

ΔΩΡΕΑΝ, ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ, ΚΑΙ Η ΑΝΩΤΑΤΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ;

Σχόλια σε τρεις δικαστικές αποφάσεις:
ΔΕφΠατρ 705/2010 (δίδακτρα στο ΕΑΠ)
ΣτΕ 2714/2010 (Γ' Τμ.) & 2411/2012 (Ολομ.)
(δίδακτρα σε μεταπτυχιακά)

της Λίνας Παπαδοπούλου¹

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

- I. Η Καινοτομία των Τριών Αποφάσεων και τα Ανοικτά Ερωτήματα
- II. Δίδακτρα στο ΕΑΠ
 - A. Τα νομικά και πραγματικά δεδομένα
 - B. Η απόφαση 705/2010 Διοικητικού Εφετείου Πατρών
 - 1. Η αποδοχή του δωρεάν χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης και η εισαγωγή εξαιρέσεων
 - 2. Τα κριτήρια που δικαιολογούν την εξαίρεση του ΕΑΠ από το δωρεάν χαρακτήρα
 - 3. Αιτιολόγηση των κριτηρίων
 - Γ. Κριτική προσέγγιση της απόφασης
 - 1. Έλλειψη επαρκούς και πειστικής αιτιολογίας
 - 2. Οι κανονιστικές συνέπειες του σκεπτικού της απόφασης
 - α. Διάκριση λόγω ηλικίας;
 - β. Διάκριση λόγω αξίας;
 - γ. Το δυνητικό εύρος των εξαιρέσεων
 - δ. Δικαιοπολιτικοί προβληματισμοί
- III. Δίδακτρα σε Μεταπτυχιακά Προγράμματα Σπουδών
 - A. Τα πραγματικά και νομικά δεδομένα

¹ Επ. Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου, Τμήμα Νομικής, Α.Π.Θ., Μέλος Συνεργαζόμενου Εκπαιδευτικού Προσωπικού ΕΑΠ. Με ευχαριστίες στον κ. Δημήτρη Νικηφόρο, απόφοιτο του Μεταπτυχιακού Δημοσίου Δικαίου Α.Π.Θ. για τις λεπτομερείς του παρατηρήσεις και διορθώσεις.

- B. Η άποψη της πλειοψηφίας
 - 1. Οι κρίσιμες σκέψεις
 - 2. Το επιχείρημα ιστορικής ερμηνεία του Συντάγματος
 - 3. Οι συνταγματικοί περιορισμοί του νομοθέτη
- Γ. Η μειοψηφήσασα άποψη
- Δ. Συγκριτική προσέγγιση των δύο απόψεων
- IV. Επιβάλλει το Σύνταγμα τη Δωρεάν Παροχή Ανώτατης Εκπαίδευσης;
 - A. Το άρθρο 16 Σ ως κανονιστικό θεμέλιο της απάντησης
 - 1. Η πολυτυπία των δικαιωμάτων του άρθρου 16 Σ
 - 2. Η εκπαίδευση ως κοινωνικό δικαίωμα
 - 3. Η δωρεάν παροχή ως ειδική έκφραση του κοινωνικού δικαιώματος
 - B. Ερμηνεία του ά. 16 παρ. 4 Σ
 - 1. Η σύγκριση στον (ενωσιακό) χώρο
 - 2. Η σύγκριση στον ελληνικό χρόνο
 - 3. Η γραμματική ερμηνεία
 - α. Το επιχείρημα της κρατούσας άποψης: «σε όλες τις βαθμίδες»
 - β. Το αντεπιχείρημα: «εκπαιδευτήρια»
 - 4. Λογικο-συστηματική ερμηνεία
 - α. Τα ΑΕΙ δεν είναι 'εκπαιδευτήρια'
 - β. Τα ΝΠΔΔ δεν είναι 'κράτος', άρα τα ΑΕΙ δεν είναι 'κρατικά'
 - γ. Οι καθηγητές των ΑΕΙ είναι 'δημόσιοι λειτουργοί'
 - δ. Διαφορά μεταξύ παιδείας (παρ. 2 και 3) και εκπαίδευσης (παρ. 5 & 7).
 - ε. Οικονομική ενίσχυση και όχι δωρεάν
 - 5. Το ιστορικό επιχείρημα
 - 6. Η τελεολογική ερμηνεία και η κοινωνικοπολιτική διάσταση
 - Γ. Η δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση πέραν του ά. 16 Σ
 - 1. Το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο
 - 2. Υπάρχει «κοινωνικό κεκτημένο» δωρεάν παροχής ανώτατης εκπαίδευσης;
- V. Συνοψίζοντας
 - A. Οι τρεις ερμηνευτικές προσεγγίσεις
 - 1. Η κρατούσα άποψη: απόλυτο κοινωνικό δικαίωμα

2. Η άποψη της νομολογίας: δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση με εξαιρέσεις
 3. Η μειοψηφική ερμηνεία: η δωρεάν, κατά το Σύνταγμα, παιδεία δεν καλύπτει την ανώτατη εκπαίδευση
- B. ...και ένα σχόλιο για τον πολιτικό λόγο περί εκπαίδευσης

I. Η ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΑΝΟΙΚΤΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Οι τρεις σχολιαζόμενες αποφάσεις από τη μία επιβεβαιώνουν την ύπαρξη συνταγματικού δικαιώματος δωρεάν ανώτατης εκπαίδευσης, από την άλλη διαρρηγνύουν τον απόλυτο χαρακτήρα του, καθώς από το πεδίο εφαρμογής του ά. 16 παρ. 4 Σ εξαιρούν την Ανοικτή εξ Αποστάσεως (η ΔΕφΠατρ 705/2010) και τη μεταπτυχιακή (οι ΣτΕ 2710/2010 και 2411/2012) εκπαίδευση. Εγείρεται όμως τόσο το ερώτημα αν και ποιες άλλες εξαιρέσεις θα μπορούσαν να εισαχθούν στη συνέχεια, εφόσον ακολουθηθεί με συνέπεια η επιχειρηματολογία των δύο Δικαστηρίων, όσο και το ζήτημα της νομικής αξιολόγησης -από άποψη εσωτερικής συνέπειας, τεκμηρίωσης και πειστικότητας- της θεμελίωσης των σχετικών αποφάσεων. Οι αποφάσεις σχολιάζονται (υπό II η απόφαση για τα δίδακτρα στο ΕΑΠ και υπό III οι δύο αποφάσεις του ΣτΕ για δίδακτρα στα μεταπτυχιακά) ως προς τα ουσιαστικά τους ζητήματα, ενώ παραλείπονται δικονομικής φύσης ερωτήματα που αφορούν στο παραδεκτό, καθώς και ενστάσεις σχετικές με την έκταση και το εύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Όλες πάντως οι απόψεις, πλειοψηφικές και μειοψηφικές, και στις τρεις αποφάσεις, ερείδονται επί μιας κοινής και απολύτως κρατούσας στη θεωρία παραδοχής: ότι η συνταγματική υποχρέωση του κράτους για δωρεάν παροχή παιδείας εκτείνεται και στην ανώτατη εκπαίδευση. Στην παρούσα μελέτη θα εξετασθεί διεξοδικά και θα υποστηριχθεί (υπό IV) η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, την οποία μέχρι σήμερα έχει υποστηρίξει μόνο ο καθ. Πέτρος Παραράς.²

² Π. ΠΑΡΑΡΑ, *Δωρεάν η παιδεία και στα πανεπιστήμια*, εφημερίδα Η Βραδυνή 24.9.2011, διαθέσιμο και σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/176/ent.2176.asp>.

II. ΔΙΔΑΚΤΡΑ ΣΤΟ ΕΑΠ

A. Τα νομικά και πραγματικά δεδομένα

Το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (εφεξής ΕΑΠ) ιδρύθηκε το 1992³ και ρυθμίζεται από το Ν. 2552/1997 (Α' 266), σύμφωνα με τον οποίο (ά. 1, παρ. 3 εδ. α'), αποστολή του είναι :

«η εξ αποστάσεως παροχή προπτυχιακής και μεταπτυχιακής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, με την ανάπτυξη και αξιοποίηση κατάλληλου εκπαιδευτικού υλικού και μεθόδων διδασκαλίας. Στους σκοπούς του ΕΑΠ εντάσσεται η προαγωγή της επιστημονικής έρευνας καθώς και η ανάπτυξη τεχνολογίας και μεθοδολογίας⁴ στο πεδίο της μετάδοσης της γνώσης από απόσταση».

Η εισαγωγή στα Προγράμματα Σπουδών του ΕΑΠ γίνεται με ηλεκτρονική κλήρωση, για να δοθεί μια δεύτερη ευκαιρία σε ανθρώπους που δεν μπόρεσαν, για λόγους αντικειμενικούς ή υποκειμενικούς, να εισαχθούν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση αμέσως μετά την απόκτηση του απολυτηρίου λυκείου. Οι πόροι του ΕΑΠ προέρχονται, μεταξύ άλλων, και από «τη συμμετοχή των φοιτητών στις δαπάνες που συνδέονται με την εφαρμογή του συστήματος της εξ αποστάσεως διδασκαλίας»⁵ και συνεπώς για την εγγραφή προϋποτίθεται η καταβολή των σχετικών διδάκτρων.⁶

³ Α. 27 παρ. 1 εδ. α' ν. 2083/1992.

⁴ Όπως προστέθηκε από το ά. 3 του Ν. 3027/2002.

⁵ Άρθρο 9, παρ. 1 Ν. 2552/1997. Σχετικά με την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της πρόνοιας αυτής κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή εκ μέρους των βουλευτών αλλά και τη σιωπή της σχετικής Έκθεσης του Επιστημονικού Συμβουλίου της, βλ. συνοπτικά Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗ, *Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας μεταξύ (συνταγματικού) δικαίου και (νομοθετικής) πολιτικής. Με αφορμή την απόφαση για τα δίδακτρα στις μεταπτυχιακές σπουδές*, ΘΠΔΔ 12/2012, σελ. 1064επ (1070επ).

⁶ Βάσει του ά. 5 παρ. 6 ν. 2552/1997 και της κατ' εξουσιοδότηση αυτής εκδοθείσας Απόφασης 110159/Β7/07.10.2004 του Υφυπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Το ά. 5 παρ. 6 ν. 2552/1997, όπως τροποποιήθηκε από το ά. 3 του Ν. 3027/2002 προβλέπει ότι: α) Οι φοιτητές επιβαρύνονται για την απόκτηση του απαραίτητου εκπαιδευτικού, πληροφοριακού και υλικού αξιολόγησης και συμμετέχουν στις ιδιαίτερες δαπάνες επικοινωνίας, που συνδέονται με την εφαρμογή του συστήματος της εξ' αποστάσεως εκπαίδευσης. β) Το ύψος της συμμετοχής αυτής, καθώς και τα κοινωνικά κριτήρια και τα κριτήρια επίδοσης για τη χορήγηση υποτροφιών από το Ε.Α.Π. μερικής ή ολικής απαλλαγής από τις ανωτέρω διατάξεις, ορίζονται, ύστερα

Ο Α.Λ. κληρώθηκε και είχε το δικαίωμα φοίτησης σε προπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών, αλλά αρνήθηκε να καταβάλει την ως άνω «οικονομική συμμετοχή», με αποτέλεσμα η αρμόδια διοικητική υπηρεσία του ΕΑΠ να μην τον εγγράψει. Κατά αυτής της παράνομης, κατά τους ισχυρισμούς του, παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας στράφηκε με την αίτησή του στο Διοικητικό Εφετείο Πατρών (έδρας του ΕΑΠ). Το ουσιαστικό επιχείρημά του ήταν ότι η επιβολή «οικονομικής συμμετοχής» παραβιάζει το άρθρο 16 παρ. 4 Σ, το οποίο κατοχυρώνει το κοινωνικό δικαίωμα σε δωρεάν παροχή εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες, άρα και στην ανώτατη, και συνεπώς η σχετική πρόβλεψη της οικείας υπουργικής απόφασης και η διάταξη του νόμου επί της οποίας αυτή ερείδεται είναι παράνομες ως αντισυνταγματικές.

