ε. καταργήθηκαν με το άρθρο 11 παρ. 2 και 3 του ν. 3369/2005, αφότου και μετά την επανίδρυσή τους κρίθηκαν αντισυνταγματικά, βλ. ΣτΕ 2851/2000, ΝοΒ 2001, 1687.

⁴³ Άρθρο 1 παρ. 12 του ν. 2752/1999 «Αναμόρφωση του νομικού καθεστώτος των Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής στα ΑΕΙ και ΤΕΙ» (Α' 248/17.11.1999).

⁴⁴ Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αναμόρφωση του νομικού καθεστώτος [κλπ.]», 14.10.1999, και Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής, 21.10.1999.

⁴⁵ Βλ. τις αναφορές του Υπουργού *Γ. Αρσένη* (ΠΑΣΟΚ) στα Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος Θ', Σύνοδος Δ', Ολομέλεια, Συνεδρίαση ΙΕ' (21.10.1999), 751 επ. (768).

⁴⁶ Έτσι Γνωμ.ΝΣΚ 99/2001, σκέψη Δ.Ι.1.

φορέα της τυπικής εκπαίδευσης που χορηγεί πλήρη και απολύτως ισότιμα με των λοιπών πανεπιστημίων πτυχία ανώτατης εκπαίδευσης. Η νομοθετική, εξάλλου, διάπλαση του θεσμού της δια βίου εκπαίδευσης τα επόμενα χρόνια αποδυνάμωσε το επιχείρημα, καθότι το γεγονός και μόνο πως στο ΕΑΠ μπορούν να φοιτούν φοιτητές μεγαλύτερης ηλικίας δεν το καθιστά φορέα της δια βίου μάθησης και, πάντως, δεν αναιρεί το θεμελιώδη χαρακτήρα του ως φορέα της ανώτατης εκπαίδευσης⁴⁷.

Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδας (2005)

Ακολούθησε το 2005 η ίδρυση του Διεθνούς Πανεπιστημίου (ΔΙΠΑΕ), όπου προβλέπεται επίσης συμμετοχή των φοιτητών στις δαπάνες λειτουργίας όλων των προγραμμάτων σπουδών, προπτυχιακών και μεταπτυχιακών⁴⁸. Βέβαια η κατά το νόμο αποστολή του ΔΙΠΑΕ είναι να παρέχει ανώτατη εκπαίδευση «ιδίως σε αλλοδαπούς που ενδιαφέρονται να σπουδάσουν στην Ελλάδα», δεν περιορίζεται όμως μόνο σε αυτούς. Και Έλληνες μπορούν και πράγματι φοιτούν στο ΔΙΠΑΕ.

Περιττό να αναφερθεί, για μία ακόμη φορά, ότι από τα συνοδευτικά νομοθετικά κείμενα απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στο Σύνταγμα. Έστω κι έτσι, η διάταξη για τη «συμμετοχή» των φοιτητών έχει μια πολύ ενδιαφέρουσα νομοθετική ιστορία. Το νομοσχέδιο όπως κατατέθηκε αρχικά στη Βουλή προέβλεπε ότι στο κόστος λειτουργίας των μεν μεταπτυχιακών και εξ αποστάσεως προγραμμάτων συμμετέχουν όλοι οι φοιτητές, αλλά των προπτυχιακών μόνον οι αλλοδαποί. Σημειωτέον παρεμπιπτόντως ότι ο τίτλος του άρθρου 5 του νομοσχεδίου αναφερόταν ρητά σε «δίδακτρα». Η αιτιολογική έκθεση μάλιστα περιοριζόταν να αναφέρει ότι δίδακτρα θα καταβάλλουν οι αλλοδαποί φοιτητές⁴⁹ –αποσιωπώντας την πρόβλεψη για τις μεταπτυχιακές και εξ αποστάσεως σπουδές. Τη γραμμή αυτή ακολούθησαν και οι βουλευτές της κυβερνητικής πλειοψηφίας, οι οποίοι εξέλαβαν ως δεδομένο ότι δεν τίθεται θέμα αμφισβήτησης της δωρεάν παιδείας, εφόσον οι Έλληνες δεν θα βαρύνονται, τουλάχιστον στις προπτυχιακές σπουδές⁵⁰.

⁴⁷ Για την έννοια της δια βίου μάθησης βλ. πλέον το ν. 3879/2010 «Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις» (Α' 163), όπου γίνεται διάκριση μεταξύ τυπικής εκπαίδευσης, μη τυπικής εκπαίδευσης και άτυπης μόρφωσης. Τα ΑΕΙ, επομένως και το ΕΑΠ, σαφέστατα εντάσσονται στην τυπική εκπαίδευση.

⁴⁸ Άρθρο 5 παρ. 6 του ν. 3391/2005 «Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδος και άλλες διατάξεις» (Α' 240/4.10.2005). Ήδη έχει αντικατασταθεί με το άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 3577/2007 (Α' 130).

⁴⁹ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδος και άλλες διατάξεις», 21.7.2005.

⁵⁰ Βλ. στα Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος ΙΑ', Σύνοδος Α', Τμήμα Διακοπής Εργασιών, Συνεδρίαση ΚΔ' (30.8.2005), 870 επ. (885), τη χαρακτηριστική αποστροφή της βουλευτή Σ. Καλαντζάκου (ΝΔ): «Εμείς έχουμε υποχρέωση να δώσουμε δωρεάν παιδεία στους δικούς μας πολίτες που πληρώνουν φόρους. Δεν έχουμε υποχρέωση να δώσουμε δωρεάν παιδεία σε κατοίκους του εξωτερικού». Αν παραβλέψουμε ότι φόρους πληρώνουν και οι αλλοδαποί με κατοικία στην Ελλάδα, είναι προφανές ότι η βουλευτής υπονοεί ότι τουλάχιστον οι προπτυχιακές σπουδές παρέχονται στους Έλληνες δωρεάν. Προφανώς όμως δεν είχε αντιληφθεί ότι η διάταξη του νομοσχεδίου είχε εντωμεταξύ

Η διαφοροποίηση όμως μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών, δηλαδή με κριτήριο την ιθαγένεια, προκάλεσε την αντίδραση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, το οποίο, σε ένα ασυνήθιστα εκτενές χωρίο της έκθεσής του, ορθώς έθεσε ζήτημα συμβατότητας της πρόβλεψης με το δίκαιο της ΕΕ, τουλάχιστον ως προς τους πολίτες της Ένωσης⁵¹. Ο αρμόδιος υφυπουργός έκανε δεκτή την παρατήρηση, μνημονεύοντας ρητά την έκθεση, και κατέθεσε νέα διατύπωση του κρίσιμου άρθρου, την οποία ονόμασε «νομοτεχνικές βελτιώσεις», όπου απαλείφθηκε η διάκριση λόγω ιθαγένειας και απλούστατα προβλέφθηκε ότι στο κόστος λειτουργίας όλων των προγραμμάτων, επομένως και των προπτυχιακών, συμμετέχουν όλοι οι φοιτητές, επομένως και οι Έλληνες⁵². Η άλλη νομοτεχνική βελτίωση που επήλθε ήταν ότι στον τίτλο του σχετικού άρθρου η λέξη «δίδακτρα» άλλαξε και έγινε «οικονομική συμμετοχή». Έτσι τελικά το νομοσχέδιο που ψηφίστηκε προβλέπει δίδακτρα και για τους Έλληνες φοιτητές σε όλα τα προγράμματα του ΔΙΠΑΕ, με τη διαφορά ότι αυτά πλέον δεν ονομάζονται δίδακτρα...

