

**Σαράντη Κ. Ορφανουδάκη**  
*Αναπληρωτή Καθηγήτη Συνταγματικού Δικαίου*  
*στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

## Γ Ν Ω Μ Ο Δ Ο Τ Η Σ Η

### ΕΡΩΤΗΜΑ

Μου ετέθη το ακόλουθο ερώτημα: από ποιο υποσύνολο των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης των ΑΕΙ (εσωτερικά-εξωτερικά) θα πρέπει να επιλεγεί ο Πρόεδρός του;

### ΑΠΑΝΤΗΣΗ

1. Ο Έλληνας Νομοθέτης, με τον νόμο 4009/2011 «Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων», αποφάσισε τη μεταβολή του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων της Χώρας. Εξάλλου, με τον νόμο 4076/2012, εισήγαγε τροποποιήσεις που συνδέονται με κανονιστικά πεδία, τα οποία συνάντησαν ζωηρή κοινωνική κριτική. Μεταξύ των προβλεπόμενων νέων οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ, περιλαμβάνεται η θέσπιση Συμβουλίου Διοίκησης, με σοβαρότατες αρμοδιότητες και τη συμπερίληψη στη σύνθεσή του εξωτερικών μελών, δηλαδή προσώπων που δεν ανήκουν στο στελεχικό δυναμικό των Ιδρυμάτων.

Για την διαδικασία επιλογής του Προέδρου και των εξωτερικών μελών του Συμβουλίου Διοίκησης, προνοούσε η διάταξη του άρθρου 8 § 5 β του ν. 4009/2011, που επί λέξει είχε ως ακολούθως: *«[ο] πρόεδρος και τα λοιπά εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου εκλέγονται χωριστά το καθένα από τα εσωτερικά μέλη, με φανερή ψηφοφορία και πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του συνόλου των εσωτερικών μελών. Αν δεν επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία, η εκλογή επαναλαμβάνεται μέσα σε μία εβδομάδα, οπότε και απαιτείται πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των εσωτερικών μελών. Με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του συνόλου των μελών μπορεί να παυθεί εξωτερικό μέλος για λόγους πλημμελούς άσκησης των υποχρεώσεων και καθηκόντων του»*. Με το άρθρο 2 § 5 του ν. 4076/2012, όμως, η ανωτέρω διάταξη τροποποιήθηκε ως εξής: *«[ο] πρόεδρος και τα λοιπά εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου εκλέγονται χωριστά το καθένα από τα εσωτερικά μέλη, με φανερή ψηφοφορία και πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του συνόλου των εσωτερικών μελών. Τα εσωτερικά μέλη συγκαλούνται προς τούτο, εντός αποκλειστικής προθεσμίας επτά (7) ημερών από την ανάδειξή τους, από το εσωτερικό μέλος που έλαβε τις περισσότερες ψήφους κατά την*

εκλογή του, το οποίο και προεδρεύει της διαδικασίας. Αν δεν επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία, η εκλογή επαναλαμβάνεται μέσα σε επτά (7) ημέρες, οπότε και απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων εσωτερικών μελών. Με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του συνόλου των μελών μπορεί να παυθεί εξωτερικό μέλος για λόγους πλημμελούς άσκησης των υποχρεώσεων και καθηκόντων του. Αν δεν επιτευχθεί η απαιτούμενη ανωτέρω πλειοψηφία, η συνεδρίαση επαναλαμβάνεται μέσα σε επτά (7) ημέρες, οπότε και απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών».

Απλή σύγκριση των δύο διατάξεων αναδεικνύει ότι το πρώτο εδάφιο παρέμεινε ως είχε, ενώ ο Νομοθέτης α) έκρινε σκόπιμο να εισάγει προθεσμία για τη σύγκληση των εσωτερικών μελών του Συμβουλίου και β) τροποποίησε τις διαδικαστικές προϋποθέσεις εκλογής του Προέδρου και των εξωτερικών μελών του, καθώς και εκείνες που αφορούν την έκπτωση εξωτερικού μέλους.