Από την πλευρά τους το ΕΑΠ και ο παρεμβαίνων Υπουργός Παιδείας ισχυρίστηκαν ότι:

- i. δεν πρόκειται για καταβολή διδάκτρων αλλά για απλή οικονομική συμμετοχή,
- ii. η συμμετοχή αυτή αποτελεί μία ελάχιστη οικονομική επιβάρυνση με ανταποδοτικό χαρακτήρα και σκοπό την κάλυψη μέρους των δαπανών εκπαίδευσης (εκπαιδευτικού κόστους)
- iii. τα λοιπά έξοδα (υποδομές, λειτουργικές δαπάνες, μισθοδοσία προσωπικού κλπ) καλύπτονται από την πολλαπλάσια, σε σχέση προς εκείνη των φοιτητών, οικονομική συμμετοχή της Πολιτείας
- iv. με την οικονομική αυτή ενίσχυση εκ μέρους του κράτους εκπληρούται η συνταγματική υποχρέωση της Πολιτείας για παροχή δωρεάν τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και στην περίπτωση του ΕΑΠ, και πάντως
- v. η συνταγματική απαίτηση για δωρεάν παιδεία στο χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ικανοποιείται στο ακέραιο από τα συμβατικά ΑΕΙ.

από εισήγηση της Συγκλήτου, με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.»

B. Η απόφαση 705/2010 Διοικητικού Εφετείου Πατρών

1. *Η αποδοχή του δωρεάν χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης και η εισαγωγή εξαιρέσεων*

Στην κατά πλειοψηφία (2 προς 1) απόφασή του με αριθμό 705/2010 το Διοικητικό Εφετείο Πατρών⁷ διαλαμβάνει αξιωματικά ότι

«το δικαίωμα παροχής δωρεάν παιδείας από τα κρατικά εκπαιδευτήρια έχει πεδίο εφαρμογής στις καθιερωμένες τρεις εκπαιδευτικές βαθμίδες, δηλαδή τη στοιχειώδη, τη μέση και την ανώτατη».

Ενώ ταυτοχρόνως επισημαίνει ότι

“Το κοινωνικό ... δικαίωμα στη δωρεάν παιδεία δεν ισοδυναμεί και με γενική απαγόρευση επιβολής διδάκτρων για φοίτηση σε κρατικά εκπαιδευτήρια».

Αξίζει καταρχάς να επισημανθεί το γεγονός ότι η απόφαση τολμάει να μιλήσει ευθέως για «δίδακτρα» και δεν προσφεύγει στον ευφημισμό «οικονομική συμμετοχή», καταρρίπτοντας έτσι σιωπηρά το σχετικό ισχυρισμό του ΕΑΠ και του παρεμβαίνοντος Υπουργού. Για το λόγο αυτό δεν χρειάζεται να αναζητήσει ούτε αναζητά τεκμήρια και αποδεικτικά για το ότι η οικονομική συμμετοχή συνιστά μια ελάχιστη επιβάρυνση που καλύπτει το εκπαιδευτικό κόστος (με τη στενή έννοια), ενώ το μεγαλύτερο κόστος των δαπανών (υποδομές, λειτουργικά έξοδα, μισθοδοσία προσωπικού κλπ) καλύπτονται από την οικονομική συνδρομή της Πολιτείας.⁸ Εξάλλου, το δεδομένο αυτό δεν ισχύει, καθώς το μεγαλύτερο μέρος αυτού του κόστους της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης καλύπτουν οι

⁷ [Http://media.eap.gr/images/stories/pdf/apofasi_efeteiou.pdf](http://media.eap.gr/images/stories/pdf/apofasi_efeteiou.pdf)

⁸ Αν πάντως αναζητούσε τέτοια τεκμήρια, ο ισχυρισμός αυτός του ΕΑΠ μάλλον δεν θα αποδεικνυόταν, βλ. Μελέτη Αξιολόγησης Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου: Ενδιάμεσο Παραδοτέο, διαθέσιμο σε: <http://repository.edulll.gr/edulll/retrieve/677/117.pdf.txt> (πρόσβαση 13.11.2012), σύμφωνα με την οποία: επί συνολικής χρηματοδότησης του ΕΑΠ ύψους 125.001.733,20 ευρώ για το χρονικό διάστημα 1996-2007 οι εισροές ανά πηγή είχαν ως εξής: Α. Επιχορήγηση από Δημόσιες Επενδύσεις (Τακτικός Προϋπολογισμός): 784.519,55 ευρώ, Β. Επιχορήγηση από Κοινωνικά Κονδύλια: (Β' & Γ' ΚΠΣ): 37.595.027,55 ευρώ, Γ. Δίδακτρα Φοιτητών: 86.622.186,12 ευρώ. (Πηγή: Διοικούσα Επιτροπή ΕΑΠ, 2007).

ίδιοι οι φοιτητές.⁹ Κατ' αποτέλεσμα, η κρατική δαπάνη, για κάθε φοιτητή που παρακολουθεί την εξ αποστάσεως εκπαίδευση, είναι ανά ακαδημαϊκό έτος πέντε φορές περίπου μικρότερη από την αντίστοιχη δαπάνη για κάθε φοιτητή που παρακολουθεί την παραδοσιακή εκπαίδευση.¹⁰

Το δικαστήριο δεν αισθάνεται την υποχρέωση να τεκμηριώσει καμία από τις δύο παραπάνω παραδοχές του, επιχειρεί όμως να θέσει κριτήρια και προϋποθέσεις για την εισαγόμενη από αυτό σχετικοποίηση του δικαιώματος σε δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση.

2. Τα κριτήρια που δικαιολογούν την εξαίρεση του ΕΑΠ από το δωρεάν χαρακτήρα

Σύμφωνα με την κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη,

«...είναι, κατ' αρχάς, θεμιτή η είσπραξη διδάκτρων για εκπαιδευτικές υπηρεσίες, που δεν εντάσσονται στο τυποποιημένο σύστημα σπουδών είτε γιατί προβλέπονται ως δεύτερη ευκαιρία για πολίτες τους οποίους εγγράφουν χωρίς διαγωνισμό (δια βίου εκπαίδευση) είτε γιατί διεξάγονται εκτός διδακτηρίων και με ειδικές εκπαιδευτικές μεθόδους (εξ αποστάσεως εκπαίδευση).»

Το πρώτο κριτήριο που θέτει το Δικαστήριο (οι σπουδές προβλέπονται ως δεύτερη ευκαιρία και άρα εντάσσονται στη δια βίου εκπαίδευση) ισχύει στην περίπτωση του ΕΑΠ, απομένει όμως στη συνέχεια να τεκμηριωθεί γιατί το κριτήριο αυτό είναι επαρκές να δικαιολογήσει την εξαίρεση από το δικαίωμα σε δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση. Αν πάντως, ως διαφοροποιητικό κριτήριο τίθεται η ηλικία, τότε πρώτον η διάκριση αυτή θα έπρεπε να δικαιολογηθεί με βάση την αρχή της ισότητας και δεύτερον,

⁹ Ε. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ / Α. ΜΠΑΡΛΟΥ / Χ. ΚΟΡΔΟΥΛΗ, *Σύγκριση κόστους της εξ αποστάσεως και της παραδοσιακής πανεπιστημιακής εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, Εισήγηση στο 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο στην Ανοικτή και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση, Πάτρα 25-27 Μαΐου 2001, διαθέσιμο σε: http://www.eap.gr/news/exaggelia_synedriou/synedrio/home-page.htm (πρόσβαση 17.11.2005). Δ. ΚΟΚΚΙΝΟΥ, *Πολιτικές παροχής εξ αποστάσεως εκπαίδευσης από τις Ακαδημαϊκές Βιβλιοθήκες στον Ευρωπαϊκό χώρο*, Διπλωματική εργασία, διαθέσιμο σε: dlib.ionio.gr/mtheses/kokkinos_elearning.doc (πρόσβαση: 13.11.2012).

¹⁰ Κ. ΜΠΟΥΡΛΕΤΙΔΗ, *Η έννοια και η διάρθρωση του κόστους στην παροχή Ανοικτής και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης: η περίπτωση του ΕΑΠ*, διπλωματική εργασία, ΕΑΠ 2006, διαθέσιμη σε: <http://193.108.161.35/cgi-bin-EL/egwcgi/321920/showfull.egw/1+0+1+full> (πρόσβαση 13.11.2012), σελ. 26.

θα σήμαινε ότι επιτρέπεται η επιβολή διδάκτρων σε ενήλικες φοιτητές και των συμβατικών πανεπιστημίων ή των επαγγελματικών και ιδίως των νυχτερινών σχολείων λυκείων.

Εξίσου συντρέχει πραγματολογικά και το δεύτερο κριτήριο (εξ αποστάσεως εκπαίδευση), αν και πάλι μένει να αιτιολογηθεί πώς η επιλογή διδακτικών μεθόδων συνδέεται με την εξαίρεση από τη δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση που καταρχήν αποδέχεται το Δικαστήριο, καθώς κάθε δικαστική απόφαση οφείλει να ερείδεται επί σαφούς, ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας. Πολύ περισσότερο, χρήζει αιτιολογίας η συγκεκριμένη εξαίρεση ενόψει του γεγονότος ότι το κόστος των εξ αποστάσεως σπουδών φαίνεται πως είναι σημαντικά μικρότερο σε αντιδιαστολή με το κόστος των παραδοσιακών σπουδών. Όντως τα αποτελέσματα σχετικής έρευνας έδειξαν ότι το κόστος της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης ανά φοιτητή και ακαδημαϊκό έτος στο ΕΑΠ δεν ξεπερνά το ήμισυ του αντίστοιχου κόστους της παραδοσιακής εκπαίδευσης,¹¹ καθώς δεν υπάρχουν και δεν χρειάζεται να συντηρούνται με διάρκεια κτιριακές εγκαταστάσεις, ούτε μεγάλες βιβλιοθήκες, εφόσον προέχει το ψηφιακό υλικό, και η πλειοψηφία των διδασκόντων στο ΕΑΠ είναι Συνεργαζόμενο Διδακτικό Προσωπικό (ΣΕΠ), οι οποίοι αφενός πληρώνονται πολύ χαμηλότερα (και για 10 μήνες το χρόνο) αφετέρου ασκούν περισσότερα διοικητικά καθήκοντα σε σχέση πάντα με το συμβατικό Πανεπιστήμιο. Συνεπώς, η εκπαιδευτική μεθοδολογία δεν μπορεί να θεωρηθεί 'συναφές' και κρίσιμο για την επιβολή διδάκτρων χαρακτηριστικό, διαφοροποιητικό του ΕΑΠ από τα υπόλοιπα Πανεπιστήμια.¹²

Το μόνο οικονομικά κρίσιμο και ισχύον πραγματολογικό δεδομένο είναι η μικρότερη εν τέλει -παρά τα δίδακτρα- οικονομική επιβάρυνση των φοιτητών της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης σε σχέση με εκείνη των

¹¹ ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ / ΜΠΑΡΛΟΥ / ΚΟΡΔΟΥΛΗ, *Σύγκριση κόστους*, ό.π.· ΚΟΚΚΙΝΟΥ, *Πολιτικές παροχής εξ αποστάσεως εκπαίδευσης*, ό.π.