Οι κρίσιμες διατάξεις του ν. 3685/2008 για τα δίδακτρα στις μεταπτυχιακές σπουδές

Το τελευταίο επεισόδιο στη νομοθετική ιστορία της επιβολής διδάκτρων υπήρξε ο ν. 3685/2008 για τις μεταπτυχιακές σπουδές⁵³. Ο νόμος αυτός επανέφερε, σχεδόν με ταυτόσημη διατύπωση, τη διάταξη του ν. 2083/1992, η οποία, αν και παρέμεινε επί μακρόν ανενεργή⁵⁴, είχε πάντως αρχίσει σποραδικά να εφαρμόζεται. Στο άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3685/2008 προβλέπεται ότι μπορούν να επιβληθούν δίδακτρα σε μεταπτυχιακά προγράμματα με απόφαση των αρμόδιων οργάνων των ΑΕΙ. Εξάλλου, στο άρθρο 8 παρ. 1 προστίθενται και τα δίδακτρα μεταξύ των πόρων των μεταπτυχιακών προγραμμάτων. Καθόλου τυχαία, στις πρώτες φράσεις της αιτιολογικής έκθεσης επί του νομοσχεδίου δηλώνεται ότι αυτό «κωδικοποιεί και

αλλάξει (βλ. στη συνέχεια, την υποσημ. 52) και η οικονομική συμμετοχή στις προπτυχιακές σπουδές επεκτάθηκε σε όλους, και στους Έλληνες!

⁵¹ Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής στο σχέδιο νόμου «Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδος και άλλες διατάξεις», 26.8.2005. Αξίζει να σημειωθεί ότι, παρά τις εκτενέστερες αναπτύξεις για την αρχή της μη διάκρισης στο δίκαιο της ΕΕ, από την έκθεση απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στο Σύνταγμα. Βεβαίως, η έκθεση διατυπώθηκε επί του νομοσχεδίου όπως κατατέθηκε, το οποίο δεν προέβλεπε δίδακτρα για Έλληνες στις προπτυχιακές σπουδές, προέβλεπε ωστόσο για τις μεταπτυχιακές και εξ αποστάσεως σπουδές.

⁵² Βλ. Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Α΄, Τμήμα Διακοπής Εργασιών, Συνεδρίαση ΚΔ΄ (30.8.2005), 870. Από κοινοβουλευτική άποψη είναι μάλλον θλιβερό ότι στη συζήτηση που ακολούθησε οι βουλευτές αναφέρονταν στο αρχικό κείμενο, χωρίς ούτε ο αρμόδιος υφυπουργός ούτε το προεδρείο να νιώσουν την ανάγκη να τους ενημερώσουν για την επελθούσα αλλαγή.

⁵³ Άρθρα 3 παρ. 3 και 8 παρ. 1 στοιχ. ζ΄ του ν. 3685/2008 «Θεσμικό πλαίσιο για τις μεταπτυχιακές σπουδές» (Α΄ 148/16.7.2008).

⁵⁴ Βλ. παραπάνω, υποσημ. 30-32.

συμπληρώνει τις ισχύουσες διατάξεις για τις μεταπτυχιακές σπουδές»⁵⁵. Αυτή η μάλλον περίεργη –και βεβαίως, από νομική τουλάχιστον άποψη, ανακριβής– αναφορά έχει διττό στόχο. Αφενός, να αναβαπτίσει δημοκρατικά τη διάταξη του ν. 2083/1992 και, αφετέρου, να παρουσιάσει την πρόταση ως μια ήπια νομοθετική πρωτοβουλία που απλώς «κωδικοποιεί» μιαν ήδη ισχύουσα διάταξη⁵⁶. Κατά τα λοιπά, από τα συνοδευτικά κείμενα του νομοσχεδίου και την έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου εξακολουθεί να απουσιάζει –κάτι αναμενόμενο πλέον– οποιαδήποτε αναφορά στο συνταγματικό ζήτημα.

Κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια υποβλήθηκε και πάλι ένσταση αντισυνταγματικότητας της διάταξης, η οποία βεβαίως απορρίφθηκε⁵⁷. Ίσως το πιο ενδιαφέρον σημείο στη συζήτηση επί της ένστασης είναι πάντως ότι, πιθανότατα για πρώτη φορά, η προηγούμενη σιωπή επί του συνταγματικού ζητήματος διατυπώθηκε ως επιχείρημα υπέρ της συνταγματικότητας. Έτσι, ο αρμόδιος υπουργός υπεραμύνθηκε

⁵⁵ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Θεσμικό πλαίσιο για τις μεταπτυχιακές σπουδές», 13.6.2008.

⁵⁶ Καθόλου τυχαία επίσης, κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των διατάξεων αυτών, το Δικαστήριο θα προτάξει ακριβώς αυτή τη δήλωση της αιτιολογικής έκθεσης για τον κωδικοποιητικό χαρακτήρα του ν. 3685/2008, βλ. ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 7, και σχετικά παρακάτω, υποσημ. 88.

⁵⁷ Βλ. Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος ΙΒ΄, Σύνοδος Α΄, Ολομέλεια, Συνεδρίαση ΡΟΔ΄ (26.6.2008), 12475 επ. (12481). Η ένσταση υποβλήθηκε από τους βουλευτές *Ιω. Ζιώγα* (ΚΚΕ) και *Αχ. Κανταρτζή* (ΚΚΕ), χωρίς ιδιαίτερη συνταγματική επιχειρηματολογία. Με αυτή συντάχθηκε ο βουλευτής *Αν. Κουράκης* (ΣΥΡΙΖΑ), με κύριο επιχείρημα ότι οι μεταπτυχιακές σπουδές είναι μέρος της ανώτατης εκπαίδευσης. Την ένσταση αντέκρουσε ο Υπουργός *Ευρ. Στυλιανίδης* (ΝΔ), με κύριο επιχείρημα ότι «τα μεταπτυχιακά είναι πρόσθετα προσόντα» που δεν καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης. Την εκτενέστερη τοποθέτηση, προφανώς και λόγω ειδικότητας, έκανε ο βουλευτής *Ευ. Βενιζέλος* (ΠΑΣΟΚ), ο οποίος έθεσε ευρύτερα το ζήτημα, προτείνοντας τη διάκριση μεταξύ των μεταπτυχιακών ως συνέχεια των σπουδών, τα οποία καλύπτονται από το δικαίωμα δωρεάν παιδείας, και των μεταπτυχιακών ως δραστηριότητα επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης, τα οποία δεν καλύπτονται. Αυτή πάντως υπήρξε η μοναδική τοποθέτηση, σε όλα αυτά τα χρόνια, στην οποία διατυπώθηκε ουσιαστική συνταγματική επιχειρηματολογία για το θέμα, όπως μεταξύ άλλων και τα εξής: «Ως προς το ζήτημα των διδασκτρων πρέπει να σας πω ότι υπάρχει μια πολύ καθαρή διάκριση στο άρθρο 16 του Συντάγματος. Οι μεταπτυχιακές σπουδές είναι τριτοβάθμια εκπαίδευση. Είναι ανώτατη εκπαίδευση. Δεν είναι άλλη βαθμίδα. Όταν ο φοιτητής ακολουθεί τη φυσιολογική ακαδημαϊκή διαδικασία και ως πρώτη ευκαιρία σπουδών ολοκληρώνει τη δραστηριότητά του με μεταπτυχιακό δίπλωμα και με διδακτορική διατριβή, τότε βεβαίως πρέπει να περιβάλλεται ως φοιτητής από τις εγγυήσεις του άρθρου 16 παράγραφος 4, τις εγγυήσεις δωρεάν παιδείας. Όταν οι μεταπτυχιακές σπουδές είναι ουσιαστικά δραστηριότητα επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης, όταν γίνονται ειδικά προγράμματα διοίκησης επιχειρήσεων για στελέχη επιχειρήσεων για παράδειγμα, άρα βρισκόμαστε έξω από τη φυσιολογική και συνεχή ροή της ολοκλήρωσης της εκπαίδευσης ενός φοιτητή, τότε βεβαίως μπορεί και η μεταχείριση να είναι διαφορετική, γιατί είναι άλλη η λογική του προγράμματος. Διότι το πανεπιστήμιο μπορεί να προσφέρει και υπηρεσίες, οι οποίες είναι υπηρεσίες επιμόρφωσης και κατάρτισης. Το ίδιο πρόβλημα ... υπάρχει και με τις περιβόητες λειτουργικές δαπάνες του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, το οποίο προσφέρει προπτυχιακές σπουδές. Και εκεί υπάρχει πρόβλημα διδασκτρων και δαπανών. Και εκεί πρέπει να γίνεται αυτή η διάκριση, γιατί οφείλουμε να σεβαστούμε πλήρως τη δωρεάν παιδεία. ... Αρα, διαφορετικά αντιμετωπίζεται στη μία περίπτωση το ζήτημα και διαφορετικά στην άλλη. ...» (σ. 12486).