Το, κατά τα παραπάνω, πρώτο εδάφιο του νόμου, σύμφωνα με το οποίο «[ο] πρόεδρος και τα λοιπά εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου εκλέγονται χωριστά το καθένα από τα εσωτερικά μέλη, με φανερή ψηφοφορία και πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του συνόλου των εσωτερικών μελών», δεν διεκδικεί -ασφαλώς- αρετές σαφούς διατύπωσης, αφού η υφιστάμενη οδηγεί σε δύο δυνατές ερμηνευτικές προσεγγίσεις: π ρ ώ τ ο ν, ότι οι εκλέκτορες (εσωτερικά μέλη) υποχρεούνται να επιλέξουν μεταξύ των υποψηφίων εξωτερικών μελών τον Πρόεδρο του Συμβουλίου και δ ε ύ τ ε ρ ο ν, ότι οι εκλέκτορες θα πρέπει να προτάξουν την εκλογή του Προέδρου από το υποσύνολο των εκλεκτόρων. Τις δύο αυτές ερμηνευτικές εκδοχές καθιστά δυνατή η (μάλλον κακή) χρήση του επιθέτου «τα λοιπά» στην γραμματική διατύπωση της επίμαχης διάταξης.

Εν πάση περιπτώσει, και οι δύο προαναφερόμενες εκδοχές, εξ αιτίας της κακής διατύπωσης της κανονιστικής πρόβλεψης, είναι -κατ' αρχάς- υποστηρίξιμες.

**2.** Η υιοθέτηση, ωστόσο, της μιας ή της άλλης εκδοχής είναι προφανές ότι οδηγεί σε διαφορετικά αποτελέσματα και έτσι ο ερμηνευτής του δικαίου, δηλαδή εκείνος που θα κληθεί να εφαρμόσει τον δικαιοκάνονα, ευρίσκεται στη δυσχερή θέση να πρέπει να παρακάμψει το ζήτημα μέσω της ερμηνείας, ικανοποιώντας, όπως προσφυώς επισημαίνεται, ένα «μεταμεθοδολογικό, φιλοσοφικό αίτημα, που πηγάζει από τον ορθό Λόγο»<sup>1</sup> και, εξ αυτής της αιτίας, εδράζεται στην αρχή του ουσιαστικού κράτους δικαίου. Για την τεκμηρίωση αυτής της θέσης, άλλωστε, ορθά εισφέρεται το

---

<sup>1</sup> Έτσι Κ. Μ. Σταμάτης, Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων, ζ' έκδ. (2006), σελ.346.

επιχείρημα: «[π]ράγματι αυτή η γενική αρχή του θετικού δικαίου -ενός δημοκρατικού κράτους δικαίου- κελεύει κατ' ουσίαν οι αποφάσεις των κρατικών οργάνων να είναι σύμφωνες με το νόμο, ο δε νόμος να είναι δικαιολογήσιμος στο περιεχόμενό του, ώστε οι κρίσεις που βασίζονται σ' αυτόν να μπορούν να είναι ορθές. Στις οριακές περιπτώσεις, όμως, στις οποίες ο νόμος περιλαμβάνει άδικες ή παράλογες ρυθμίσεις, είναι αδύνατον να τεκμηριωθούν νομικές κρίσεις ορθές. Σε αυτές τις περιπτώσεις, επομένως, επιτρέπεται ο ερμηνευτής να επαναερμηνεύει το νόμο με γνώμονα ότι δεν μπορεί ο νομοθέτης να έχει επιδιώξει να θεσπίσει κάτι το καταδήλως άδικο ή παράλογο»<sup>2</sup>.