¹² Έτσι και Ν. ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης; Η απόφαση ΔΕφΠατρ 705/2010 για τα δίδακτρα στο ΕΑΠ*, ΕφημΔΔ 6/2010, σελ. 787επ (794-5), αν και ο ίδιος καταλήγει ότι «ίσως η υποχρέωση καταβολής διδάκτρων θα μπορούσε να συσχετισθεί με το ίδιο το περιεχόμενο της διά βίου μάθησης»,

φοιτητών συμβατικών πανεπιστημίων,¹³ λόγω εξάλειψης του κόστους μετοίκησης. Ωστόσο, αν το Δικαστήριο άρθρωνε ρητά το επιχείρημα αυτό, το σκεπτικό του θα οδηγούσε, κατά λογική συνέπεια, στη δυνατότητα επιβολής οικονομικής συμμετοχής εκ μέρους φοιτητών συμβατικών Πανεπιστημίων, οι οποίοι συνεχίζουν να ζουν στο οικογενειακό σπίτι. Θα άνοιγε δηλαδή άλλη μία δυνατότητα εξαίρεσης από τη δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση και στα συμβατικά Πανεπιστήμια. Περαιτέρω, τυχόν συνάρτηση διδακτικού κόστους και διδασκτρων θα σήμαινε ότι σε κοστοβόρες (π.χ. λόγω εργαστηρίων) Σχολές συμβατικών Πανεπιστημίων θα ήταν συνταγματικά θεμιτή η οικονομική συμμετοχή των φοιτητών.

Αντίστοιχα, αν γινόταν αποδεκτό, ως επαρκές για την επιβολή διδασκτρων, το κριτήριο της εξ αποστάσεως διδακτικής μεθοδολογίας, τότε θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η κάλυψη του κόστους των εργαλείων εξ αποστάσεως εκπαίδευσης που χρησιμοποιούν συμπληρωματικά προς την δια ζώσης διδασκαλία και τα συμβατικά Πανεπιστήμια¹⁴ (π.χ. πλατφόρμες eclass, ecourse, moodle, claroline, blackboard, electra, openeclass, elearn κ.α.). Εξάλλου, η χρήση εκ μέρους του ΕΑΠ της εξ αποστάσεως διδασκαλίας αποτελεί έκφανση της γενικότερης τάσης της εποχής η μέθοδος αυτή να χρησιμοποιείται «ως μοχλός εκπαιδευτικής στρατηγικής σε μία σχετικά επεκτεινόμενη κλίμακα τυπικής ή συμβατικής εκπαίδευσης»,¹⁵ ακόμη και της σχολικής.¹⁶ Όπως και το προηγούμενο κριτήριο, έτσι και αυτό, αν λαμβανόταν σοβαρά υπόψη, θα σήμαινε ότι θα επιτρεπόταν η επιβολή οικονομικής συμμετοχής και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αν και

¹³ ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ / ΜΠΑΡΛΟΥ / ΚΟΡΔΟΥΛΗ, *Σύγκριση κόστους*, όπ.π. · ΚΟΚΚΙΝΟΥ, *Πολιτικές παροχής εξ αποστάσεως εκπαίδευσης*, όπ.π.

¹⁴ Βλ. π.χ. ecourse.uoi.gr, eclass.uoa.gr, eclass.duth.gr, elearn.teiko.gr, blackboard.lib.auth.gr.

¹⁵ Α. ΛΙΟΝΑΡΑΚΗ, *Για ποια «εξ αποστάσεως εκπαίδευση» μιλάμε;*, Εισήγηση στο 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο στην Ανοικτή και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση, Πάτρα 25-27 Μαΐου 2001, διαθέσιμο σε: http://www.eap.gr/news/exaggelia_synedriou/synedrio/html/sect2/34.htm (πρόσβαση 27.12.2005).

¹⁶ Π. ΣΑΤΖΙΠΛΙΣ / Ρ. ΒΑΣΣΑΛΑ / Α. ΛΙΟΝΑΡΑΚΙΣ, *Εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση*, σε: *Ανοικτή Εκπαίδευση: το περιοδικό για την Ανοικτή και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση και την Εκπαιδευτική Τεχνολογία*, Τόμ. 3, Αρ. 1 (2007), διαθέσιμο σε: <http://journal.openet.gr/index.php/openjournal/article/view/67/0> (πρόσβαση 19.02.2008).

εφόσον αυτή παρεχόταν, ακόμη και εν μέρει, δια της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης.

Τα κριτήρια που θέτει το Δικαστήριο αρκεί μάλιστα να συντρέχουν διαζευκτικά, όπως προκύπτει από τη διατύπωση «είτε... είτε». Εντούτοις και παρά την πραγματολογική συνδρομή και των δύο, η απόφαση ότι η διαβίου και η εξ αποστάσεως εκπαίδευση δεν ανήκουν εξ ορισμού στο «τυποποιημένο σύστημα σπουδών» είναι αδιαφανής και, σε κάθε περίπτωση, ανακριβής. Είναι καταρχάς αδιαφανής, καθώς δεν ορίζεται η έννοια «τυποποιημένο». Αν με αυτό νοείται απλώς το σύστημα σπουδών που ο νόμος τυποποιεί, τότε είναι προφανές ότι αυτό συμβαίνει με το ΕΑΠ. Αν ο όρος χρησιμοποιείται με την τεχνική του έννοια της τυπικής εκπαίδευσης, το συμπέρασμα είναι επίσης λανθασμένο. Το ΕΑΠ εντάσσεται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και απονέμει τίτλους σπουδών, και δη στα προπτυχιακά προγράμματα, 'πτυχία' ισότιμα προς εκείνα των συμβατικών Πανεπιστημίων. Ανήκει συνεπώς στην τυπική¹⁷ και όχι στην μη-τυπική¹⁸ ή στην άτυπη¹⁹ εκπαίδευση.

¹⁷ Σύμφωνα με τον νόμο 3879/2010 (Ανάπτυξη της διαβίου μάθησης και λοιπές διατάξεις), και συγκεκριμένα το άρθρο 2, η εκπαίδευση ενηλίκων στην Ελλάδα αποτελείται από την τυπική, την μη τυπική εκπαίδευση και την άτυπη μάθηση. Σύμφωνα με την 2^η παρ. του άρθρου αυτού: «Τυπική εκπαίδευση»: Η εκπαίδευση που παρέχεται στο πλαίσιο του τυπικού εκπαιδευτικού συστήματος, οδηγεί στην απόκτηση πιστοποιητικών αναγνωρισμένων σε εθνικό επίπεδο από τις δημόσιες αρχές και αποτελεί μέρος της διαβαθμισμένης εκπαιδευτικής κλίμακας. Στην τυπική εκπαίδευση εντάσσεται και η γενική τυπική εκπαίδευση ενηλίκων».

¹⁸ Α. 2 παρ. 4 Ν. 3879/2010: «Μη τυπική εκπαίδευση»: Η εκπαίδευση που παρέχεται σε οργανωμένο εκπαιδευτικό πλαίσιο εκτός του τυπικού εκπαιδευτικού συστήματος και μπορεί να οδηγήσει στην απόκτηση πιστοποιητικών αναγνωρισμένων σε εθνικό επίπεδο. Περιλαμβάνει την αρχική επαγγελματική κατάρτιση, τη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση και τη γενική εκπαίδευση ενηλίκων». Η μη τυπική εκπαίδευση δεν οδηγεί αναγκαστικά, αλλά δυνητικά σε πιστοποιητικά. Για παράδειγμα, μη τυπική εκπαίδευση θεωρούνται τα μαθήματα σε φροντιστήρια (για ξένες γλώσσες, χειρισμό Η/Υ), τα μαθήματα σε ωδεία και σχολές χορού, η παρακολούθηση προγραμμάτων ενδοεπιχειρησιακής κατάρτισης κ.ά. Είναι με λίγα λόγια κάθε οργανωμένη δραστηριότητα έξω από το τυπικό εκπαιδευτικό σύστημα και έχει συγκεκριμένο στόχο και ακροατήριο.

¹⁹ Α. 2 παρ. 5 Ν. 3879/2010: «Άτυπη μάθηση»: Οι μαθησιακές δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα εκτός οργανωμένου εκπαιδευτικού πλαισίου, σε όλη τη διάρκεια της ζωής του ανθρώπου, στο πλαίσιο του ελεύθερου χρόνου ή επαγγελματικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων. Περιλαμβάνει τις κάθε είδους δραστηριότητες αυτομόρφωσης, όπως η αυτομόρφωση με έντυπο υλικό ή μέσω διαδικτύου ή με χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή ή ποικίλων εκπαιδευτικών υποδομών, καθώς και τις γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες που αποκτά το άτομο

Εξάλλου, το ίδιο το ΕΑΠ μπορεί²⁰ να οργανώνει και να υλοποιεί και επιμορφωτικά προγράμματα. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται για μια ακόμη φορά σαφές ότι διαφοροποιούνται τα συνήθη προσφερόμενα από το ΕΑΠ προγράμματα σπουδών, που ανήκουν στην τυπική εκπαίδευση (σε ένα από τα οποία και αιτούνταν να εγγραφεί –χωρίς να πληρώσει δίδακτρα- ο αιτών), από την επιμόρφωση, που ανήκει στην μη τυπική εκπαίδευση. Με άλλα λόγια, το ΕΑΠ –όπως και κάθε συμβατικό Πανεπιστήμιο- μπορεί να προσφέρει τόσο τυπική όσο και μη-τυπική εκπαίδευση, αλλά το συγκεκριμένο στην υπό κρίση υπόθεση πρόγραμμα σπουδών εντάσσεται άνευ ετέρου στην πρώτη.

3. Αιτιολόγηση των κριτηρίων

Στη συνέχεια το Δικαστήριο επιχειρεί να αιτιολογήσει τα κριτήρια που επιτρέπουν την επιβολή διδάκτρων:

«Και τούτο, γιατί η εν λόγω εκπαίδευση δεν περιλαμβάνεται σ' αυτήν που απευθύνεται κυρίως προς όλους τους νέους, την οποία το Σύνταγμα χαρακτηρίζει ως βασική αποστολή του Κράτους και αποβλέπει στην επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματικό προσανατολισμό αυτών στο γνωστικό αντικείμενο των σπουδών τους, αλλά παρέχεται πρωτίστως και κυρίως σε πολίτες είτε για συμπλήρωση των γνώσεών τους είτε για επαγγελματικό αναπροσανατολισμό της ζωής τους. Κατά συνέπεια, δεν προσκρούει στη συνταγματική αρχή της δωρεάν παιδείας η καταβολή χρηματικού ποσού συμμετοχής στις δαπάνες εκπαίδευσης του ΕΑΠ, που ... έχει ως βασική αποστολή τη συνεχή επιμόρφωση και μετεκπαίδευση των πολιτών. Τούτο δε επιτυγχάνεται με μορφές εκπαίδευσης που δεν απαιτούν αναγκαιώς συνεχή παρακολούθηση και πραγματοποίηση φροντιστηριακών ή εργαστηριακών ασκήσεων αλλά μπορούν να παρέχονται με τη χρήση των σύγχρονων τεχνικών μέσων επικοινωνίας ή ενημέρωσης.»