της διάταξης με το επιχείρημα ότι «έχουμε και την αντίστοιχη γνωμάτευση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, η οποία δεν θίγει το θέμα και είναι μία διάταξη η οποία εφαρμόζεται πάνω από δεκαετία κατά τα προηγούμενα χρόνια χωρίς ποτέ να δημιουργηθεί ζήτημα αντισυνταγματικότητας»⁵⁸.

Συνολικά και συνθετικά, τα νομοθετικά δεδομένα, αυτά στα οποία πρώτα θα προστρέξει ο δικαστής της συνταγματικότητας, εν προκειμένω οι δικαστές που εξέδωσαν την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, έχουν ως εξής: Εδώ και δύο δεκαετίες ο νομοθέτης έχει σε διάφορες περιστάσεις εξαιρέσει ορισμένα πεδία της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από το σύστημα της δωρεάν παιδείας. Ωστόσο τα επίσημα κείμενα που συνοδεύουν τις σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες απλώς σιωπούν ως προς το συνταγματικό ζήτημα που ενδεχομένως τίθεται. Όσο και να ψάξει κανείς, δεν θα βρει στο νόμο και τα συνοδευτικά κείμενα οποιοδήποτε επιχείρημα για το συνταγματική αξιολόγηση της επιβολής διδασκτρών. Συχνά μάλιστα ο νομοθέτης αποφεύγει τεχνηέντως ακόμη και τη λέξη «δίδακτρα», πόσο μάλλον τη συνταγματική αξιολόγησή της.

Αλλά και ευρύτερα στον κοινοβουλευτικό λόγο οι αναφορές στο συνταγματικό ζήτημα, πλην εξαιρέσεων, παραμένουν σε επίπεδο γενικόλογων διακηρύξεων, χωρίς κατά κανόνα να εισφέρουν κάποιο χρήσιμο ερμηνευτικό δεδομένο στο δικαστή της συνταγματικότητας⁵⁹. Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι, όσο και αν προσπαθήσει, ο δικαστής δεν πρόκειται να συνάγει από το νομοθετικό υλικό οποιαδήποτε συνταγματική αντίληψη του νομοθέτη. Το Σύνταγμα απλώς απουσιάζει από τη νομοθετική διαδικασία. Έτσι όμως μοιάζει να καλείται ο δικαστής *ex nihilo* και να θέσει και να επιλύσει το πιθανό συνταγματικό ζήτημα.

Παρέκβαση: Μια παράπλευρη ιστορία νομοθετικής αμφισημίας για τη δωρεάν παιδεία

Ακόμη περισσότερο από τις προβλέψεις για τα δίδακτρα, ο συνταγματικός αγνωστικισμός του εκπαιδευτικού νομοθέτη φαίνεται σε μιαν άλλη διάταξη. Με το άρθρο 22 του ν. 2083/1992 προβλέφθηκε η κατάργηση της δωρεάν διανομής συγγραμμάτων για όσους φοιτητές έχουν οικογενειακό εισόδημα που υπερβαίνει ορισμένο ποσό. Όπως και η διάταξη του άρθρου 12 παρ. 7 του ίδιου νόμου για τα δίδακτρα, έτσι και η διάταξη αυτή είχε θεωρηθεί αντισυνταγματική ως ασύμβατη με

⁵⁸ Βλ. στα Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος ΙΒ΄, Σύνοδος Α΄, Ολομέλεια, Συνεδρίαση ΡΟΔ΄ (26.6.2008), 12475 επ. (12481), τη δήλωση του Υπουργού *Στυλιανίδη* (η έμφαση προστέθηκε).

⁵⁹ Οι αναφορές στο συνταγματικό ζήτημα εν πολλοίς απουσιάζουν και από τον ευρύτερο δημόσιο λόγο που διατυπώνεται με αφορμή τις νομοθετικές πρωτοβουλίες. Καθόλου τυχαία, η κοινοβουλευτική συζήτηση και επεξεργασία των περισσότερων από τα νομοθετήματα που προαναφέρθηκαν έγινε κατά τη διάρκεια θερινών μηνών. Η παγιωμένη πλέον αυτή πρακτική της νομοθέτησης θεμάτων ΑΕΙ σε χρόνο κατά τον οποίο αυτά δεν λειτουργούν, είναι ενδεικτική ακριβώς της προσπάθειας να περιοριστεί ο δημόσιος διάλογος.

το δικαίωμα δωρεάν παιδείας⁶⁰. Η διάταξη αυτή επί δύο περίπου δεκαετίες ουδέποτε εφαρμόστηκε. Όμως ούτε και καταργήθηκε. Το ενδιαφέρον εδώ είναι ότι, επειδή δεν εξαρτάται από αποφάσεις των ΑΕΙ, την εφαρμογή της ανέστειλε ο ίδιος ο νομοθέτης –και μάλιστα, κι αυτό ίσως είναι πιο ενδιαφέρον, ο διαχρονικός νομοθέτης. Με αλλεπάλληλες νομοθετικές διατάξεις, το 1993, το 1997, το 1998, το 2000, το 2001 και το 2006 προβλέφθηκε ότι αναστέλλεται, για ένα ή περισσότερα ακαδημαϊκά έτη κάθε φορά, η εφαρμογή της διάταξης⁶¹.

Η διάταξη αυτή καταργήθηκε τελικά μόλις το 2011⁶². Μέχρι τότε ο νομοθέτης επέλεξε να τηρεί αμείωτη στάση απέναντι σε μια διάταξη στην οποία είχε ρητά επιρριφθεί, έστω από μέρος της θεωρίας, η μομφή της αντισυνταγματικότητας. Από τη μια, ο νομοθέτης αναστέλλει, δηλαδή *επιλέγει να μην εφαρμόσει* τη διάταξη. Αυτό θα μπορούσε να εκληφθεί ως έμμεση αναγνώριση ότι πιθανώς να υφίσταται πράγματι συνταγματικό ζήτημα. Από την άλλη όμως η διάταξη δεν καταργείται, αλλά απλώς αναστέλλεται η εφαρμογή της, αναβαπτιζόμενη έτσι με κάθε νέα αναστολή στη δημοκρατική νομιμοποίηση του επίκαιρου νομοθέτη. Αυτό βεβαίως οδηγεί στο ακριβώς αντίθετο συμπέρασμα, ότι δεν υφίσταται συνταγματικό ζήτημα, γιατί σ' αυτή την περίπτωση ο νομοθέτης θα είχε απλώς επιλέξει να καταργήσει τη διάταξη. Πέρα από το ότι η επί εικοσαετία αναστολή της εφαρμογής μιας, υποτίθεται ισχύουσας, διάταξης δεν τιμά το νομοθέτη και τον τρόπο νομοθέτησης στη χώρα μας, είναι χαρακτηριστικό σε σχέση με το εδώ εξεταζόμενο θέμα ότι σε όλο αυτό το διάστημα ο νομοθέτης συστηματικά απέφυγε να πάρει οποιαδήποτε θέση για το συνταγματικό ζήτημα που πιθανώς θέτει ο περιορισμός της δωρεάν διανομής βιβλίων βάσει εισοδηματικών κριτηρίων⁶³.

IV. Η στάση της νομολογίας και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012

Η νομολογία κλήθηκε να πάρει θέση για το συνταγματικό εύρος της δωρεάν παιδείας στην ανώτατη εκπαίδευση πολύ αργότερα και αφότου για δύο περίπου δεκαετίες ο νομοθέτης, όπως είδαμε, «πειραματιζόταν» πάνω στο θέμα αυτό αποφεύγοντας συστηματικά να αναδείξει τη συνταγματική του διάσταση.

Η (παραπεμπτική) απόφαση ΣτΕ 2714/2010 για τα δίδακτρα στα μεταπτυχιακά

⁶⁰ Έτσι *Χρυσόγονος*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2^η έκδ., ό.π., 315 (και σχετικά παραπάνω, υποσημ. 32), επίσης *Αλιβιζάτος*, Πέρα από το 16, ό.π., 91-92.