Με τις παραπάνω προαποδοχές, είναι πρόδηλο ότι στην ερευνώμενη διάταξη δεν τίθεται ζήτημα άρσης μιας «κατάδηλης αδικίας» ή διαπίστωσης «παραλόγου». Με άλλα λόγια, έργο της ερμηνείας (που η μεθοδολογία της επιστήμης του δικαίου στεγάζει υπό τον όρο «λογική ερμηνεία»<sup>3</sup>) είναι να συγκριθούν οι, κατά τα παραπάνω, δύο δυνατές ερμηνευτικές προσεγγίσεις και να προκριθεί εκείνη που θα αναδεικνύει-επιβεβαιώνει τον «έλλογο νομοθέτη». Η επιλογή της εκδοχής, ότι ο Πρόεδρος του Συμβουλίου θα πρέπει να αναζητηθεί μεταξύ των εκλεγμένων εσωτερικών μελών του, είναι -μάλλον- εκείνη που προσιδιάζει στον, κατά τεκμήριο, «έλλογο νομοθέτη». Το επιχείρημα υπέρ της άποψης αυτής αντλείται α) από το γεγονός ότι, πριν την, κατά το νόμο, επιλογή των εξωτερικών μελών, μεσολαβεί η λειτουργία ενός συλλογικού οργάνου, που συγκαλείται και προεδρεύεται από το εσωτερικό μέλος που έλαβε τις περισσότερες ψήφους κατά την εκλογή του Συμβουλίου και β) από το επίσης γεγονός ότι το ενδιάμεσο αυτό όργανο έχει αποκλειστικό έργο δύο διαφορετικές εκλογές, εκείνη του Προέδρου του Συμβουλίου και αυτή των εξωτερικών του μελών. Η τυχόν εκλογή του Προέδρου από εξωτερικό μέλος, χωρίς τη συμμετοχή των υπολοίπων εξωτερικών μελών (που ακόμα δεν έχουν εκλεγεί) θα ήταν λογικά αδιανόητη, αφού θα παραβίαζε κάθε κανόνα συγκρότησης οργάνου της δημόσιας διοίκησης. Η επιλογή του νομοθέτη να προηγείται η εκλογή του Προέδρου του Συμβουλίου και να έπεται η εκλογή των εξωτερικών λογικά συστοιχείται πλήρως με το γεγονός ότι το νομίμως διασκεπτόμενο συλλογικό όργανο είναι το ενδιάμεσο συλλογικό όργανο, που προέκυψε από τις προτιμήσεις των οριζόμενων από το νόμο εκλογέων. Έτσι δεν απομένει

---

<sup>2</sup> Κ.Μ. Σταμάτης, *ibid.*

<sup>3</sup> Για την «λογική ερμηνεία» βλ. Κ.Μ. Σταμάτη, *ό.π.*, σελ. 378-379. Πρβλ. πάντως και Κ. Τσάτσου, Το πρόβλημα της ερμηνείας του Δικαίου, β' εκδ. (1978), σελ. 123, όπου υποστηρίζεται ότι η «λογική ερμηνεία, εν αντιθέσει προς την γραμματικήν, σημαίνει ακριβώς την ιστορικώς ή τελολογικώς καθοριζόμενην».

άλλη λογική εκδοχή από εκείνη ότι η εκλογή περιορίζεται μεταξύ των μελών του συλλογικού οργάνου που λειτουργεί νομίμως, δηλαδή των εσωτερικών μελών του Συμβουλίου, στο οποίο ανήκει αποκλειστικά η αρμοδιότητα εκλογής του Προέδρου, που θα διευθύνει τις εργασίες του Συμβουλίου Διοίκησης, όταν ολοκληρωθεί η νόμιμη συγκρότηση του από το προαναφερόμενο ενδιάμεσο όργανο. Η κατά τα παραπάνω λογική ερμηνεία της υπό κρίση διάταξης ενισχύεται ιδιαίτερα από τη διάταξη του άρθρ. 13 § 3 εδ. β' του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), που ορίζει «[α]ν το συλλογικό όργανο αποτελείται αποκλειστικώς από αιρετά μέλη, ο πρόεδρος, ο γραμματέας και τα λοιπά μέλη στα οποία ανατίθεται συγκεκριμένο αξίωμα, μαζί με τους αναπληρωματικούς τους, εκλέγονται, με μυστική ψηφοφορία, από τα μέλη του συλλογικού οργάνου». Από την διάταξη αυτή αβίαστα προκύπτει ότι ο νομοθέτης αυτού του τόσο σημαντικού νομοθετήματος -προεχόντως- εμπιστεύεται την αρχή της συλλογικής αυτονομίας, όταν τα όργανα της δημόσια διοίκησης συντίθενται αποκλειστικά από αιρετά μέλη.