από την επαγγελματική εμπειρία του». Το γεγονός ότι ο νόμος αυτός ψηφίσθηκε στις 21.09.2010, ελάχιστα επηρεάζει την κρίση του Δικαστηρίου καθώς ο νόμος απλώς κωδικοποιεί ορισμούς που ήταν γνωστοί και ευρέως αποδεκτοί στη θεωρία της εκπαίδευσης τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό από χρόνια.

²⁰ Βλ. ά. 1, παρ. 3 εδ. α' Ν. 2552/1997, όπου προβλέπεται ότι και η παροχή επιμόρφωσης (πέραν της προπτυχιακής και μεταπτυχιακής εκπαίδευσης) ανήκει στους σκοπούς του ΕΑΠ.

Με βάση την προεκτεθείσα περιγραφή των διαφορών συμβατικής και Ανοικτής εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης (εφεξής: ΑνεξΑΕ) αλλά χωρίς τεκμηρίωση της αξιολόγησης ότι οι διαφορές ως προς την εκπαιδευτική μέθοδο και την κυρίως ομάδα-στόχο δικαιολογημένα επισύρουν διαφορετική μεταχείριση των χρηστών της ΑνεξΑΕ καθώς η τελευταία δεν υπάγεται στη «βασική αποστολή» του Κράτους κατά το άρθρο 16 παρ. 2 Σ, το Δικαστήριο καταλήγει:

«Επομένως, [το ΕΑΠ] είναι ένα νέου τύπου πανεπιστήμιο, το οποίο διαφέρει ουσιωδώς από τα υπόλοιπα, τόσο ως προς την οργανωτική δομή του, όσο και κυρίως ως προς τη μέθοδο διδασκαλίας που ακολουθεί, δηλαδή την εξ αποστάσεως μετάδοση γνώσεων. Ενόψει τούτου, η συμμετοχή των φοιτητών του στις δαπάνες λειτουργίας του (άρθρο 5 παρ. 6 του ν. 2552/1997) δεν είναι αντίθετη στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της δωρεάν παιδείας....»

Στη σημείο αυτό γεννάται το ερώτημα αν η «ουσιώδης» αυτή διαφοροποίηση του ΕΑΠ από τα υπόλοιπα ΑΕΙ συνεπάγεται τη μειωμένη απόλαυση όχι μόνο του κοινωνικού δικαιώματος αλλά και αμυντικών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία διδασκαλίας²¹ και έρευνας των διδασκόντων ή / και των φοιτητών.²² Παρότι η αξιολογική κρίση ότι οι διαφορές είναι «ουσιώδεις» ως προς την οικονομική επιβάρυνση των φοιτητών δεν αιτιολογείται, ένα τέτοιο ερμηνευτικό ενδεχόμενο θα έπρεπε να απορριφθεί με τρόπο κατηγορηματικό.

Αντιθέτως, σύμφωνα και με τη μειοψηφήσασα γνώμη, δεν χρειάζεται καν να εξεταστεί αν διαφορές (σκοποί, οργανωτική δομή, μέθοδος διδασκαλίας) μεταξύ Ε.Α.Π. και λοιπών Α.Ε.Ι. είναι ικανές (δηλαδή ουσιώδεις) ώστε να δικαιολογήσουν τη διαφορετική μεταχείριση των φοιτητών τους στο ζήτημα της καταβολής διδάκτρων.²³ Και αυτό επειδή καμιά διαφορά δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ουσιώδης, καθώς δεν προβλέπεται εξαίρεση από τον κανόνα της δωρεάν παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Υπό αυτή την έννοια, η ισότητα εδώ νοείται ως απόλυτη και αριθμητική, μια ειδική μορφή

²¹ Βλ. Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 1997, σελ. 195επ.

²² Βλ. ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης*, ό.π., σελ. 790.

²³ Αυτό θα ήταν πάντως συνεπέστερο μεθοδολογικά κατά τον ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης*, ό.π., σελ. 792.

ισότητας που αφορά την πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση,²⁴ και μάλιστα, θα προσθέταμε, στην πιο καθάρια μορφή της, από τη στιγμή που η επιλογή γίνεται βάσει κλήρωσης και όχι εξετάσεων (οι οποίες μπορεί πειστικά να θεωρηθεί ότι απηχούν και αναπαράγουν υφιστάμενες κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες).

Το τελευταίο επιχείρημα του Εφετείου είναι το ιστορικό ερμηνευτικό επιχείρημα, σύμφωνα με το οποίο

«όταν ο κοινός νομοθέτης, κινούμενος στο πλαίσιο νεότερων και διεθνώς εφαρμοζόμενων αντιλήψεων περί εκπαίδευσης, άγνωστων στο συντακτικό νομοθέτη του έτους 1975, υιοθετούσε, με το ν. 2552/1997, τον πρωτοπόρο και καινοτόμο θεσμό της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης, δεν παραβίασε την από το άρθρο 16 παρ 4 του Συντάγματος απορρέουσα αρχή της δωρεάν παιδείας».

Το επιχείρημα αυτό «δανείζεται» το Εφετείο από την λίγο χρόνο νωρίτερα εκδοθείσα απόφαση 2714/2010 του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τα δίδακτρα στα μεταπτυχιακά προγράμματα σπουδών. Για το λόγο αυτό θα το συζητήσουμε διεξοδικά στο πλαίσιο του σχολιασμού της μητρικής του απόφασης αμέσως παρακάτω.

Στο σημείο αυτό αρκεί να παραθέσουμε την απάντηση του μειοψηφήσαντος και Εισηγητή της υπόθεσης, Εφέτη Κροντηρά:

«Τέλος, δεν μπορεί να υποστηριχθεί πειστικώς ότι το κοινωνικό δικαίωμα στη δωρεάν παιδεία αφορά μόνο στις παραδοσιακές, ιστορικώς διαμορφωμένες κατά το χρόνο θεσπίσεως του Συντάγματος, μορφές του τυποποιημένου συστήματος σπουδών και ότι δεν αναφέρεται σε εκπαιδευτικές μορφές της ανώτατης βαθμίδας που ήταν άγνωστες στο συντακτικό νομοθέτη του έτους 1975, όπως ο θεσμός της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης και επιμορφώσεως. Και τούτο γιατί –ανεξαρτήτως του ότι η κατοχύρωση του δικαιώματος δωρεάν παιδείας και η πρόβλεψη παροχής από το Κράτος των αναγκαίων οικονομικών μέσων για την πραγματοποίηση των σκοπών τους δεν περιορίζεται στα υφιστάμενα κατά τη θέσπιση του Συντάγματος προγράμματα εκπαίδευσης, που αντιστοιχούν σε ορισμένες μόνο μορφές εκπαιδευτικής διαδικασίας– όπως προκύπτει από τα Πρακτικά της Βουλής (Ολομέλεια, συνεδρίαση της

²⁴ Για την ισότητα στην εκπαίδευση γενικά βλ. Α. ΜΑΝΤΖΟΥΤΣΟΥ, *Ισότητα και εκπαίδευση: το δικαίωμα ίσης πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα 2008, ιδίως σελ. 51επ.

26/11/1997, σελίδες 2259 και επ.), ήδη κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου που τελικώς ψηφίσθηκε και δημοσιεύθηκε ως νόμος 2552/1997 είχε ανακύψει το ζήτημα της αντιθέσεως της προβλέψεως οικονομικής συμμετοχής των φοιτητών του ΕΑΠ στις δαπάνες εφαρμογής του συστήματος της εξ αποστάσεως εκπαίδευσεως προς το άρθρο 16 αρ. 4 εδάφιο πρώτο του Συντάγματος (ο τότε Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων αντιπαρήλθε τις σχετικές ενστάσεις των βουλευτών της αντιπολιτεύσεως με την αποστροφή ότι δεν πρόκειται περί «διδάκτρων». Βλ. ό.π. σελ. 2274) και συνεπώς μολονότι το ζήτημα αυτό ήταν γνωστό στον αναθεωρητικό συνταγματικό νομοθέτη του έτους 2001, ο τελευταίος δεν εχώρησε στην αναθεώρηση της ανωτέρω διατάξεως με τη θέσπιση της εξαιρέσεως του ΕΑΠ από τη δωρεάν πρόσβαση στα κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης βαθμίδας. Είναι, επομένως, προφανές ότι οι ιδιαιτερότητες και ιδιομορφίες του ΕΑΠ, ως κύριου φορέα της διαβίου και εξ αποστάσεως εκπαίδευσεως στη χώρα μας, έναντι των λοιπών πανεπιστημίων δεν κρίθηκαν ικανές να οδηγήσουν σε διαφοροποίηση του ισχύοντος έως τότε καθεστώτος, δηλαδή της ανεπιφύλακτης κατοχυρώσεως του δικαιώματος δωρεάν παιδείας στα κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης βαθμίδας, χωρίς καμιά διάκριση.»

Τέλος, ομόφωνα απορρίφθηκε ο δεύτερος λόγος ακύρωσης ο σχετικός με τη νομοθετική εξουσιοδότηση του άρθρου 5 παρ. 6 περ. β' του ν. 2552/1997 προς τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, για την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι ειδική και ορισμένη²⁵ και άρα επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα παρέχεται σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο.

«Υπό τα δεδομένα αυτά» το Δικαστήριο έκρινε κατά πλειοψηφία την αίτηση ακύρωσης ως νόμω αβάσιμη και άρα την επιβολή διδάκτρων (έστω υπό την ονομασία «οικονομική συμμετοχή») στους φοιτητές του ΕΑΠ ως συνταγματικά επιτρεπτή. Το συμπέρασμα αυτό βρίσκεται σε συμφωνία με παλιότερη (99/2001) Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με την οποία «η εκπαίδευση στο Πανεπιστήμιο αυτό [το ΕΑΠ] δεν

²⁵ Για τις προϋποθέσεις που θέτει η νομολογία σχετικά με την ειδικότερη εξουσιοδότηση πρβλ. Κ. Χ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 2003, σ. 354 επ.

παρέχεται δωρεάν από τον Κράτος, το οποίο δεν υποχρεούται στη δωρεάν δια βίου εκπαίδευση των Ελλήνων Πολιτών».²⁶

Γ. Κριτική προσέγγιση της απόφασης

Συνοψίζοντας, η ΔΕφΠατρ 705/2010 αποδέχεται ότι καταρχήν κατοχυρώνεται δικαίωμα στη δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση αλλά το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο. Αντιθέτως, επιτρέπονται εξαιρέσεις για εκείνες τις περιπτώσεις που διαφέρουν «ουσιωδώς» από το μοντέλο ανώτατης εκπαίδευσης που είχε στο νου ο συντακτικός νομοθέτης και αποτελεί βασική, κατά το ά. 16 παρ. 2 Σ, αποστολή του κράτους. Ειδικότερα, κρίσιμα θεωρεί το Δικαστήριο τα χαρακτηριστικά των φοιτητών (ενήλικες, εργαζόμενοι ή εισάγονται χωρίς εξετάσεις) καθώς και τις εκπαιδευτικές μεθόδους (εξ αποστάσεως διδασκαλίας).