⁶¹ Βλ. τις διαδοχικές αναστολές που επήλθαν με το άρθρο τρίτο παρ. 3 του ν. 2174/1993 (Α' 210), το άρθρο 3 του ν. 2454/1997 (Α' 7), το άρθρο 23 παρ. 5 του ν. 2530/1997 (Α' 218), το άρθρο 18 παρ. 1 του ν. 2640/1998 (Α' 206), το άρθρο 14 παρ. 28 του ν. 2817/2000 (Α' 78), το άρθρο 6 παρ. 6 του ν. 2909/2001 (Α' 90) και το άρθρο 23 παρ. 7 του ν. 3467/2006 (Α' 128).

⁶² Βλ. τις καταργητικές διατάξεις του άρθρου 81 αριθ. 9 του ν. 4009/2011 (Α' 195).

⁶³ Σημειωτέον ότι, όπως κρίθηκε από την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2011 (βλ. και παρακάτω, υποσημ. 79), η δωρεάν παροχή του εκπαιδευτικού υλικού αποτελεί, μαζί με τη μη επιβολή διδάκτρων, το κύριο περιεχόμενο του δικαιώματος δωρεάν παιδείας στην ανώτατη εκπαίδευση.

Μόλις το 2010, το αρμόδιο για την εκπαιδευτική νομοθεσία Γ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε για πρώτη φορά, με την απόφαση 2714/2010 που εξέδωσε υπό την επταμελή του σύνθεση, τη συνταγματικότητα της επιβολής διδασκτρων σε μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών⁶⁴. Η υπόθεση αφορούσε μία από τις πρώτες εφαρμογές των νέων διατάξεων του ν. 3685/2008 για τις μεταπτυχιακές σπουδές. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως η υπουργική απόφαση με την οποία εγκρίθηκε η λειτουργία του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών «Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνική Εργασία» στο Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, κατά το μέρος που προέβλεπε δίδακτρα για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας του⁶⁵.

Το Δικαστήριο κυριολεκτικά διχάστηκε. Τρία μέλη του με αποφασιστική ψήφο (τρεις σύμβουλοι) είχαν τη γνώμη, η οποία και επικράτησε, ότι οι διατάξεις του ν. 3685/2008 που προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής διδασκτρων σε μεταπτυχιακούς φοιτητές δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα⁶⁶. Από την άλλη, τέσσερα μέλη του Δικαστηρίου (δύο με αποφασιστική ψήφο και οι δύο πάρεδροι), μεταξύ των οποίων ο προεδρεύων Αντιπρόεδρος, καθώς και ο εισηγητής της υπόθεσης, είχαν την ακριβώς αντίθετη γνώμη, ότι οι νομοθετικές διατάξεις είναι ανεφάρμοστες ως αντισυνταγματικές και επομένως η εγκριτική του προγράμματος απόφαση, κατά το προσβαλλόμενο μέρος της που ερείδεται στις διατάξεις αυτές, είναι ακυρωτέα⁶⁷. Ενόψει αυτής της διχογνωμίας και βεβαίως της σπουδαιότητας του ζητήματος της συνταγματικότητας, το Γ΄ Τμήμα το παρέπεμψε, όπως ήταν αναμενόμενο, στην Ολομέλεια⁶⁸. Κατά παραπομπή της απόφασης αυτής εκδόθηκε προσφάτως η σχολιαζόμενη απόφαση 2411/2012 της Ολομέλειας.

Η απόφαση ΔΕφΠατρ 705/2010 για τα δίδακτρα στο ΕΑΠ

Περίπου την ίδια περίοδο, λίγους μόνο μήνες αργότερα, εκδόθηκε και δεύτερη απόφαση ακυρωτικού δικαστηρίου για τη συνταγματικότητα των διδασκτρων, η απόφαση 705/2010 του Διοικητικού Εφετείου της Πάτρας, αυτή τη φορά αναφορικά με πρόγραμμα προπτυχιακών σπουδών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου⁶⁹.

⁶⁴ ΣτΕ 2714/2010, ΕφημΔΔ 2010, 756, με σχόλιο Δ. Ακουμανάκη. Η απόφαση δημοσιεύθηκε στις 9.9.2010.

⁶⁵ Άρθρο 11 παρ. 2 της Υ.Α. 24528/Β7/2009 «Έγκριση Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης με τίτλο “Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνική Εργασία”» (Β΄ 990/26.5.2009).

⁶⁶ ΣτΕ 2714/2010, ό.π., σκέψη 7 (γνώμη της πλειοψηφίας τριών συμβούλων).

⁶⁷ ΣτΕ 2714/2010, ό.π., σκέψη 7 (γνώμη της μειοψηφίας του Αντιπροέδρου, ενός συμβούλου και δύο παρέδρων).

⁶⁸ ΣτΕ 2714/2010, ό.π., σκέψη 8.

⁶⁹ ΔΕφΠατρ 705/2010, ΕφημΔΔ 2010, 783, με σχόλιο Ν. Παπαχρήστου. Η απόφαση αυτή δημοσιεύθηκε στις 2.10.2012, λιγότερο από τρεις μήνες μετά την απόφαση ΣτΕ 2714/2010, την οποία μάλιστα η εφετειακή απόφαση μνημονεύει.

Στο Εφετείο προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως η άρνηση του ΕΑΠ να εγγράψει τον αιτούντα στο πρόγραμμα σπουδών όπου είχε επιλεγεί για να φοιτήσει, διότι αρνήθηκε να καταβάλει την προβλεπόμενη «οικονομική συμμετοχή». Και εδώ το Δικαστήριο διχάστηκε, αλλά κατέληξε σε κρίση, με δύο από τα μέλη του να κρίνουν ότι οι σχετικές διατάξεις του ν. 2552/1997 δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ενώ ο εισηγητής της υπόθεσης μειοψήφησε θεωρώντας τις αντισυνταγματικές.

Η πλειοψηφία αναγνώρισε καταρχάς ότι το δικαίωμα δωρεάν παιδείας έχει πεδίο εφαρμογής στις καθιερωμένες τρεις εκπαιδευτικές βαθμίδες και, επομένως, εκτείνεται και στην ανώτατη εκπαίδευση. Έκρινε όμως ότι το δικαίωμα δεν ισοδυναμεί με γενική απαγόρευση επιβολής διδάκτρων, αλλά είναι καταρχήν θεμιτή η είσπραξή τους για «εκπαιδευτικές υπηρεσίες που δεν εντάσσονται στο τυποποιημένο σύστημα σπουδών». Σ' αυτές περιλαμβάνει τη δια βίου εκπαίδευση, η οποία παρέχεται ως δεύτερη ευκαιρία και κατά κανόνα χωρίς εισαγωγικό διαγωνισμό, και την εξ αποστάσεως εκπαίδευση, η οποία παρέχεται εκτός διδακτηρίων και με ειδικές εκπαιδευτικές μεθόδους. Λόγος της διαφοροποίησης, κατά την πλειοψηφία, είναι ότι αυτού του είδους η εκπαίδευση «δεν περιλαμβάνεται σ' αυτήν που απευθύνεται κυρίως προς όλους τους νέους» και η οποία συνιστά τη βασική αποστολή του κράτους, αλλά είναι κατά βάση συμπληρωματική. Και δεδομένου ότι τέτοιου είδους εκπαίδευση παρέχει το ΕΑΠ, το οποίο είναι «ένα νέου τύπου πανεπιστήμιο, το οποίο διαφέρει ουσιωδώς από τα υπόλοιπα», η πλειοψηφία κατέληξε ότι η πρόβλεψη διδάκτρων για τις σπουδές στο ΕΑΠ δεν είναι αντίθετη στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της δωρεάν παιδείας⁷⁰.