**3.** Σε επίρρωση, άλλωστε, των αιτιάσεων για την ορθή ερμηνεία του πρώτου εδαφίου του άρθρου 8 § 5 β του ν. 4009/2011 εισφέρεται το γράμμα της παραγράφου 7 του άρθρου 8 του ν. 4009/2011, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σύμφωνα με την οποία «[τ]α μέλη του Συμβουλίου εκλέγουν, με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών του, τον αναπληρωτή πρόεδρο του Συμβουλίου μεταξύ των καθηγητών του ιδρύματος που έχουν εκλεγεί στο Συμβούλιο. Αν δεν επιτευχθεί η απαιτούμενη ανωτέρω πλειοψηφία, η συνεδρίαση επαναλαμβάνεται μέσα σε επτά (7) ημέρες, οπότε και απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών». Η ανάγνωση -και μόνον- της άνω ρύθμισης παρέχει το επιχείρημα, ότι η τελολογική ερμηνεία (πλέον) της υπό κρίση διάταξης επιβάλλει Πρόεδρος του Συμβουλίου να εκλεγεί μεταξύ των καθηγητών του ιδρύματος που έχουν εκλεγεί στο Συμβούλιο, καθώς η βούληση του Νομοθέτη δεν μπορεί να διαφοροποιείται σε άλλη επιλογή για τον Πρόεδρο από εκείνη για τον Αναπληρωτή του!

**4.** Η σύμφωνη προς το Σύνταγμα ερμηνεία του Νόμου, τέλος, καθιστά μόνη δυνατή την ερμηνεία ότι η εκλογή Προέδρου Συμβουλίου ΑΕΙ αναζητάται μόνο μεταξύ των εκλεγέντων-καθηγητών του Ιδρύματος. Ειδικότερα, δεδομένου ότι θεωρία και νομολογία αποδέχονται ότι η σύμφωνη προς το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων, ως ερμηνευτική μέθοδος, ενεργοποιείται όταν η ερμηνευόμενη διάταξη είναι ερμηνευτικά αμφίσημη, δηλαδή εμφανίζει δύο τουλάχιστον ερμηνευτικές εκδοχές, εκ των οποίων η μία να εμπεριέχει το ενδεχόμενο αντίθεσης της διάταξης του νόμου προς το

Σύνταγμα και η άλλη να οδηγεί στο αντίθετο αποτέλεσμα, δηλαδή τη συμφωνία της προς το Σύνταγμα<sup>4</sup>. Πράγματι, η ερμηνευτική εκδοχή που θα κατέληγε ότι το ενδιάμεσο όργανο των εσωτερικών μελών του Συμβουλίου θα έπρεπε να αναζητήσει τον Πρόεδρο μεταξύ των εξωτερικών μελών του εμφανίζει το ενδεχόμενο αντίθεσης προς το άρθρο 16 § 5 εδ. α' του ισχύοντος Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται η αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ<sup>5</sup>. Το γεγονός ότι ο νομοθέτης μερίμνησε να μην πληγεί το αυτοδιοίκητο των ΑΕΙ προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 4009/2011, όπου αναφέρεται επί λέξει: «[ε]ν συνεχεία, τα 8 ή 6 εσωτερικά μέλη επιλέγουν τα 7 ή 5 εξωτερικά μέλη. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ιδρυμάτων, η οποία επιβάλλει να επιλέγονται από τα μέλη του ιδρύματος τα πρόσωπα που ορίζονται στα όργανα διοίκησης των ιδρυμάτων. Άλλωστε, το Σύνταγμα δεν αποκλείει τη συμμετοχή εξωτερικών μελών στη σύνθεση των οργάνων των Α.Ε.Ι. Αρκεί αυτά, όπως εν προκειμένω, να επιλέγονται είτε από εκλεγμένα μέλη που ανήκουν στο Α.Ε.Ι. είτε από άλλα αιρετά όργανα του Α.Ε.Ι. Βασικές προϋποθέσεις για να εκλεγεί ένα πρόσωπο ως εξωτερικό μέλος είναι η ευρεία αναγνώρισή του στην επιστήμη, τα γράμματα, την τέχνη, η κοινωνική δραστηριότητά του ή η σημαντική προσφορά του στο κοινωνικό σύνολο από θέση ευθύνης. Υποψήφια εξωτερικά μέλη κωλύονται να εκλεγούν αν είχαν οποιαδήποτε οικονομική σχέση με το ίδρυμα την τελευταία πενταετία, καθώς και αν είναι εν ενεργεία καθηγητές του ίδιου ή άλλου Α.Ε.Ι. ή συνταξιούχοι καθηγητές του ίδιου Α.Ε.Ι. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό ότι για την επιλογή των εξωτερικών μελών του Συμβουλίου απαιτείται η αυξημένη πλειοψηφία μεταξύ των εσωτερικών μελών. Τουτό προβλέπεται προκειμένου να διασφαλισθεί ότι κάθε φορά θα επιλέγονται πρόσωπα ευρύτερης αποδοχής και αναγνώρισης, η επιλογή των οποίων απαιτεί σοβαρή διερεύνηση, διαβούλευση και συναίνεση με στόχο τη συμμετοχή εξαιρετικών προσωπικοτήτων στη ζωή του ιδρύματος. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η ψηφοφορία θα πρέπει να είναι ακραία επιλογή ώστε να μη δημιουργούνται αντικίνητρα σε προσωπικότητες υψηλού κύρους και με διάθεση προσφοράς..... ». Ωστόσο, δεδομένου ότι τόσο κατά το άρθρο 8 § 13 του ν. 4009/2011 όσο και κατά τα άρθρα 14 §§ 2,8,12 και 15 §§ 7, 8 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Διοίκησης ΑΕΙ εξοπλίζεται