1. Έλλειψη επαρκούς και πειστικής αιτιολογίας

Η κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη -σε αντίθεση με την μειοψηφία που θεωρεί ότι εδώ πρόκειται για μια απόλυτη και ειδική μορφή ισότητας- φαίνεται να υπολαμβάνει ότι η ισότητα στη δωρεάν παιδεία είναι αναλογική, και άρα με βάση τη γενική φόρμουλα επιβάλλεται «όμοια μεταχείριση των όμοιων καταστάσεων και ανόμοια των ανόμοιων». Ωστόσο, η γενική αυτή φόρμουλα μπορεί να δικαιολογήσει κάθε πιθανό διανεμητικό κανόνα.²⁷ Η νομιμοποίησή της, συνεπώς, εξαρτάται από τη συνάφεια κριτηρίων και απόκλισης. Και αυτό επειδή με βάση τη γενική αρχή της ισότητας, δεν αρκεί δυο καταστάσεις να είναι ανόμοιες για να επισύρουν ανόμοια ρύθμιση, αλλά πρέπει να είναι ανόμοιες ως προς *κρίσιμο* για την ανόμοια ρύθμιση χαρακτηριστικό τους, δηλαδή το χαρακτηριστικό αυτό πρέπει να είναι 'συναφές' προς το διανεμόμενο αγαθό,²⁸ εδώ τη

²⁶ Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, Τμήμα Β', Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 99/2001, Συνεδρίαση της 21-2-2001, σελ. 7, διαθέσιμη σε: www.docman.gr/Download/3539.aspx (πρόσβαση 30.11.2012).

²⁷ F. ΟΡΡΕΝΗΕΙΜ, *Egalitarianism as a Descriptive Concept*, *American Philosophical Quarterly* 1970, σελ. 143επ (145).

²⁸ Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Ισότητα εναντίον ισότητας: μοντέλα διανεμητικής δικαιοσύνης*, *Επιστήμη και Κοινωνία* τεύχος 13/2004, σελ. 167επ (182).

δωρεάν παιδεία, να καταφάσκεται δηλαδή μια αιτιώδης σύνδεση μεταξύ πραγματολογικής και ρυθμιστικής ανομοιότητας. Επιπλέον, η εξαίρεση από κοινωνικό, δηλαδή παροχικό δικαίωμα, προϋποθέτει τη συνδρομή ειδικών λόγων δημοσίου συμφέροντος και τέτοιοι λόγοι, που «να επιβάλλουν την ανόμοια ρύθμιση ανόμοιων καταστάσεων συντρέχουν όταν ο σκοπός της διαφορετικής ρύθμισης είναι συνταγματικά θεμιτός, και είναι συνταγματικά θεμιτός όταν υπάρχουν διαφορετικές νομικές και πραγματικές καταστάσεις που δικαιολογούν ή αξιώνουν διαφορετική ρύθμιση».²⁹

Έτσι, ενώ η ύπαρξη του χαρακτηριστικού μπορεί να είναι αποκλειστικά περιγραφική (όπως εδώ η διαφορετική μεθοδολογία και η κυρίως ομάδα-στόχος), η κατάφαση ή η άρνηση της συνάφειας μεταξύ ενός χαρακτηριστικού και ενός αγαθού και της συνδρομής λόγων δημοσίου συμφέροντος είναι πάντα αξιολογική.³⁰ Αυτή την αξιολόγηση («το ΕΑΠ διαφέρει ουσιωδώς από τα υπόλοιπα») το Δικαστήριο δεν επιχειρεί καν να την τεκμηριώσει και δεν παρέχει επιχειρήματα για την ορθολογική σύνδεση των παραπάνω τριών κριτηρίων, με την επιβολή διδάκτρων. Αντ' αυτού επεξηγεί απλώς τα κριτήρια / χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν την συμβατική από την Ανοικτή εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση (εφεξής: ΑνεξΑΕ): καταρχάς, η πρώτη απευθύνεται σε νέους, ενώ η δεύτερη σε «πολίτες». Αν ξεπεράσουμε τη χρήση του όρου «πολίτες» που καθιστά αδιαφανές και ανακριβές και αυτό το επιχείρημα (καθώς πολίτες είναι και οι νέοι –επί το πλείστον- φοιτητές των συμβατικών Πανεπιστημίων), αν με τον όρο αυτό εννοούνται οι ενήλικες³¹ η επισήμανση είναι μεν περιγραφικά ακριβής,³² αλλά πάντως αξιολογικά δεν αιτιολογείται, όπως ήδη επισημάνθηκε.

²⁹ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής 1990, σελ. 157.

³⁰ OPPENHEIM, *Egalitarianism as a Descriptive Concept*, ό.π., σελ. 147.

³¹ Υπό την προϋπόθεση ότι κανείς δεν εκλαμβάνει τον όρο «ενήλικες» με τη νομική του έννοια (ως οι άνω των 18 ετών), αλλά με την εκπαιδευτική του, κατά τον ορισμό της UNESCO (1976), "ενήλικοι είναι εκείνοι που θεωρούνται ενήλικοι απ' την κοινωνία στην οποία ζουν", εκλαμβάνοντας ότι οι μεταξύ 18-24 ετών φοιτητές δεν θεωρούνται ενήλικοι στην ελληνική κοινωνία.

³² Σύμφωνα με το ά. 5 παρ. 5^α του Ν. 2552/1997, όπως τροποποιήθηκε από το αρθ. 3 του Ν. 3027/2002, «εφόσον ο αριθμός των υποψηφίων είναι μεγαλύτερος των

Δεύτερον, κατά την άποψη του Δικαστηρίου, η συμβατική ανώτατη εκπαίδευση αποβλέπει στην επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματικό προσανατολισμό σε ένα γνωστικό αντικείμενο, ενώ η εξ αποστάσεως παρέχεται είτε για συμπλήρωση των γνώσεων των πολιτών είτε για επαγγελματικό αναπροσανατολισμό της ζωής τους, με σκοπό τη συνεχή επιμόρφωση και μετεκπαίδευσή τους. Αυτό είναι πραγματολογικά ανακριβές, καθώς και το ΕΑΠ παρέχει εξίσου με τα υπόλοιπα ΑΕΙ επιστημονική κατάρτιση, είτε αποσκοπεί σε προσανατολισμό είτε σε επαναπροσανατολισμό όσον αφορά το επάγγελμα, παρέχει δε και προπτυχιακές σπουδές, όπως αυτές για τις οποίες ενδιαφερόταν ο αιτών φοιτητής, και όχι μόνο μετεκπαίδευση και βεβαίως οι σπουδές που παρέχει δεν θα μπορούσαν, με τους όρους της επιστήμης της εκπαίδευσης, να χαρακτηριστούν «συνεχής επιμόρφωση», η οποία προϋποθέτει την ύπαρξη της ακαδημαϊκής μόρφωσης και επαγγελματικής εκπαίδευσης.³³

Αξίζει σχολιασμού η παράλειψη του Δικαστηρίου να αξιοποιήσει περαιτέρω το ά. 25 παρ. 1 Σ, που το ίδιο έθεσε ως νομικό φόντο της κρίσης του σε μία από τις πρώτες παραγράφους της απόφασης, υπονοώντας ότι πρόκειται για περιορισμό σε (κοινωνικό) δικαίωμα που προβλέπεται από το νόμο, παραγνωρίζοντας όμως ότι επιφύλαξη υπέρ αυτού δεν υπάρχει στην διάταξη του ά. 16 παρ. 4 Σ και παραλείποντας να εξετάσει αν τηρείται, βάσει του ύψους των διδάκτρων, η αρχή της αναλογικότητας.

Οι παραλείψεις αυτές ως προς την αιτιολογία γιατί οι διαφορές μεταξύ ΕΑΠ και συμβατικών Πανεπιστημίων είναι «ουσιώδεις» για την επιβολή

παρεχόμενων θέσεων προηγούνται όσοι έχουν συμπληρώσει το 23^ο έτος της ηλικίας τους.»

³³ 'Επιμόρφωση' (=επί+μόρφωση) σημαίνει μορφώνω πάνω σε μια μόρφωση που υπάρχει. Πρόκειται δηλαδή για συμπλήρωση και βελτίωση των γνωστικών αποσκευών. ... Με τον όρο μετεκπαίδευση εννοούμε την ειδική συμπληρωματική και επιλεκτική εκπαίδευση μεγάλης διάρκειας. Βλ. Δ. ΚΑΚΑΒΑΚΗ, *Ανοικτή, ευέλικτη και εξ αποστάσεως εκπαίδευση και αρχές μάθησης ενηλίκων, η βάση για μια αποτελεσματική επιμόρφωση και μετεκπαίδευση των εκπαιδευτικών*, 3ο Συνέδριο Σύρου - ΤΠΕ στην Εκπαίδευση, σελ. 423επ (424), διαθέσιμο σε: http://www.etpe.gr/extras/view_proceedings.php?conf_id=15 (πρόσβαση 17.11.2012).

διδάκτρων καταλείπουν τον δικανικό συλλογισμό ανολοκλήρωτο και εν τέλει νομικά ατελή.³⁴

2. Οι κανονιστικές συνέπειες του σκεπτικού της απόφασης

Όπως ήδη καταδείχθηκε, η «ουσιώδης» διαφορά μεταξύ ΕΑΠ και συμβατικών Πανεπιστημίων, στην οποία το Δικαστήριο θεμελιώνει το διατακτικό του, δεν αιτιολογείται επαρκώς στην απόφαση. Τα μόνα πραγματολογικώς ισχύοντα θεμέλια είναι δύο: πρώτον, ο μέσος όρος ηλικίας των φοιτητών και δεύτερον, η εισαγωγή τους χωρίς εξετάσεις.

α. Διάκριση λόγω ηλικίας;

Όσον αφορά το πρώτο: αν αυτό εκληφθεί ως επαρκές, τότε θα μπορούσε για τον ίδιο λόγο να εισαχθούν δίδακτρα και στα συμβατικά Πανεπιστήμια για την ίδια κατηγορία (ενήλικων ή / και εργαζόμενων) φοιτητών. Σε αυτή την περίπτωση το υπονοούμενο διαφοροποιητικό χαρακτηριστικό δεν θα επιτρεπόταν πάντως, με βάση την αρχή της ισότητας και απαγόρευσης αρνητικών διακρίσεων, να είναι η ηλικία,³⁵ αλλά η οικονομική επιφάνεια, την οποία, κατά κανόνα, απολαμβάνει ο εργαζόμενος. Ήδη όμως αν αυτό ήταν το λανθάνον και πάντως μη ρητά διατυπωθέν σκεπτικό του Δικαστηρίου, ανοίγει η κερκόπορτα για δίδακτρα και στα συμβατικά Πανεπιστήμια, βάσει εισοδηματικών κριτηρίων, των φοιτητών ή των

³⁴ Έτσι και ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης*, σελ. 790, ο οποίος προτείνει την αναφορά όχι μόνο στην αρχή της ισότητας αλλά και στην έννοια του γενικού συμφέροντος ως λυσιτελέστερη.