Ο δικαστής που μειοψήφησε εστίασε στην κατηγορηματική διατύπωση της συνταγματικής διάταξης, την οποία χαρακτηρίζει ως «ιδιαιτέρως θετικού περιεχομένου» και από την οποία «καθίσταται σαφές ότι απονέμεται, αδιαστίκτως και ανεπιφυλάκτως, σε όλους τους Έλληνες πολίτες» το ειδικό δικαίωμα δωρεάν πρόσβασης σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης. Το δικαίωμα αυτό μάλιστα συνιστά «ειδική μορφή ισότητας, ανεπίδεκτη οποιασδήποτε εξαιρέσεως και για οποιοδήποτε λόγο». Ενόψει αυτών, οι αναμφισβήτητες ιδιαιτερότητες του ΕΑΠ ως φορέα εξ αποστάσεως και δια βίου εκπαίδευσης δεν είναι ικανές να δικαιολογήσουν παρέκκλιση από ανεξαιρέτο συνταγματικό κανόνα. Ένα δεύτερο επιχείρημα του δικαστή της μειοψηφίας είναι ότι το δικαίωμα δωρεάν παιδείας δεν αναφέρεται μόνο στις παραδοσιακές μορφές του τυποποιημένου συστήματος σπουδών, όπως είχαν διαμορφωθεί κατά τη θέσπιση του Συντάγματος, αλλά εκτείνεται και σε εκπαιδευτικές μορφές, όπως η εξ αποστάσεως και δια βίου εκπαίδευση, που ήταν μεν άγνωστες στο συντακτικό νομοθέτη, αλλά πάντως εντάσσονται στην παιδεία ως αποστολή του κράτους⁷¹.

⁷⁰ ΔΕφΠατρ 705/2010, ό.π. (γνώμη της πλειοψηφίας).

⁷¹ ΔΕφΠατρ 705/2010, ό.π. (γνώμη του δικαστή της μειοψηφίας).

Η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012 για τα δίδακτρα στα μεταπτυχιακά

Κατά παραπομπή της απόφασης του Γ' Τμήματος⁷², η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας εξέδωσε προσφάτως την απόφαση 2411/2012, με την οποία έκρινε κατά πλειοψηφία, υιοθετώντας τη γνώμη που είχε επικρατήσει στο Τμήμα, ότι οι διατάξεις του ν. 3685/2008 που προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής διδάκτρων σε μεταπτυχιακούς φοιτητές δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα.

Σύμφωνα με τη βασική σκέψη του Δικαστηρίου, το δικαίωμα δωρεάν παιδείας στην ανώτατη εκπαίδευση, με την έννοια της μη καταβολής διδάκτρων και της δωρεάν παροχής των αναγκαίων διδακτικών μέσων, καλύπτει τις προπτυχιακές σπουδές (μόνο). Αντιθέτως, ως προς τις μεταπτυχιακές και διδακτορικές σπουδές εναπόκειται στην εκτίμηση του κοινού νομοθέτη να επιβάλλει δίδακτρα για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας των σχετικών προγραμμάτων. Τη σκέψη αυτή υποστηρίζουν δύο επιχειρήματα. Πρώτον, οι προπτυχιακές σπουδές καταλήγουν στην κτήση πτυχίου, το οποίο αποδίδει ένα συστηματικό σύνολο επιστημονικών γνώσεων και παρέχει στον κάτοχό του το δικαίωμα άσκησης ορισμένου επαγγέλματος, καθώς και το δικαίωμα περαιτέρω επιστημονικής εξέλιξης. Δεύτερον, όταν ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε το 1975 το εν λόγω κοινωνικό δικαίωμα είχε υπόψη του το θεσμικό πλαίσιο και το κόστος λειτουργίας των προπτυχιακών σπουδών, καθώς οι μεταπτυχιακές σπουδές σχεδόν απουσίαζαν από τα ελληνικά πανεπιστήμια. Το Δικαστήριο κατέληξε έτσι οι διατάξεις του ν. 3685/2008 που προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής διδάκτρων για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας των μεταπτυχιακών προγραμμάτων δεν αντίκεινται στο άρθρο 16 παρ. 4 Συντ.⁷³.

Αντίθετη γνώμη, ότι οι παραπάνω διατάξεις είναι αντισυνταγματικές, είχε η διόλου ευκαταφρόνητη μειοψηφία έξι συμβούλων, δηλαδή το ένα πέμπτο της σύνθεσης. Σύμφωνα με την κύρια γνώμη της μειοψηφίας, το δικαίωμα δωρεάν παιδείας, το οποίο διαφέρει από την υποχρέωση του κράτους να ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται ή έχουν ανάγκη, κατοχυρώνεται *ανεπιφύλακτα και χωρίς καμία διάκριση* σε όλες της βαθμίδες της εκπαίδευσης. Στην ανώτατη, επομένως, εκπαίδευση το δικαίωμα καλύπτει όλα τα προγράμματα σπουδών που ο νομοθέτης εκάστοτε αναθέτει στα πανεπιστήμια και προσιδιάζουν στην αποστολή τους, χωρίς να περιορίζεται μόνο σε προγράμματα σπουδών ορισμένου επιπέδου ή περιεχομένου ούτε μόνο στα υφιστάμενα κατά το χρόνο θέσπισης του Συντάγματος, δηλαδή μόνο στα προπτυχιακά. Κατά τη γνώμη αυτή, περαιτέρω, η δωρεάν παροχή παιδείας συνδέεται άρρηκτα με τη συνταγματική θέση των πανεπιστημιακών

⁷² Βλ. παραπάνω, το κείμενο πάνω από τις υποσημ. 64-68.

⁷³ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (γνώμη της πλειοψηφίας). Όπως θα αναπτυχθεί στη συνέχεια (στο κείμενο πάνω από τις υποσημ. 77-86), η απόφαση της Ολομέλειας διαφοροποιείται σε κρίσιμα σημεία σε σχέση με τη γνώμη της πλειοψηφίας της παραπεμπτικής απόφασης.

ιδρυμάτων και την ιδιότητα των καθηγητών τους ως δημόσιων λειτουργών που υπάγονται στην αρχή της ακαδημαϊκής ελευθερίας⁷⁴.

Ένας από τους συμβούλους της μειοψηφίας πρόσθεσε στην παραπάνω γνώμη και μια περαιτέρω γραμμή επιχειρηματολογίας, που επεκτείνει αυτή την τελευταία σκέψη. Σύμφωνα με την πρόσθετη αυτή γνώμη, ο περιορισμός του δικαιώματος δωρεάν παιδείας σε ορισμένο μόνο βασικό επίπεδο σπουδών θίγει το περιεχόμενο και το αντικείμενο της *ακαδημαϊκής ελευθερίας*. Το Σύνταγμα αποκλείει τη δημιουργία οικονομικών σχέσεων μεταξύ των καθηγητών των ΑΕΙ, που είναι δημόσιοι λειτουργοί, και των φοιτητών σε οποιοδήποτε επίπεδο σπουδών εντάσσεται στην αποστολή των πανεπιστημίων, όπως αναμφίβολα και στις μεταπτυχιακές σπουδές. Όμως η καταβολή διδάκτρων δημιουργεί τέτοια σχέση, αφού σημαντικό τμήμα τους διατίθεται, κατά το νόμο, για αμοιβή ή αποζημίωση του διδακτικού ερευνητικού προσωπικού. Η ίδια γνώμη αντιστρέφει και το κύριο (ιστορικό) επιχείρημα της πλειοψηφίας, με τη σκέψη ότι μεταπτυχιακές σπουδές, έστω σε περιορισμένη έκταση, είχαν θεσπιστεί στην Ελλάδα πολύ πριν το Σύνταγμα του 1975, ήδη με το ν. 5343/1932, και ήταν βεβαίως σε γνώση του συνταγματικού νομοθέτη, ο οποίος παρά όλα αυτά διακήρυξε το δικαίωμα δωρεάν παιδείας με απόλυτο τρόπο. Ας κρατήσουμε και μια τελευταία σκέψη της γνώμης αυτής: ακόμη και όταν, μετά τη θέσπιση του Συντάγματος, επεκτάθηκαν με σειρά νόμων οι μεταπτυχιακές σπουδές, οι νόμοι αυτοί, μέχρι και το ν. 1566/1985, δεν προέβλεπαν χρηματοδότηση των προγραμμάτων με δίδακτρα. Καταβολή διδάκτρων προβλέφθηκε για πρώτη φορά με το ν. 2083/1992 (ο οποίος όμως, όπως είδαμε, παρέμεινε εν πολλοίς ανενεργός) και ήδη με το ν. 3685/2008, η συνταγματικότητα του οποίου άγεται προς κρίση στην κρινόμενη υπόθεση^{75 76}.

⁷⁴ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (κύρια γνώμη της μειοψηφίας έξι συμβούλων). Η γνώμη αυτή αναπαράγει αυτούσιο το πρώτο μέρος της γνώμης της μειοψηφίας της παραπεμπτικής απόφασης.

