

Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων σχετικά με τη συνταγματικότητα ορισμένων ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου για τα ΑΕΙ

του Χαράλαμπου Ανθόπουλου

Επίκουρου Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου ΕΑΠ¹

1. Εισαγωγή

Ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975, με νωπή την εμπειρία των αυταρχικών επεμβάσεων στο Πανεπιστήμιο κατά τη διάρκεια της επταετίας, απέδωσε ιδιαίτερη σημασία και βαρύτητα στο ζήτημα της ανώτατης εκπαίδευσης και της δημοκρατικής οργάνωσής της. Κατοχύρωσε ρητά την ακαδημαϊκή ελευθερία (άρθρο 16 § 1 Συντ.), δηλαδή την ελευθερία της επιστημονικής έρευνας και διδασκαλίας στα πανεπιστήμια και στα άλλα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, χωρίς να θέτει σε αυτήν προκαθορισμένες ιδεολογικές κατευθύνσεις, αναγνώρισε ως θεμελιώδες δικαίωμα του Πανεπιστημίου την πλήρη αυτοδιοίκησή του (άρθρο 16 § 5 εδ. α΄ Συντ.), έθεσε κάτω από ένα ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς τους πανεπιστημιακούς δασκάλους, χαρακτηρίζοντάς τους ως δημόσιους λειτουργούς (άρθρο 16 § 6 Συντ.), θέσπισε ειδική διάταξη για τους φοιτητικούς συλλόγους και τη συμμετοχή των σπουδαστών σε αυτούς (άρθρο 16 § 5 εδ. δ΄), ανοίγοντας έτσι τον δρόμο για τη συμμετοχή των φοιτητών στη διοίκηση των πανεπιστημιακών υποθέσεων.

Οι διατάξεις αυτές, σε συνδυασμό και με τη ρητή απαγόρευση της ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων (άρθρα 16 § 8 εδ. β΄ Συντ., 16 § 5 εδ. α΄ Συντ.), θέτουν ένα συγκεκριμένο πλαίσιο αρχών και κανόνων δεσμευτικό για τον κοινό νομοθέτη, περιορίζοντας την πολιτική διακριτική ευχέρειά του κατά τη ρύθμιση από αυτόν της παροχής της ανώτατης εκπαίδευσης και του τρόπου οργάνωσής της.

Από το πλαίσιο αυτό αφίσταται ριζικά το προσχέδιο νόμου για την ανώτατη εκπαίδευση που έδωσε στη δημοσιότητα το Υπουργείο Παιδείας τη Δευτέρα 4 Ιουλίου 2011. Το εν λόγω προσχέδιο περιέχει σειρά αντισυνταγματικών ρυθμίσεων, οι οποίες στη σύνθεσή τους ανατρέπουν πλήρως τις βάσεις του πανεπιστημιακού συνταγματικού συστήματος, όπως αυτό καθορίζεται από τα άρθρα 16 § 1, 16 § 5, και 16 § 6 του Συντάγματος. Στο παρόν γνωμοδοτικό σημείωμα θα αρκεσθούμε στην επισήμανση εκείνων των ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου, που δεν δημιουργούν απλώς αμφιβολίες ως προς τη συνταγματικότητά τους, αλλά

¹ Η γνωμοδότηση δημοσιεύεται στην ΕφημΔΔ 3/2011.

είναι προδήλως αντισυνταγματικές, δηλαδή έρχονται σε άμεση και ευθεία αντίθεση προς το άρθρο 16 του Συντάγματος.

2. Η αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η λειτουργική της σχέση με την ακαδημαϊκή ελευθερία

Από το άρθρο 16 § 5 εδ. β΄ Συντ., που ορίζει ότι τα πανεπιστήμια και τα άλλα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα «λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους», προκύπτει σαφώς ότι τα θέματα οργάνωσης των ιδρυμάτων αυτών ανήκουν στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη. Πλην όμως, κατά τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών, ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται από το άρθρο 16 § 5 εδ. α΄ Συντ., σύμφωνα με το οποίο η «ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση». Ειδικότερα, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει τον θεσμό της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης, ο οποίος αποτελεί συγχρόνως και θεμελιώδες δικαίωμα του Πανεπιστημίου (πρβλ. *Πρ. Δαγτόγλου*, Ατομικά Δικαιώματα, Α΄, Αθήνα, 1991, σ. 679), αλλά ούτε να τον διαμορφώσει με τέτοιο τρόπο ώστε η αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων και των άλλων ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων να μην μπορεί να χαρακτηριστεί ως «πλήρης».