³⁵ Παρότι ο Ν. 3304/2005, στο βαθμό που μεταφέρει στην εθνική έννομη τάξη τις ευρωπαϊκές Οδηγίες 2000/43 και 2000/78, για την καταπολέμηση των διακρίσεων βάσει διαφόρων χαρακτηριστικών, μεταξύ των οποίων και η ηλικία, δεν περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής του την εκπαίδευση (πέραν της επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης, βλ. ά. 8), το κριτήριο της ηλικίας θα έπρεπε να αποκλειστεί ως πηγή αρνητικής μεταχείρισης ήδη βάσει του ά. 4 παρ. 1 Σ. Πρβλ. τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ περί διαμόρφωσης γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου για μη διάκριση λόγω ηλικίας (βλ. ενδεικτικά C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm* και C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*). Από τη θεωρία βλ. Κ. Γώγου, Τα όρια ηλικίας στην ελληνική δημόσια υπηρεσία υπό την ισχύ της οδηγίας 2000/78/ΕΚ, ΕΔΔηΛΥ, τχ. 2/2011, Ελ. Διονυσοπούλου, Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ηλικίας ως θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου, ΕΕργΔ 2007, σελ. 641επ και Ε. Μπατσολάκη, Παρατηρήσεις στην απόφαση ΔΕΕ της 19.1.2010, *Küçükdeveci κ. Swedex*, C-555/07, ΘΠΔΔ 8-9/2010, σελ. 77επ.

γονέων τους, σε μια εξατομικευμένη κρίση και διαρρηγνύεται η απόλυτη παροχή δωρεάν εκπαίδευσης.

β. Διάκριση λόγω αξίας;

Το πλέον πειστικό επιχείρημα του Δικαστηρίου είναι ότι οι φοιτητές στο ΕΑΠ εγγράφονται χωρίς διαγωνισμό, έπειτα από ηλεκτρονική κλήρωση. Το κριτήριο αυτό μπορεί να είναι όντως 'συναφές' με την επιβολή διδάκτρων, καθώς ανάγεται στην έννοια της αξιοκρατίας, αν υποθεθεί ότι όλοι όσοι περνάνε επιτυχώς τις εξετάσεις δικαιούνται, λόγω αξίας τους, κάλυψης των εξόδων των σπουδών τους, ενώ όσοι δεν διέρχονται αυτής της διαδικασίας επιλογής είναι συνταγματικά ανεκτό να επιβαρύνονται με τα έξοδα των σπουδών τους.

Αν το επιχείρημα αυτό ληφθεί σοβαρά υπόψη και ακολουθηθεί με συνέπεια, θα πρέπει λογικά να συναχθούν δύο συμπεράσματα: Πρώτον, σε εκείνες τις Σχολές (επί το πλείστον των ΤΕΙ) στις οποίες εισάγεται κανείς βάσει εξετάσεων αλλά με πολύ χαμηλούς -ακόμη και κάτω της βάσης- βαθμούς, και άρα δεν επιβεβαιώνεται η αξία του σπουδαστή, θα μπορούσαν να προβλεφθούν δίδακτρα. Δεύτερον, θα έπρεπε να προβλέπονται δύο κατηγορίες σπουδαστών (με και χωρίς εισαγωγικές εξετάσεις) και στα δύο είδη Πανεπιστημίων (συμβατικών και εξ αποστάσεως). Με άλλα λόγια, αν από την επιτυχία στις εξετάσεις εξαρτάται η φοίτηση και δη η δωρεάν, η δυνατότητα αυτή, δηλαδή της εισαγωγής μέσω εξετάσεων και της δωρεάν φοίτησης, θα πρέπει να δίνεται εξίσου και σε όσους -είτε επειδή είναι εργαζόμενοι είτε επειδή δεν μπορούν να αντέξουν το επιπλέον κόστος της μετοίκησης, είτε για άλλους λόγους- επιλέγουν να φοιτήσουν σε ένα ίδρυμα που δουλεύει με την εξ αποστάσεως διδακτική μεθοδολογία, όπως είναι το ΕΑΠ, για την εισαγωγή στο οποίο τώρα προϋποτίθεται μόνο τύχη (και άρα ίσως πολλά χρόνια αναμονής) και όχι αξία. Και αντιστρόφως: τα συμβατικά ΑΕΙ θα μπορούν να απορροφούν φοιτητές χωρίς εξετάσεις, αρκεί οι τελευταίοι να πληρώνουν τα ανάλογα δίδακτρα. Παρότι τις δυνατότητες αυτές δεν θα μπορούσε να προβλέψει άμεσα η δικαιοσύνη αλλά ο νομοθέτης, θα άνοιγε ο δρόμος για πρόθυμο να πληρώσει τα δίδακτρα που αναλογούν στο κόστος κατ' άτομο υποψήφιο φοιτητή να δικαιωθεί

δικαστικά, στρεφόμενος κατά της άρνησης συμβατικού ΑΕΙ να τον εγγράψει.

Η σκέψη αυτή ερείδεται στο δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (ά. 5 παρ. 1 Σ)³⁶ σε συνδυασμό με την αρχή της ισότητας, υπό την έκφρασή της ως παροχής ίσων ευκαιριών, ιδίως δε της ευκαιρίας που η ΑνεξΑΕ δίνει σε εργαζόμενους, αλλά και σε άτομα με ειδικές ανάγκες ή φοιτητές με αναπηρία να έχουν πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση, παρότι δεν μπορούν να μετοικήσουν στην έδρα ενός συμβατικού Πανεπιστημίου ή να μετακινούνται με ευκολία αντίστοιχα.³⁷ Αν όμως, υπό αυτή την έννοια, η συμβολή της ΑνεξΑΕ στην καταπολέμηση των κοινωνικών ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού αναμένεται να είναι ουσιαστική,³⁸ τότε ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της δεν μπορεί να θεωρείται «ουσιώδης», προκειμένου να δικαιολογήσει δυσμενέστερη μεταχείριση των χρηστών της. Ο δικανικός συλλογισμός πάσχει (και) λόγω της απουσίας τέτοιου είδους σκέψεων.³⁹

γ. Το δυνητικό εύρος των εξαιρέσεων

Με βάση το σκεπτικό της πλειοψηφίας, και κατά λογική ακολουθία, θα μπορούσε να γίνει δεκτή ως συνταγματικά ανεκτή η επιβολή διδάκτρων σε ενήλικες ή/και εργαζόμενους φοιτητές συμβατικών πανεπιστημίων καθώς και σε όλους τους φοιτητές των συμβατικών Πανεπιστημίων, στο ύψος που

³⁶ Χωρίς αυτό να συνεπάγεται ότι η δια βίου εκπαίδευση, στο βαθμό που είναι τυπική (με την παραπάνω τεχνική έννοια του όρου) ερείδεται στο ά. 5 παρ. 1 Σ και όχι στο ά. 16 παρ. 4 Σ. Για το σχετικό προβληματισμό βλ. και ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης*, σελ. 793.

³⁷ Πρβλ. Δ. ΠΑΡΟΥΤΣΑ, *Διαφορές συμβατικής και εξ αποστάσεως εκπαίδευσης*, σε: http://paroutsas.jmc.gr/dist_edu.htm. και Σ. ΚΡΗΤΙΚΟΥ / Μ. ΚΟΥΤΣΟΥΜΠΑ, *Ανοικτή και εξ Αποστάσεως τριτοβάθμια Εκπαίδευση και Άτομα με Αναπηρία. Η Περίπτωση του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου*, *Ανοικτή Εκπαίδευση: το περιοδικό για την Ανοικτή και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση και την Εκπαιδευτική Τεχνολογία*, Τόμ. 7, Αρ. 2, 2011, σελ. 88επ, διαθέσιμο σε: <http://journal.openet.gr/index.php/openjournal/article/view/135>.

³⁸ Πρβλ. Σ. ΘΕΜΕΛΗ, 'Η συμβολή της Ανοικτής και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης στην παροχή ίσων ευκαιριών στην εκπαίδευση και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού', Εισήγηση στο 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο στην Ανοικτή και εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση, Πάτρα 25-27 Μαΐου 2001, διαθέσιμο σε: http://www.eap.gr/news/exaggelia_synedriou/synedrio/html/sect2/100.htm (πρόσβαση 31.10.2004), σελ. 8.

³⁹ Προς την ίδια κατεύθυνση ο ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΣ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης*, σελ. 790, χαρακτηρίζει τη δια βίου μάθηση ως «αυτοτελές έννομο αγαθό».

η οικονομική τους συμμετοχή θα κάλυπτε εργαλεία εξ αποστάσεως εκπαίδευσης. Αντιστρόφως, θα έπρεπε να γίνει αποδεκτή ανάλογη με την κρινόμενη αίτηση φοιτητή του ΕΑΠ, νέου στην ηλικία, και άνεργου, κατά το μέρος που τα δίδακτρα υπερβαίνουν το εκπαιδευτικό κόστος της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης. Με βάση τα κριτήρια που θέτει, το Δικαστήριο οδηγεί σε προσωποποιημένες και εξειδικευμένες κρίσεις, όπως ιδεοτυπικά αρμόζει στη δικαστική λειτουργία (αν και δεν προβαίνει σε αξιολόγηση των κριτηρίων που θέτει ως προς τον αιτούντα, αλλά αφηρημένα), διεμβολίζει, ωστόσο, την ασφάλεια του δικαίου και την ενότητα της συνταγματικής ερμηνείας.

Η διαφοροποίηση της ΑνεξΑΕ, στο βαθμό που απολήγει στην απονομή τίτλων σπουδών ισότιμων με εκείνους που απονέμουν τα συμβατικά Πανεπιστήμια, δεν πείθει επαρκώς καθώς ερείδεται, κατά το σκεπτικό του Δικαστηρίου, σε κριτήρια που δεν συναντώνται αποκλειστικά στο ΕΑΠ, αφορούν αντιθέτως, έστω και ποσοτικά σε μικρότερο βαθμό, και τα συμβατικά Πανεπιστήμια. Με τον τρόπο αυτό ανοίγει το δρόμο για την επιβολή διδασκτρών, και όχι απλώς οικονομικής συμμετοχής, στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, βάσει κριτηρίων που δεν αφορούν κατ' ανάγκη μόνο στα εξ αποστάσεως εκπαιδευτικά ιδρύματα και έτσι θέτει σε σοβαρή αμφισβήτηση την καταρχήν συνταγματικά κατοχυρωμένη, κατά το ίδιο το Δικαστήριο, δωρεάν παροχή ανώτατης εκπαίδευσης.

δ. Δικαιοπολιτικοί προβληματισμοί

Σε κάθε περίπτωση η απόφαση 705/2010 του Διοικητικού Εφετείου Πατρών -ιδίως δε αν κρίνεται πλημμελής από άποψη αιτιολογίας- γεννάει το εύλογο δικαιοπολιτικό ερώτημα μήπως το Δικαστήριο έπραξε ορθώς ενόψει του κινδύνου, σε περίπτωση αντίθετου διατακτικού, της αναστολής λειτουργίας του ΕΑΠ. Όντως, η κήρυξη ως αντισυνταγματικής της επιβολής διδασκτρών θα είχε ως αποτέλεσμα την δραματική μείωση των εισροών στο Πανεπιστήμιο και, ενόψει και της δημοσιονομικής κρίσης, πολύ πιθανόν τη διακοπή της λειτουργίας του, στο βαθμό που πλέον τα κονδύλια του ΕΣΠΑ δεν θα επαρκούσαν και το Υπουργείο πιθανότατα δεν θα μπορούσε να διαθέσει επιπρόσθετους πόρους. Αν συμφωνούμε, όμως, ότι το ΕΑΠ

καλύπτει μια πραγματική ανάγκη τυπικής εκπαίδευσης όσων, όντας εργαζόμενοι ή οικογενειάρχες ή ακόμη και οικονομικά ασθενείς κάτοικοι περιφέρειας, δεν μπορούν να παρακολουθήσουν σπουδές σε ένα συμβατικό ΑΕΙ, τότε η λύση αυτή, ακόμη και ήταν νομικά ορθότερη, θα κατέληγε σε αθέμιτα δικαιολογικά αποτελέσματα.