⁷⁵ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (πρόσθετη γνώμη ενός εκ των μειοψηφισάντων συμβούλων). Με την προσθήκη αυτή αναπαράγεται στο σύνολό της η γνώμη της μειοψηφίας της παραπεμπτικής απόφασης. Άλλωστε, ο μειοψηφιστής σύμβουλος ήταν, ως πάρεδρος τότε, ο εισηγητής της υπόθεσης ενώπιον του Τμήματος.

⁷⁶ Αυτή η τελευταία σκέψη της πρόσθετης γνώμης της μειοψηφίας, με αναφορά στην εξέλιξη της νομοθεσίας για τις μεταπτυχιακές σπουδές, μοιάζει να υπαινίσσεται ένα επιχείρημα που αποτελεί την αντίστροφη όψη του επιχειρήματος που αναπτύσσεται στη μελέτη αυτή. Το γεγονός ότι παγίως ο νομοθέτης, ήδη από το 1932, όταν δεν είχε καν συνταγματική δέσμευση, καθιέρωνε μεταπτυχιακές σπουδές χωρίς δίδακτρα διαμόρφωσε ένα νομοθετικό κεκτημένο, το οποίο εμμέσως αποδέχθηκε και ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 και πάντως για καιρό σεβάστηκε και συνέχισε και ο μετασυνταγματικός κοινός νομοθέτης. Αν παραβλέψουμε τον, εν πολλοίς ανενεργό, νόμο του 1992, ο δικαστής δικαιούται να αντιμετωπίσει το νόμο του 2008 ως μία παρέκκλιση από το νομοθετικό κεκτημένο, την πρώτη που άγεται σε δικαστική κρίση, και να την υποβάλει ως τέτοια σε εντατικό δικαστικό έλεγχο. Αυτή η γραμμή επιχειρηματολογίας έχει ωστόσο μία αδυναμία: ο νόμος του 2008 δεν συνιστά την πρώτη παρέκκλιση από ένα, κατά τα λοιπά παγιωμένο, νομοθετικό κεκτημένο, αλλά, όπως προεκτέθηκε (υπό ΙΙΙ), αποτελεί το τελευταίο επεισόδιο σε μία σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων (για τα εισοδηματικά κριτήρια στη διανομή βιβλίων, το ΕΑΠ, τα ΠΣΕ, το ΔΠΙΑΕ κλπ.) που έχουν προ πολλού υποσκάψει το όποιο νομοθετικό κεκτημένο.

«Πύρρειος» συνταγματικότητα; Όρια και προϋποθέσεις για την επιβολή διδάκτρων

Η κρίση της Ολομέλειας είναι σαφής και μονοσήμαντη: δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η νομοθετική πρόβλεψη για επιβολή διδάκτρων σε προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών. Κατά τούτο, η Ολομέλεια υιοθετεί το συμπέρασμα της γνώμης που είχε επικρατήσει στην παραπεμπτική απόφαση του Τμήματος. Αν προσέξουμε όμως το σκεπτικό της απόφασης 2411/2012, θα διαπιστώσουμε ορισμένες κρίσιμες διαφοροποιήσεις σε σχέση με την απόφαση του Τμήματος.

Πρώτον, η Ολομέλεια επιβεβαιώνει ρητά και απερίφραστα ότι το δικαίωμα δωρεάν παιδείας κατοχυρώνεται σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, δηλαδή και στην ανώτατη εκπαίδευση⁷⁷. Αποδυναμώνεται έτσι η αντίθετη εκδοχή που, ερμηνεύοντας τον όρο «κρατικά» εκπαιδευτήρια, εξαιρεί την ανώτατη εκπαίδευση από το πεδίο αναφοράς του δικαιώματος⁷⁸.

Δεύτερον, η Ολομέλεια –κάτι που δεν έκανε το Τμήμα– μάς λέει τί σημαίνει δωρεάν παιδεία, δηλαδή *ορίζει* το περιεχόμενο του δικαιώματος. Περιεχόμενο του δικαιώματος ειδικά στην ανώτατη εκπαίδευση είναι, κατά λέξη, «η ανεξάρτητα από εισοδηματικά κριτήρια μη συμμετοχή των φοιτητών στο κόστος λειτουργίας και παροχής του εκπαιδευτικού έργου διά της καταβολής διδάκτρων, καθώς και η δωρεάν προμήθεια και παροχή των αναγκαίων διδακτικών μέσων (βιβλία κλπ.)»⁷⁹. Δωρεάν παιδεία σημαίνει, επομένως, δύο πράγματα: αρνητικά, μη καταβολή διδάκτρων και, θετικά, δωρεάν παροχή των διδακτικών μέσων. Παρεμπιπτόντως, αυτό το δεύτερο σκέλος καθιστά προβληματική, τουλάχιστον αν δεν συνοδεύεται από κάποιο λειτουργικά ισοδύναμο μέτρο, την κατάργηση της δωρεάν διανομής συγγραμμάτων σε φοιτητές που το οικογενειακό τους εισόδημα υπερβαίνει ορισμένο ποσό.

Τρίτον, η Ολομέλεια εγκαταλείπει το –αρκετά προβληματικό– επιχείρημα που είχε διατυπωθεί στο Τμήμα, ότι οι προπτυχιακές σπουδές συνιστούν τη βασική αποστολή των ΑΕΙ, που μόνον αυτή καλύπτεται από το δικαίωμα δωρεάν παιδείας, ενώ οι μεταπτυχιακές σπουδές «είναι εκτός της κύριας αποστολής τους»⁸⁰. Εκλείπει έτσι κάθε υπόνοια αμφισβήτησης του συνταγματικού status των μεταπτυχιακών σπουδών σε σχέση με τις προπτυχιακές. Αποφεύγοντας όμως το επιχείρημα περί βασικής αποστολής, η Ολομέλεια θεμελιώνει τελικά το συλλογισμό της στο –από μόνο του, αρκετά ασθενές– ιστορικό επιχείρημα ότι το 1975 οι μεταπτυχιακές

⁷⁷ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (πρώτη περίοδος).

⁷⁸ Βλ. παραπάνω, υποσημ. 26, για τη γνώμη του καθηγητή Παραρά.

⁷⁹ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (δεύτερη περίοδος).

⁸⁰ Έτσι ΣτΕ 2714/2010, ό.π., σκέψη 7 (γνώμη της πλειοψηφίας).

σπουδές ήταν σχεδόν άγνωστες στην Ελλάδα και δεν τις είχε υπόψη του ο συντακτικός νομοθέτης⁸¹.

Τέταρτον, η Ολομέλεια καταλήγει ότι, «ενόψει αυτού» (δηλαδή του ιστορικού επιχειρήματος και μόνον), εναπόκειται στην εκτίμηση του κοινού νομοθέτη να επιβάλει «δίδακτρα, για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας» των μεταπτυχιακών προγραμμάτων⁸². Η νομιμότητα της επιβολής διδάκτρων φαίνεται έτσι να συναρτάται με την κάλυψη του κόστους. Σημαίνει άραγε αυτό ότι, αν το λειτουργικό κόστος μπορεί να καλυφθεί από άλλες πηγές, η επιβολή διδάκτρων δεν θα είναι συνταγματικά ανεκτή; Μπορεί ναι, μπορεί και όχι. Πιο σημαντική είναι μια άλλη σκέψη που υποκρύπτεται εδώ: ότι τα δίδακτρα δεν μπορούν να διαμορφώνονται βάσει υπεραξιών (π.χ. τη φήμη του προγράμματος) που δεν αντιστοιχούν στο κόστος, με άλλα λόγια ότι δεν είναι επιτρεπτή η εμπορευματοποίηση των μεταπτυχιακών σπουδών στο δημόσιο πανεπιστήμιο⁸³.