Όπως γίνεται δεκτό τόσο στη θεωρία (βλ. *Αρ. Μάνεση*, Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, σε: *του ίδιου*, Συνταγματική θεωρία και πράξη, I, 1954 - 1979, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 698 επ., *Ευ. Βενιζέλου*, Τα Πανεπιστημιακά όργανα κατά τον ν. 1268/1982 και η πλήρης αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ, σε: Αρμ 1983, σ. 720 επ., *Κ. Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Αθήνα 2006, σ. 342 επ.), όσο και στη νομολογία (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 2786/1984, ΣτΕ Ολ. 2805/1984, ΑΠ 1314/1984), «πλήρης αυτοδιοίκηση» των πανεπιστημίων και των άλλων ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι τα όργανα διοίκησης των ιδρυμάτων αυτών αναδεικνύονται από τα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας του οικείου ιδρύματος -αφού η αυτοδιοίκηση νοείται κατ' αναφορά προς κάθε μεμονωμένο ίδρυμα και όχι προς το σύνολό τους- που αποτελείται από τους διδάσκοντες και τους διδασκόμενους σε αυτό και απαρτίζονται από πρόσωπα που ανήκουν στη συγκεκριμένη ακαδημαϊκή κοινότητα.

Μια τέτοια σύνθεση των οργάνων αυτών δικαιολογείται και από το γεγονός ότι η συνταγματική εγγύηση της «πλήρους αυτοδιοίκησης» των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων κατά το άρθρο 16 § 5 εδ. α΄ Συντ. αποσκοπεί στην πληρέστερη διασφάλιση της ακαδημαϊκής ελευθερίας κατά το άρθρο 16 § 1 Συντ., φορείς της οποίας είναι τόσο οι διδάσκοντες όσο και οι διδασκόμενοι (βλ. *Αρ. Μάνεση*, ό.π., σ. 699 - 700) και συνεπώς μόνον από αυτούς, δηλαδή όσους συγκροτούν την ακαδημαϊκή κοινότητα

του οικείου ιδρύματος, επιτρέπεται να αναδεικνύονται τα όργανα της πανεπιστημιακής διοίκησης και μόνον από αυτούς επιτρέπεται να απαρτίζονται.

Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την απόφαση 2805/1984 του ΣτΕ, τα μέλη του διοικητικού προσωπικού των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, επειδή δεν έχουν άμεση σχέση «προς το επιτελούμενο στα πανεπιστήμια έργο προαγωγής και μετάδοσης της επιστήμης και της έρευνας» και, υπό την έννοια αυτή, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως φορείς της ακαδημαϊκής ελευθερίας, δεν επιτρέπεται να μετέχουν στο εκλεκτορικό σώμα επιλογής των πρυτανικών αρχών, δεδομένου ότι οι αρχές αυτές δεν έχουν αμιγώς διοικητικά καθήκοντα, αλλά και αποφασιστική συμβολή στην άσκηση αρμοδιοτήτων που αφορούν άμεσα ή έμμεσα την ακαδημαϊκή ελευθερία. Από την απόφαση αυτή του ΣτΕ προκύπτει σαφώς ότι δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή ούτε η συμμετοχή «τρίτων» ιδιωτών σε όργανα της πανεπιστημιακής διοίκησης, τα οποία ασκούν αρμοδιότητες που αφορούν την επιστημονική, ερευνητική και εκπαιδευτική λειτουργία του ιδρύματος, αφού τα εν λόγω πρόσωπα δεν έχουν καμία σχέση με τη λειτουργία αυτή.

3. Αντισυνταγματικότητα της σύνθεσης του Συμβουλίου του Ιδρύματος

Υπό τα δεδομένα αυτά, είναι χωρίς άλλο αντισυνταγματική η συμμετοχή επτά ή τεσσάρων εξωτερικών μελών «εκ προσωπικοτήτων» στο Συμβούλιο του Ιδρύματος, έστω κι αν αυτά επιλέγονται από τα υπόλοιπα οκτώ ή πέντε εσωτερικά μέλη, από τα οποία επτά ή τέσσερα είναι πρωτοβάθμιοι Καθηγητές που εκλέγονται από το σύνολο των Καθηγητών του οικείου ιδρύματος και ένα μέλος είναι εκπρόσωπος των φοιτητών (άρθρο 8 §§ 2, 4, 5 και 7 του προσχεδίου νόμου). Ας σημειωθεί ότι στο Συμβούλιο του Ιδρύματος συγκεντρώνονται οι πιο κρίσιμες αρμοδιότητες σε όλα σχεδόν τα θέματα που αφορούν την επιστημονική, ερευνητική και εκπαιδευτική λειτουργία του οικείου ΑΕΙ (διαμόρφωση της στρατηγικής της ανάπτυξης του ιδρύματος και της ιδιαίτερής του φυσιογνωμίας, κατάρτιση του Οργανισμού και του Εσωτερικού Κανονισμού, επιλογή του Πρύτανη και των Κοσμητόρων των Σχολών, γενική εποπτεία και έλεγχος της λειτουργίας του ιδρύματος κ.λπ.), η διαχείριση των οποίων δεν νοείται να γίνεται από «τρίτους» ιδιώτες. Συμμετοχή εξωτερικών μελών, αλλά σε μικρότερο από το προβλεπόμενο στο προσχέδιο ποσοστό, θα μπορούσε κατ' εξαίρεση να γίνει συνταγματικώς δεκτή, αν το Συμβούλιο του ιδρύματος είχε μόνο γνωμοδοτικές ή τεχνικές, οικονομικο-διαχειριστικές αρμοδιότητες.