Εύστοχα τίθεται, συνεπώς, το ερώτημα αν το Δικαστήριο έπραξε ορθώς αποδεχόμενο τη συνταγματικότητα, ακόμη και αν συμφωνήσουμε με την κριτική ότι πάντως θα έπρεπε την αναγκαιότητα αυτή να την 'μεταφράσει' νομικά σε 'λόγο δημοσίου συμφέροντος' που δικαιολογεί την απόκλιση από τη γενική αρχή της ισότητας και ειδικότερα από την απόλαυση του κοινωνικού δικαιώματος της δωρεάν παροχής, για να διαφυλαχθεί τουλάχιστον ο πυρήνας του δικαιώματος συμμετοχής στην ανώτατη εκπαίδευση.⁴⁰ Αν όμως αυτό γίνει δεκτό για τους ενήλικες και εργαζόμενους κατά βάση φοιτητές του ΕΑΠ, δεν θα έπρεπε να γίνει πολύ περισσότερο αποδεκτό για τους επί το πλείστον «νέους» και άνεργους φοιτητές των συμβατικών Πανεπιστημίων; Το αν κάτι τέτοιο ήταν όντως επιβεβλημένο θα το συζητήσουμε στο τρίτο μέρος αυτής της μελέτης.

III. ΔΙΔΑΚΤΡΑ ΣΕ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

A. Τα πραγματικά και νομικά δεδομένα

Η Γενική Συνέλευση Ειδικής Σύθεσης (ΓΣΕΣ) του Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης κατήρτισε στις 21.1.2009 πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών (ΠΜΣ) με τίτλο «Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνική Εργασία», με κάλυψη του κόστους λειτουργίας του και από δίδακτρα. Το πρόγραμμα εγκρίθηκε, βάσει του νόμου 3685/2008⁴¹ (άρθρα 1, 6 και 8 παρ. 1) με την απόφαση 24528/Β7/11.5.2009 του Υφυπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Με αίτησή του προς το

⁴⁰ Έτσι ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης;*, σελ. 795-6.

⁴¹ Ν. 3685/2008 «Θεσμικό πλαίσιο για τις μεταπτυχιακές σπουδές» (Α' 148). Βλ. σχετικά Β. ΣΚΟΥΡΗ / Ε. ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ, *Δίκαιο της Παιδείας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα ⁴2009, σελ. 269επ· Δ. ΚΛΑΔΗ / Γ. ΠΑΝΟΥΣΗ, *Ο νόμος πλαίσιο για τη δομή και τη λειτουργία των Πανεπιστημίων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα ⁸2009, σελ. 261επ.

Συμβούλιο της Επικρατείας αναπληρωτής Καθηγητής του εν λόγω Τμήματος, που είχε μειοψηφήσει στη ΓΣΕΣ σχετικά με την επιβολή διδάκτρων, ζήτησε την ακύρωση της υπουργικής απόφασης ως προς το σκέλος της οικονομικής εισφοράς των φοιτητών,⁴² λόγω πρόσκρουσής της στο δικαίωμα δωρεάν παιδείας (ά. 16 παρ. 4 Σ).

Για λόγους σπουδαιότητάς της την υπόθεση έκρινε το Γ' Τμήμα σε επταμελή σύνθεση και κατέληξε (απόφαση 2714/2010, δημοσιευθείσα στις 09.09.2010) στην αποδοχή της συνταγματικότητας της πρόβλεψης διδάκτρων

«[ε]πειδή κατά την γνώμη που επικράτησε στο Τμήμα, σύμφωνα με τις αναφερθείσες διατάξεις του Συντάγματος, το δικαίωμα παροχής δωρεάν παιδείας από τα κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης βαθμίδας έχει πεδίο εφαρμογής μόνον στο προπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών που ολοκληρώνεται με την χορήγηση σχετικού πτυχίου, που συνιστά την βασική αποστολή όλων των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (σκέψη 7). ...

«Κατά συνέπεια δεν προσκρούει στις αναφερθείσες διατάξεις του Συντάγματος η πρόβλεψη της δυνατότητας καταβολής διδάκτρων εκ μέρους των μεταπτυχιακών φοιτητών, τα οποία συγκαταλέγονται στους πόρους των μεταπτυχιακών προγραμμάτων, οι οποίοι χρησιμοποιούνται μεταξύ άλλων για τα λειτουργικά έξοδα του προγράμματος ή του ιδρύματος και για αμοιβές-αποζημιώσεις του διδακτικού, τεχνικού και διοικητικού προσωπικού για εργασία που υπερβαίνει τις κατά νόμο υποχρεώσεις του.»

Η άποψη αυτή επικυρώθηκε και με την απόφαση 2411/2012 (δημοσιεύτηκε στις 29.06.2012) της Ολομέλειας του ΣτΕ, στην οποία η υπόθεση παραπέμφθηκε προς επίλυση λόγω σπουδαιότητας, βάσει του ά. 14 παρ. 2 εδ. β' του Π.Δ. 18/1989.

B. Η άποψη της πλειοψηφίας

1. Οι κρίσιμες σκέψεις

Η πλειοψηφική γνώμη και στις δύο αποφάσεις (2714/2010 του Γ' Τμήματος και 2411/2012 της Ολομέλειας) καταλήγει στην αποδοχή της

⁴² 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).

συνταγματικότητας της οικονομικής συνδρομής των φοιτητών για μεταπτυχιακές σπουδές με παρόμοιο σκεπτικό, το οποίο παρουσιάζεται πιο εμπλουτισμένο στη δεύτερη απόφαση. Οι κρίσιμες σκέψεις των δύο αποφάσεων είναι οι ακόλουθες:

- i. Η ανώτατη εκπαίδευση καλύπτεται από το δικαίωμα δωρεάν παροχής παιδείας, στο βαθμό που παρέχεται από «κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης βαθμίδας»⁴³. Η κρίση αυτή είναι κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη λανθασμένη· ωστόσο, για την οικονομία της συζήτησης, γίνεται στη σημείο αυτό δεκτή ως υπόβαθρο κριτικής των επόμενων συμπερασμάτων και θα σχολιαστεί αναλυτικότερα στο τελευταίο μέρος (υπό IV.B).
- ii. Από τη δωρεάν παροχή καλύπτεται μόνο η βασική αποστολή κάθε εκπαιδευτικής βαθμίδας. Το περιοριστικό αυτό της κανονιστικής εμβέλειας του ά. 16 παρ. 4 Σ συμπέρασμα ούτε στο γράμμα της εν λόγω διάταξης ερείδεται ούτε από το Δικαστήριο αιτιολογείται περαιτέρω.
- iii. Καλύπτεται μάλιστα δωρεάν η βασική αποστολή των ΑΕΙ «όπως αυτή έχει ιστορικά διαμορφωθεί».⁴⁴ Συνεπώς, η βασική αυτή αποστολή δεν εξελίσσεται ή και πάντως (αν ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι η εισαγόμενη το με 'όπως' αναφορική πρόταση είναι προσδιοριστική, εφόσον δεν χωρίζεται με κόμμα από την κύρια) παρότι εξελίσσεται μόνο η ιστορικώς διαμορφωθείσα καλύπτεται από το δικαίωμα δωρεάν εκπαίδευσης. Αν η σκέψη αυτή ακολουθηθεί με συνέπεια, θα σήμαινε ότι ως «μη ιστορικώς διαμορφωθείσα βασική αποστολή» θα μπορούσαν να κριθούν και λειτουργίες της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, π.χ. η εκμάθηση ηλεκτρονικών υπολογιστών ή ξένων γλωσσών.

⁴³ ΣτΕ 2714/2010, σκ. 7.

⁴⁴ ΣτΕ 2714/2010, σκ. 7: «το κοινωνικό δικαίωμα δωρεάν παιδείας όσον αφορά τα κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης βαθμίδας καλύπτει μόνον την βασική αποστολή τους όπως αυτή έχει ιστορικά διαμορφωθεί, δηλαδή την απόκτηση από τους φοιτητές των γνώσεων που χρειάζονται για να αξιοποιήσουν και να καλλιεργήσουν επιστημονικά και επαγγελματικά το γνωστικό αντικείμενο των σπουδών τους.»

- iv. Οι μεταπτυχιακές σπουδές (συμπεριλαμβανομένων των διδακτορικών) δεν εμπίπτουν στην ιστορικώς διαμορφωθείσα «βασική αποστολή» της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η βασική αποστολή της ανώτατης εκπαίδευσης, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, καλύπτει την «απόκτηση από τους φοιτητές των γνώσεων» και όχι την «περαιτέρω προαγωγή της επιστημονικής γνώσεως» και την «προώθηση της έρευνας».⁴⁵ Υπό αυτή την έννοια, Πανεπιστήμια και σχολεία μοιράζονται ως κοινή βασική αποστολή τους την αναπαραγωγή και μετάδοση της γνώσης, και ακυρώνεται το διαφοροποιητικό της ανώτατης εκπαίδευσης στοιχείο της έρευνας που οδηγεί σε παραγωγή νέας γνώσης.⁴⁶ Η άποψη αυτή παραγνωρίζει όχι μόνο το γεγονός ότι «στη μεταβαλλόμενη συνείδηση της κοινωνίας οι μεταπτυχιακές σπουδές συνάπτονται με τις προπτυχιακές ως αναγκαία συνέχειά τους και προβάλλουν ως επίσης βασική αποστολή των Α.Ε.Ι.»⁴⁷ αλλά και την ιστορικά διαμορφωμένη φυσιογνωμία των Πανεπιστημίων. Το επιχείρημα αυτό δεν επαναλαμβάνεται στην απόφαση της Ολομέλειας, αντικαθίσταται όμως από δύο ισοδύναμα.
- v. Πρώτον, ότι «[τ]ο πτυχίο αποδεικνύει και αντιπροσωπεύει ένα περιεχόμενο επιστημονικών γνώσεων οι οποίες έχουν αποκτηθεί από τον κάτοχό του μεθοδικά και με βάση αυτό μπορεί κατ' αρχήν να ασκήσει αντίστοιχη επαγγελματική δραστηριότητα.»⁴⁸ Ένα ΑΕΙ, έτσι ιδωμένο, όμως μοιάζει περισσότερο με επαγγελματική Σχολή, παρά με Πανεπιστήμιο με την κλασική και ιστορικά κατοχυρωμένη σημασία του όρου.
- vi. Δεύτερον, η Ολομέλεια επιστρατεύει επιχείρημα ιστορικο-βουλευτικής ερμηνείας υποστηρίζοντας ότι όταν ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε με το Σύνταγμα του 1975 το κοινωνικό δικαίωμα της δωρεάν

⁴⁵ Βλ. ΣτΕ 4009/2000 και ΣτΕ 2714/2010, σκ. 7, 4^η περίοδος.

⁴⁶ Βλ. και Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη ³2006, σελ. 327: «...τα ΑΕΙ... εκτός από τη διδασκαλία ασκούν επίσης και επιστημονική έρευνα, στο πλαίσιο του σκοπού τους κατά το άρθρο 16 παρ. 5 Συντ».

⁴⁷ Ν. ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Πληρωμή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές στο δημόσιο Πανεπιστήμιο. Σκέψεις με αφορμή τη ΣτΕ (Ολομ.) 2411/2012*, ΕφημΔΔ - 4/2012, σελ. 478επ (480).

⁴⁸ ΣτΕ 2411/2012, σκέψη 8, 4^η περίοδος.