Τέλος, πέμπτον, η Ολομέλεια θέτει ρητά ένα όριο στο νομοθέτη όσον αφορά την εξουσία του να καθορίζει το ύψος των διδάκτρων. Σύμφωνα με την απόφαση, ο νομοθέτης μπορεί κατά τον καθορισμό των διδάκτρων να λάβει υπόψη του και εισοδηματικά κριτήρια, δεν δύναται όμως να καθορίσει δίδακτρα σε ύψος απαγορευτικό για φοιτητές περιορισμένου εισοδήματος, διότι αυτό θα παραβίαζε τη γενική ελευθερία πρόσβασης στην παιδεία⁸⁴. Το ενδιαφέρον με τη σκέψη αυτή είναι ότι δεν εισφέρει τίποτε στην κρίση περί συνταγματικότητας στη συγκεκριμένη υπόθεση, μοιάζει να διατυπώνεται ως εκ περισσού. Κρίσιμη εδώ ήταν μόνον η απόφαση με την οποία προβλέφθηκε (αφηρημένα) η καταβολή διδάκτρων ως πόρος του συγκεκριμένου προγράμματος. Ακόμη και αν είχε ήδη καθοριστεί, το (συγκεκριμένο) ύψος των διδάκτρων ήταν άγνωστο στο Δικαστήριο και πάντως άσχετο με την κρινόμενη υπόθεση. Το Δικαστήριο μοιάζει εδώ να προκαταλαμβάνει –στην πραγματικότητα, να προειδοποιεί– τον κανονιστικό νομοθέτη που θα έρθει να εξειδικεύσει την κρινόμενη απόφαση καθορίζοντας συγκεκριμένο ποσό διδάκτρων ότι η επί της αρχής συνταγματικότητα της επιβολής διδάκτρων δεν διασφαλίζει τη νομιμότητα του ύψους τους.

Ακόμη πιο ενδιαφέρον στην παραπάνω σκέψη είναι ότι το Δικαστήριο θέτει ένα όριο στον καθορισμό του ύψους των διδάκτρων, το οποίο δεν απορρέει από καθαυτό το (ειδικό) κοινωνικό δικαίωμα δωρεάν παιδείας της παρ. 4 εδ. α', αλλά από το

⁸¹ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (έκτη περίοδος). Πρβλ. και την κριτική των *Ακουμιανάκη*, ΕφημΔΔ 2010, 761, και *Παπαχρήστου*, ΕφημΔΔ 2010, 791, 793, ως προς τη χρήση του ιστορικού επιχειρήματος στις αποφάσεις που σχολιάζουν αντιστοίχως.

⁸² ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (έβδομη περίοδος, η έμφαση προστέθηκε).

⁸³ Για τη λειτουργική ιδιωτικοποίηση του δημόσιου πανεπιστημίου, ιδίως με την έννοια της ιδιωτικοποίησης της χρηματοδότησής του, και τους κινδύνους διολίσθησης στην εμπορευματοποίησή του πρβλ. ενδεικτικά τις διεισδυτικές επισημάνσεις της *J. Kelsey*, *Privatizing the universities*, *Journal of Law & Society* 1998, 51 επ.

⁸⁴ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (όγδοη και ένατη περίοδος).

(γενικό) κοινωνικό δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση, όπως συνάγεται από το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 16 Συντ. με την έννοια του *δικαιώματος πρόσβασης* στο κοινωνικό αγαθό της παιδείας. Αυτή ακριβώς η πρόσληψη των κοινωνικών δικαιωμάτων, εδώ του δικαιώματος στην παιδεία, ως δικαιωμάτων πρόσβασης σε ορισμένο κοινωνικό αγαθό⁸⁵, είναι ίσως η σημαντικότερη νομολογιακή συμβολή της απόφασης 2411/2012 της Ολομέλειας.

Θα μπορούσε κάποιος να θεωρήσει ότι, με το σκεπτικό του αυτό, το Δικαστήριο «χρυσώνει το χάπι» του τελικού συμπεράσματός του, αφού εν τέλει δεν κρίνει αντισυνταγματική την επιβολή διδάκτρων. Αυτό δεν είναι ακριβές. Το Δικαστήριο επιβεβαιώνει μεν τη συνταγματικότητα της νομοθετικής πρόβλεψης, αλλά μόνο «με τα άνω δεδομένα» – μια φράση που επίσης απουσιάζει από την παραπεμπτική απόφαση⁸⁶. Η αναφορά αυτή μπορεί να εκληφθεί και ως μια προειδοποίηση προς το νομοθέτη, ότι η επιβολή διδάκτρων είναι οριακά μόνο συνταγματικά ανεκτή και δικαιολογείται μόνο για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας και μόνο σε ύψος που δεν είναι κοινωνικά απαγορευτικό. Αν περιγράφαμε την αντιδικία στη συγκεκριμένη διαφορά με πολεμικούς όρους, δεν θα ήταν ίσως τελείως άστοχο να κάνουμε λόγο για «πύρρειο» συνταγματικότητα...

V. Σύνθεση και αποτίμηση: Το έλλειμμα συνταγματικής πολιτικής ως έλλειμμα συνταγματικής προστασίας

Γιατί η Ολομέλεια κατέληξε σε αυτή την κρίση; Δεν μπορεί να περάσει απαρατήρητο πόσο πιο στέρεη και πειστική φαίνεται η γνώμη της μειοψηφίας και, αντιστοίχως, πόσο ασθενής μοιάζει η επιχειρηματολογία της πλειοψηφίας. Το βασικό, ιστορικό επιχείρημα ότι ο συντακτικός νομοθέτης περίπου αγνοούσε τις μεταπτυχιακές σπουδές όταν θέσπιζε το δικαίωμα της δωρεάν παιδείας αντικρούεται εύκολα από τη μειοψηφία, η οποία άλλωστε δεν είχε παρά να ερμηνεύει γραμματικά μια από τις πιο σαφείς και συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν δικαίωμα. Από την άλλη, και η ίδια η πλειοψηφία φαίνεται να έχει χάσει τη βεβαιότητα που είχε επικρατήσει στο Τμήμα και υποβάλλει την κρίση της

⁸⁵ Για αυτή την πρόσληψη των κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. ενδεικτικά *Καϊδατζή*, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., 336 επ., με τις εκεί αναφορές.

⁸⁶ Έτσι ξεκινά η δέκατη περίοδος της σκέψης 8 της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, όπου διατυπώνεται ως συμπέρασμα η κρίση περί της συνταγματικότητας των κρίσιμων διατάξεων. Κατ' αντιπαραβολή, η συμπερασματική πρόταση της πλειοψηφίας στην παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 2714/2010 (σκέψη 7) ξεκινά με τη φράση «ενόψει τούτων, δεν είναι αντίθετες προς το Σύνταγμα [κλπ.]», η οποία αναφέρεται στην κοινωνική μέριμνα που ο κοινός νομοθέτης εκδηλώνει για τους φοιτητές, με υποτροφίες, ιατρική περίθαλψη και φοιτητικά δάνεια. Με άλλα λόγια, η Ολομέλεια καταφάσκει τη *συνταγματικότητα υπό όρους*, σε αντίθεση με την, ανεπιφύλακτη ως προς αυτό, παραπεμπτική απόφαση. Από δογματική άποψη, εξάλλου, ενώ η απόφαση του Τμήματος απλώς συνδέει το δικαίωμα του πρώτου εδαφίου της παρ. 4 (δικαίωμα δωρεάν παιδείας) με εκείνο του δεύτερου εδαφίου (δικαίωμα ενίσχυσης όσων έχουν ανάγκη), η Ολομέλεια το συναρτά με το γενικό κοινωνικό δικαίωμα πρόσβασης στην παιδεία που συνάγεται από το άρθρο 16 Συντ. στο σύνολό του.

περί συνταγματικότητας του νόμου σε καθόλου ευκαταφρόνητους, όπως είδαμε, όρους και προϋποθέσεις. Γιατί λοιπόν η Ολομέλεια κατέληξε σε αυτή την κρίση;

Υπάρχει, κατά τη γνώμη μου, μια «κρυφή» ένδειξη για να κατανοήσουμε τη στάση του Δικαστηρίου. Ένα στοιχείο που περνάει απαρατήρητο, αν κάποιος περιοριστεί να διαβάσει μόνο τα χωρία της απόφασης όπου αναπτύσσεται ο νομικός συλλογισμός. Προτού διατυπώσει την κρίση του για τη συνταγματικότητα, το Δικαστήριο παραθέτει, όπως κάνει άλλωστε σε κάθε απόφασή του, αυτούσιες τις κρίσιμες και, εν προκειμένω, ελεγχόμενες ως προς τη συνταγματικότητά τους νομοθετικές διατάξεις. Στην υπόθεση αυτή πρόκειται για τις *ισχύουσες* διατάξεις του ν. 3658/2008 σχετικά με την οργάνωση των μεταπτυχιακών σπουδών και τη δυνατότητα επιβολής διδάκτρων⁸⁷. Η απόφαση δεν περιορίζεται όμως σε αυτές, αλλά προτάσσει επίσης σε αυτοτελές χωρίο ένα συνοπτικό χρονικό των νομοθετικών ρυθμίσεων για τις μεταπτυχιακές σπουδές που ίσχυσαν στο πρόσφατο παρελθόν, καταλήγοντας στη διάταξη, την οποία παραθέτει αυτούσια, του άρθρου 12 παρ. 7 του ν. 2083/1992, που για πρώτη φορά προέβλεψε τη δυνατότητα επιβολής διδάκτρων σε μεταπτυχιακούς φοιτητές⁸⁸.