4. Αντισυνταγματικότητα του τρόπου ανάδειξης του Πρύτανη

Αντισυνταγματική είναι και η ανάδειξη του Πρύτανη με έμμεση εκλογή από το Συμβούλιο του Ιδρύματος (άρθρο 8 § 14 του προσχεδίου νόμου), όχι μόνο λόγω της συμμετοχής σε αυτό εξωτερικών μελών, την οποία δεν επιτρέπει το άρθρο 16 § 5 εδ. α΄ Συντ., εν όψει των αρμοδιοτήτων του οργάνου αυτού, αλλά και λόγω της ολιγομελούς σύνθεσής του, που το καθιστά ένα όργανο μη επαρκώς αντιπροσωπευτικό για την εκλογή του Πρύτανη.

Το άρθρο 16 § 5 εδ. α΄ Συντ. δεν αποκλείει την έμμεση εκλογή του Πρύτανη, υπό τον όρο, όμως, ότι το αναδεικνύον όργανο θα έχει ευρεία αντιπροσωπευτικότητα, ώστε να εξασφαλίζεται η αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση του Πρύτανη, ως επικεφαλής ενός «πλήρως αυτοδιοικούμενου», και άρα εσωτερικά δημοκρατικού, νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Ένα τέτοιο όργανο με ευρεία αντιπροσωπευτικότητα θα μπορούσε να είναι η Σύγκλητος, υπό την προβλεπόμενη από την ισχύουσα νομοθεσία σύνθεσή της (βλ. άρθρο 2 του ν. 2083/1992). Αντίθετα, η προβλεπόμενη από το προσχέδιο νόμου σύνθεση της Συγκλήτου (άρθρο 8 § 19) δεν εξασφαλίζει την απαιτούμενη αντιπροσωπευτικότητα, αφού οι Κοσμήτορες των Σχολών, οι οποίοι αποτελούν αυτοδικαίως μέλη της, επιλέγονται από το Συμβούλιο του Ιδρύματος (για την αντισυνταγματικότητα του τρόπου ανάδειξης των Κοσμητόρων των Σχολών, βλ. παρακάτω υπό § 5).

Πάντως, δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο τρόπος ανάδειξης του Πρύτανη που εκφράζει πιο αυθεντικά τη δημοκρατική ratio του άρθρου 16 § 5 εδ. α΄ Συντ. είναι η άμεση εκλογή του από όλα τα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, συμπεριλαμβανομένων και των φοιτητών, αλλά με μειωμένο, λόγω του μεγάλου αριθμού τους, τον συντελεστή βαρύτητας της ψήφου τους, εν σχέσει προς τον αντίστοιχο των μελών του διδακτικού προσωπικού. Η άμεση εκλογή του Πρύτανη με καθολική και μυστική ψηφοφορία εξασφαλίζει σε αυτόν αυξημένη αντιπροσωπευτικότητα και νομιμοποίηση, τον ισχυροποιεί απέναντι σε ενδεχόμενες πιέσεις από την κυβέρνηση ή από το εθνικό ή τοπικό πολιτικό σύστημα ή από παράγοντες της αγοράς και, συγχρόνως, τον υποχρεώνει στο πλαίσιο πάντοτε της εξυπηρέτησης του αντικειμενικού συνταγματικού σκοπού των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων να σέβεται και να εξισορροπεί τα δικαιώματα, τα συμφέροντα και τις προτιμήσεις των μελών και των συνιστωσών της ακαδημαϊκής κοινότητας, κάτι το οποίο προσιδιάζει σε μια αντιπροσωπευτική δράση και ανταποκρίνεται στη νομική φύση του Πανεπιστημίου, ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που χαρακτηρίζεται και από ένα έντονο «προσωπικό» ή «σωματειακό» στοιχείο (βλ. *Αρ. Μάνεση*, ό.π., σ. 698 - 699, *Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, Θεσσαλονίκη 2002, σ. 232 επ.).