---

<sup>4</sup> Βλ. Β. Μπουκουβάλα, Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, διδακτορική διατριβή, Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 194-200.

<sup>5</sup> Για την πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση, ως οργανωτική διασφάλιση της ακαδημαϊκής ελευθερίας, βλ., αντί πολλών άλλων, Π. Μαντζούφα, Ακαδημαϊκή ελευθερία. Οργανωτική και διαδικαστική θεώρηση. Το συνταγματικό πλαίσιο της εξέλιξης των πανεπιστημιακών, 1997, σελ. 227-260

με σημαντικές αρμοδιότητες<sup>6</sup>, το ενδεχόμενο προβολής αντισυνταγματικότητας της αντίθετης ερμηνευτικής εκδοχής είναι προφανές. Υπό τα δεδομένα αυτά, ενεργοποιημένης της ερμηνευτικής μεθόδου της σύμφωνης προς το Σύνταγμα ερμηνείας, προδήλως ενισχύεται -και με την μέθοδο αυτή- η προκριθείσα θέση για το κρινόμενο ζήτημα, καθώς ο νομοθέτης της ερευνώμενης διάταξης εμφανίζεται να ευλαβείται την αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ.

### Σ Υ Μ Π Ε Ρ Α Σ Μ Α

Από την ανάπτυξη που προηγήθηκε είναι πασιφανές ότι κατά την ορθότερη ερμηνευτική προσέγγιση της διάταξης του άρθρου 8 § 5 β εδ. α' του ν. 4009/2011, η εκλογή του Προέδρου του Συμβουλίου Διοίκησης ΑΕΙ θα πρέπει να γίνει από το ενδιάμεσο Όργανο των εκλεγέντων εσωτερικών μελών του προαναφερόμενου Συμβουλίου, πριν την εκλογή των εξωτερικών μελών του, με φανερή ψηφοφορία και πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων του συνόλου των εσωτερικών μελών και αν δεν επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία, με νέα, μέσα σε επτά ημέρες, σύγκληση του ίδιου πάντα ενδιάμεσου Οργάνου, οπότε και αρκεί η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων εσωτερικών μελών. Υποψήφιοι για την κατάληψη της θέσης του Προέδρου μπορούν να είναι μόνον καθηγητές του Ιδρύματος, από τον κλειστό κύκλο των εκλεγέντων εσωτερικών μελών.

---

<sup>6</sup> Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Διοίκησης των ΑΕΙ όπως και των λοιπών συλλογικών Οργάνων της Διοίκησης καθορίζει το χρόνο και τόπο συνεδρίασης του Οργάνου, καταρτίζει την ημερήσια διάταξή του και απευθύνει πρόσκληση συμμετοχής στα μέλη του, κηρύσσει και λήξη των συνεδριάσεων και διευθύνει τις εργασίες του, επικυρώνει τα πρακτικά του και υπογράφει τις αποφάσεις και πράξεις του Οργάνου και μερμνά για την εφαρμογή τους.