Γιατί το Δικαστήριο παραθέτει μια διάταξη του 1992 που δεν ισχύει πλέον και δεν είναι κρίσιμη στην υπόθεση, εφόσον η ισχύουσα και εφαρμοστέα διάταξη του 2008 την έχει ρητά καταργήσει⁸⁹; Μια εικασία που θα μπορούσε να αποτολμήσει κάποιος είναι ότι το Δικαστήριο θέλει, με πολύ έμμεσο και υπαινικτικό τρόπο, είναι αλήθεια, να μας υπενθυμίσει μία πραγματικότητα: ότι το ζήτημα του εύρους και του περιεχομένου της δωρεάν παιδείας στην ανώτατη εκπαίδευση έχει τεθεί *ως ζήτημα πολιτικής*, δηλαδή από το νομοθέτη, εδώ και τουλάχιστον μian εικοσαετία, χωρίς ωστόσο να έχει τεθεί και στη συνταγματική του διάσταση, δηλαδή *ως συνταγματικό ζήτημα*. Με άλλα λόγια, η νομοθετική πολιτική στο πεδίο της χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης διαχρονικά αποφεύγει να διατυπωθεί και ως συνταγματική πολιτική, ως ορισμένη πρόσληψη δηλαδή για την υλοποίηση του δικαιώματος στην εκπαίδευση. Αυτό συνιστά ένα *έλλειμμα συνταγματικής πολιτικής*.

Η συνέπεια αυτού του ελλείμματος φαίνεται, κατά τη γνώμη μου, ακριβώς στην απόφαση της Ολομέλειας. Συχνά στο συνταγματικό δίκαιο τίθεται το ζήτημα ποιος έχει τον «τελευταίο λόγο»; ποιος αποφασίζει τελικά για ερμηνεία των συνταγματικών

⁸⁷ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 7, όπου παρατίθενται οι κρίσιμες διατάξεις του ν. 3685/2008. Υπενθυμίζεται ότι ο νομικός συλλογισμός αναπτύσσεται στη σκέψη 8 της απόφασης.

⁸⁸ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 6, όπου μνημονεύονται οι προϊσχύσασες διατάξεις των νόμων 1268/1982, 1566/1985 και 2083/1992 για τις μεταπτυχιακές σπουδές και παρατίθεται η διάταξη του άρθρου 12 παρ. 7 του τελευταίου. Στο ίδιο πνεύμα, στην πρώτη φράση της σκέψης 7 της απόφασης, όπου παρατίθενται οι κρίσιμες διατάξεις του ν. 3685/2008, προτάσσεται η αναφορά της αιτιολογικής έκθεσης επί του νομοσχεδίου, ότι αυτό «κωδικοποιεί και συμπληρώνει τις ισχύουσες διατάξεις για τις μεταπτυχιακές σπουδές», βλ. και παραπάνω, υποσημ. 56.

⁸⁹ Στο άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 3685/2008 ρητά προβλέπεται ότι καταργούνται, μεταξύ άλλων, οι διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 2083/1992.

διατάξεων⁹⁰; Δεν πρέπει να παραβλέπουμε όμως ότι υπάρχει και ένα ζήτημα του «πρώτου λόγου», ποιος θα θέσει ορισμένο ζήτημα ως συνταγματικό, προκειμένου να προκαλέσει το διάλογο των ερμηνευτών του Συντάγματος⁹¹; Αν η κοινωνία και η πολιτεία, πρωτίστως η πολιτική εξουσία και οι πολιτικές δυνάμεις, δεν συζητούν και δεν αντιπαρατίθενται και για το Σύνταγμα, αν δεν θέτουν τουλάχιστον τις πιο σημαντικές δημόσιες πολιτικές και ως πτυχές της συνταγματικής πολιτικής, τότε δεν μπορούμε να περιμένουμε από τα δικαστήρια να θέσουν αυτά για πρώτη φορά το συνταγματικό ζήτημα⁹². Αντιλαμβάνομαι, ως εκ τούτου, την απόφαση της Ολομέλειας ως μια προσπάθεια της δικαστικής εξουσίας να αποφύγει να αναλάβει την ευθύνη της παρέμβασης σε ένα μείζον δικαιοπολιτικό ζήτημα με συνταγματική σημασία, αυτό της χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης (και, κατ' επέκταση, του κόστους του κοινωνικού κράτους και της κατανομής του στους πολίτες). Η πολιτική εξουσία, οι πολιτικές δυνάμεις, αλλά και ευρύτερα η κοινωνία δεν είναι δυνατόν να επαφίενται στα δικαστήρια για να αντιμετωπίσουν το ζήτημα αυτό στη συνταγματική του διάσταση, όταν οι ίδιες διαχρονικά αποφεύγουν να το θέσουν καν. Με την απόφαση της Ολομέλειας πράγματι περιορίζεται, αν και υπό όρους, το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος δωρεάν παιδείας. Όμως αυτό δεν θα πρέπει να το καταλογίζουμε στο ίδιο το Δικαστήριο. Είναι μάλλον το έλλειμμα συνταγματικής πολιτικής που μοιραία οδηγεί κάποια στιγμή και σε *έλλειμμα συνταγματικής προστασίας*.

Στον τίτλο της μελέτης αυτής δηλώνεται ότι αφορμή της υπήρξε η «απόφαση για τα δίδακτρα στις μεταπτυχιακές σπουδές». Σκοπίμως δεν προσδιορίζεται ποια είναι αυτή η απόφαση. Η μελέτη δεν αναφέρεται μόνο –και, υπό μίαν έννοια, ούτε καν κυρίως– στην απόφαση 2411/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Υπαινίσσεται μάλλον μίαν απόφαση και πολύ περισσότερο μια συζήτηση, την ευθύνη της οποίας η πολιτική εξουσία, οι πολιτικές δυνάμεις, η ίδια η κοινωνία, διαχρονικά προσπαθούν να αποποιηθούν –και η οποία όμως τίθεται με τρόπο επιτακτικό σε συνθήκες οικονομικής κρίσης. Το κόστος και η χρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης και γενικότερα του κοινωνικού κράτους είναι προφανώς και συνταγματικό ζήτημα. Ανήκει στην πολιτική εξουσία να αναδεχθεί την ευθύνη που της αναλογεί (και την οποία της υπενθυμίζει ενίοτε με τον τρόπο της, όπως με αυτή την απόφαση, η δικαστική εξουσία) και να θέσει συστηματικά στο δημόσιο διάλογο και τη δημοκρατική διαδικασία το ζήτημα αυτό. Πάντως, η τήρηση του Συντάγματος και η προστασία των δικαιωμάτων δεν είναι έργο αποκλειστικά των δικαστηρίων, αλλά πρωτίστως ευθύνη της δημοκρατίας.

⁹⁰ Βλ. προσφάτως *N. Alivizatos*, Who decides in last resort? Elected officials and judges, σε: www.constitutionalism.gr (ανάρτηση 4.10.2011).

⁹¹ Βλ. παραπάνω, τις αναφορές στις υποσημ. 2-9.

⁹² Το επιχείρημα αυτό αναπτύσσει ιδίως ο καθηγητής *Mark Tushnet*, μεταξύ άλλων στις μελέτες του που αναφέρονται παραπάνω, υποσημ. 8, αλλά πρωτίστως στο έργο του *Taking the Constitution away from the courts*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 1999.