Το άρθρο 8 § 13 του προσχεδίου νόμου προβλέπει ότι ο Πρύτανης μπορεί να προέρχεται και από άλλο Πανεπιστήμιο, της ημεδαπής ή της αλλοδαπής. Πλην όμως, τυχόν εκλογή ως Πρύτανη, προσώπου που δεν ανήκει στο ακαδημαϊκό σώμα του οικείου ιδρύματος, θα ερχόταν σε αντίθεση προς το άρθρο 16 § 5 εδ. α' Συντ., αφού ένα τέτοιο πρόσωπο δεν θα είχε κανένα σύνδεσμο προς τη συγκεκριμένη ακαδημαϊκή κοινότητα και τις υποθέσεις του συγκεκριμένου ιδρύματος, τις οποίες θα εκκαλείτο να διαχειρισθεί (προβλ. Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, ό.π., σ. 234 επ.).

5. Αντισυνταγματικότητα του τρόπου ανάδειξης του Κοσμήτορα της Σχολής

Η αρχή της «πλήρους αυτοδιοίκησης» των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων κατά το άρθρο 16 § 5 εδ. α' Συντ. αποτελεί τον θεμελιώδη κανόνα συγκρότησης όχι μόνο των κεντρικών, αλλά και των περιφερειακών οργάνων της πανεπιστημιακής διοίκησης, αφού η αρχή αυτή αφορά τόσο το συγκεκριμένο ίδρυμα ως όλο όσο και τις επιμέρους οργανωτικές του αρθρώσεις (για την εξακτίνωση της αρχής της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης στις επιμέρους ακαδημαϊκές - διοικητικές δομές, βλ. από τη διεθνή βιβλιογραφία, *A. D'Atena, L' autonomia universitaria*, σε: *του ίδιου, Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 2006, σ. 117 επ.).

Το προσχέδιο νόμου ορίζει ως βασική ακαδημαϊκή και διοικητική μονάδα των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων τη Σχολή, η οποία καλύπτει μια ενότητα συγγενών επιστημονικών κλάδων, και οργανώνει Προγράμματα Σπουδών που εντάσσονται στους κλάδους αυτούς (άρθρο 7 § 1). Παραδόξως και πέρα από κάθε έννοια συνταγματικής νομιμότητας, προβλέπεται ότι ο Κοσμήτορας της Σχολής δεν θα εκλέγεται από τα μέλη του διδακτικού προσωπικού που ανήκουν στην οικεία Σχολή και διδάσκουν στα επιμέρους Προγράμματα Σπουδών, αλλά από το Συμβούλιο του Ιδρύματος, το οποίο θα τον επιλέγει μεταξύ των ενδιαφερομένων Καθηγητών πρώτης Βαθμίδας της Σχολής που έχουν «αναγνωρισμένο κύρος» (άρθρα 8 § 9 και 9 § 2 του προσχεδίου νόμου). Με τη ρύθμιση αυτή καταργείται στην ουσία η πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση σε επίπεδο Σχολής. Δύσκολα θα μπορούσε να φαντασθεί κανείς μια τόσο φανερή παραβίαση ή παρανόηση του άρθρου 16 § 5 εδ. α' Συντ.

6. Αντισυνταγματικότητα της παύσης των εν ενεργεία Πρυτανικών Αρχών πριν από την κανονική λήξη της θητείας τους

Δεν έχουν ακόμα δοθεί στη δημοσιότητα οι διατάξεις του νομοσχεδίου που ρυθμίζουν τη διαδικασία μετάβασης στο νέο σύστημα πανεπιστημιακής διοίκησης. Θεωρούμε, όμως, σκόπιμο να επισημάνουμε

εκ των προτέρων ότι η θητεία των εν ενεργεία Πρυτανικών Αρχών θα πρέπει να λήξει σύμφωνα με τις διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο της εκλογής τους. Τυχόν παύση με νόμο των εν ενεργεία Πρυτανικών Αρχών πριν από την κανονική λήξη της θητείας τους θα ερχόταν σε αντίθεση προς το άρθρο 16 § 5 εδ. α' Συντ., διότι θα ανέτρεπε την ενσωματωθείσα στο εκλογικό αποτέλεσμα «πανεπιστημιακή αυτοδιοικητική βούληση», προκειμένου να μην καθυστερήσει η εφαρμογή της νέας πανεπιστημιακής πολιτικής. Κατ' αυτόν τον τρόπο, κάθε νέα κυβέρνηση που θα ήθελε να αλλάξει το εκάστοτε ισχύον σύστημα πανεπιστημιακής διοίκησης θα προχωρούσε στην παύση των εν ενεργεία πανεπιστημιακών οργάνων, μεσούσης της θητείας τους...