εκπαίδευσης «είχε υπόψη του το θεσμικό πλαίσιο και το κόστος λειτουργίας των προπτυχιακών σπουδών, ενώ απουσίαζαν σχεδόν από τα ελληνικά πανεπιστήμια οι μεταπτυχιακές σπουδές».⁴⁹ Το επιχείρημα αυτό είναι το κεντρικό της απόφασης της Ολομέλειας, θέτει δε και γενικότερα ζητήματα αναφορικά με τις μεθόδους ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων. Για το λόγο αυτό χρήζει ειδικής και διεξοδικότερης κριτικής ανάλυσης, η οποία έπεται.

- vii. Με ένα μάλλον επικουρικό επιχείρημα, η πλειοψηφία της ΣτΕ 2714/2010 ολοκληρώνει την αιτιολογία υπενθυμίζοντας ότι ο κοινός νομοθέτης «εκδηλώνει την σχετική κοινωνική μέριμνά του» με τη χορήγηση υποτροφιών σε μεταπτυχιακούς φοιτητές από τους πόρους των ΠΜΣ, την πρόνοια για υγειονομική και νοσοκομειακή περίθαλψη όσων δεν έχουν υγειονομική κάλυψη⁵⁰ και τη διάθεση φοιτητικών δανείων. Με την παράθεση αυτών των ρυθμίσεων το Δικαστήριο υπονοεί -και ορθώς- ότι το κοινωνικό δικαίωμα στην εκπαίδευση δεν έχει ως μόνη δυνατή του έκφραση τη δωρεάν παροχή, στοιχειοθετείται δε και βάσει άλλων, στοχευμένων, παροχών.

2. Το επιχείρημα ιστορικής ερμηνείας του Συντάγματος

Το προαναφερθέν (υπό iv) επιχείρημα ότι ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 δεν αναφερόταν στα μεταπτυχιακά, ερείδεται σε μια προσπάθεια ιστορικής ερμηνείας⁵¹ του ά. 16 Σ, συνδυάζοντας την 'αντικειμενική'⁵² με

⁴⁹ ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σκέψη 8 (έκτη περίοδος).

⁵⁰ Α. 9 παρ. 5 περ. α' Ν. 3865/2008: «Οι μεταπτυχιακοί φοιτητές για απόκτηση Μ.Δ.Ε. και οι υποψήφιοι διδάκτορες που δεν έχουν υγειονομική κάλυψη δικαιούνται υγειονομικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, όπως ισχύει και για τους προπτυχιακούς φοιτητές.»

⁵¹ Βλ. Κ. ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 82009, σελ. 386: «Η ιστορική ερμηνευτική μέθοδος ανατρέχει στην ιστορική κατάσταση μέσα στην οποία ανέκυψε και κρίθηκε νομοθετικά συγκεκριμένο θέμα του κοινωνικού βίου. Ασχολείται με ζητήματα κυρίως κανονιστικά, ... όμως εξετάζει και ζητήματα πραγματικά, όπως η κοινωνική και πολιτική κατάσταση της εποχής ...».

⁵² ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, Πληρωμή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές..., όπ.π., σελ. 484, σύμφωνα με τον οποίο: «ο συλλογισμός της πλειοψηφίας εκκινεί από μία ευλογοφανή και -υποτίθεται- «αντικειμενική» παραδοχή ως προς την αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη...».

παραπομπή στις κοινωνικές συνθήκες⁵³ και τη νομική πραγματικότητα της εποχής, («απουσίαζαν σχεδόν από τα ελληνικά πανεπιστήμια οι μεταπτυχιακές σπουδές») με την 'υποκειμενική' («είχε υπόψη του»),⁵⁴ εφόσον αναζητείται η αληθής βούληση του ιστορικού νομοθέτη, αν και χωρίς ειδική αναφορά στο πραγματολογικό υλικό της προπαρασκευής της οικείας διάταξης⁵⁵ και στα Πρακτικά της Βουλής. Το επιχείρημα αυτό, ωστόσο -το οποίο υιοθέτησε και η ΔΕφΠατρ 705/2010 'αξιοποιώντας' την καινοτομική φύση της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης- προσκρούει σε πλείστα αντεπιχειρήματα πραγματολογικής αλλά και επιστημολογικής φύσης

Καταρχάς, τα πραγματολογικά αντεπιχειρήματα: μεταπτυχιακές σπουδές στην Ελλάδα για την χορήγηση διδακτορικού διπλώματος και πτυχίου εξειδικευμένων μεταπτυχιακών σπουδών είχαν προβλεφθεί με το Ν. 5343/1932,⁵⁶ το Ν.Δ. 3974/1959⁵⁷ και το τροποποιητικό αυτού Ν.Δ. 4417/1964,⁵⁸ καθώς και το Π.Δ. 359/1973⁵⁹). Συνεπώς, η ύπαρξη τέτοιων σπουδών ήταν ήδη γνωστή στο συνταγματικό νομοθέτη του 1975.⁶⁰

⁵³ Πρβλ. Κ. ΜΑΥΡΙΑ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 42005, σελ. 225.

⁵⁴ Βλ. σχετικά ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, όπ.π., σελ. 392επ, ο οποίος διευκρινίζει ότι «η υποκειμενική τελεολογική ερμηνεία διακρίνεται ... από την ιστορική ερμηνεία αυτή καθ' εαυτήν κατά τούτο. Η ιστορική ερμηνεία αναζητεί κάθε χρήσιμο στοιχείο στη διασαφήνιση της πραγματικής ρυθμιστικής πρόθεσης του νομοθέτη, όπως αυτή έχει όντως εκφρασθεί στο παρελθόν, ιδίως κατά τη θέσπιση της ερμηνευτέας διάταξης. Ενώ υποκειμενικά τελεολογική ερμηνεία προσανατολίζεται μάλλον προς την υποθετική βούληση του νομοθέτη. Δηλαδή προς ό,τι ο νομοθέτης θα επεξηγούσε, εάν ήταν δυνατόν να είχε τεθεί ενώπιόν του στο παρελθόν το νομικό πρόβλημα που μας απασχολεί σήμερα. Ακριβώς όμως η θέση αυτή εμφανίζεται πολύ προβληματική, ...».

⁵⁵ Πρβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα (αναθεωρ. έκδοση) 2008, σελ. 277.

⁵⁶ Ν. 5343/1932 «Περί οργανισμού του Πανεπιστημίου Αθηνών» (ΦΕΚ 86/Α'/23.3.1932). Βλ. ά 11 παρ. 4 και 197επ για τις διδακτορικές σπουδές. Βλ. και ΠΔ της 7/14 Αυγ. 1930 (ΦΕΚ Α' 283) «Περί δοκιμασίας διδασκόντων και πτυχιούχων της νομικής ή των πολιτικών και οικονομικών επιστημών αλλοδαπών πανεπιστημίων».

⁵⁷ Α. 31 παρ. 3: «Εις τας Σχολάς των Πανεπιστημίων και του Ε.Μ. Πολυτεχνείου ως και τας λοιπάς Ανωτάτας Σχολάς δύναται να ιδρύονται δια Β.Δ/τος ..., έν ή πλείονα Τμήματα, Κέντρα ή Ινστιτούτα μεταπτυχιακών σπουδών, ως επίσης και τμήματα Σχολών να καθίστανται πλήρεις και αυτοτελείς Σχολαί.».

⁵⁸ Με το άρθρο 1 προστέθηκε εδάφιο στο τέλος της παρ. 3 αρθρ. 31 Ν.Δ. 3974/1959 ως εξής: «Τα κατά την παρούσαν παράγραφον ιδρυόμενα Τμήματα δύνανται να διδάσκουν τον αυτόν επιστημονικόν κλάδον, τον οποίον διδάσκει η Σχολή εις ην

Εξάλλου, μεταπτυχιακά προβλέφθηκαν εκ νέου με τον Ν. 1566/1985 ενώ η καταβολή διδάκτρων από τους μεταπτυχιακούς φοιτητές προβλέφθηκε με τον Ν. 2083/1992⁶¹ και πιο πρόσφατα με τον Ν. 3685/2008. Δεδομένης της συντέλεσης αναθεωρήσεων το 1986, 2001 και 2008, η ενιαία μεταχείριση των κύκλων των σπουδών ανώτατης εκπαίδευσης αναβαπτίστηκε πολιτικά,⁶² δεδομένου ότι αν ο αναθεωρητικός νομοθέτης ήθελε να διαχωρίσει τη μεταχείριση προπτυχιακών και μεταπτυχιακών σπουδών, θα το είχε πράξει.⁶³

Επίσης, αν λάβουμε σοβαρά υπόψη μας και ακολουθήσουμε με συνέπεια το ιστορικό επιχείρημα θα καταλήξουμε στο λογικά άτοπο ότι οι σπουδές για την απόκτηση διδακτορικού διπλώματος (που προβλεπόταν ήδη στο ά. 11 του Ν. 5343/1932⁶⁴ «περί οργανισμού του Πανεπιστημίου Αθηνών» και άρα υπάγονται στην 'ιστορικά διαμορφωμένη αποστολή' του Πανεπιστημίου) προσφέρονται υποχρεωτικά δωρεάν, ενώ οι μεταπτυχιακές σπουδές επιτρέπεται να παρέχονται και βάσει διδάκτρων.

ανήκουν, να αποβλέπουν εις την κατάτμησιν του αριθμού των σπουδαστών εις μικροτέρας ομάδας και να εδρεύουν εις τόπον διάφορον της έδρας της Σχολής εντός ή και εκτός της Επικρατείας. Εις τας περιπτώσεις κατά τας οποίας εδρεύουν εις τόπον διάφορον εντός και εκτός της Επικρατείας, τα ιδρυόμενα τμήματα αποτελούν ιδίαν Αρχήν».

⁵⁹ Με το Π.Δ. 359/1973 «Περί ιδρύσεως, παρά τη Ανωτάτη Σχολή Οικονομικών και Εμπορικών Επιστημών, Τμημάτων Μεταπτυχιακών Σπουδών» (Α' 264) ιδρύθηκαν (άρθρο 1) δύο μεταπτυχιακά στην -τότε- ΑΣΟΕΕ. Ενώ το ά. 2 προέβλεπε: «Έκαστον των ως άνω Τμημάτων περιλαμβάνει δύο βαθμίδας εκπαιδεύσεως: 1η βαθμίδα: Πρόγραμμα Εξειδικευμένων Μεταπτυχιακών Σπουδών. 2α βαθμίδα: Πρόγραμμα Διδακτορικών Σπουδών».

⁶⁰ Αυτό μάλιστα το αναφέρει ρητά η ίδια η απόφαση 2714/2010, το επισημαίνει η μειοψηφία της ΣτΕ (Ολ) 2411/2012 και το παραδέχεται εμμέσως και η πλειοψηφία της («...απουσίαζαν σχεδόν...»).

⁶¹ Άρθρο 12 παρ. 7 του ν. 2083/1992 «Εκσυγχρονισμός της Ανώτατης Εκπαίδευσης» (Α' 159/21.9.1992).

⁶² Β. ΣΚΟΥΡΗ, *Η ερμηνεία του Συντάγματος του 1975 μετά την αναθεώρηση του 1986. Η αναθεώρηση ως αναβάπτιση του Συντάγματος και ως αναβάθμιση της ιστορικής της ερμηνείας*, σε: Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ (επιμ.), *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 1995, σελ.269επ (279-80). Ευ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο - Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 42.

⁶³ Έτσι και ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Πληρωμή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές*, όπ.π., σελ. 482.

⁶⁴ Παρ. 1: «Αι Σχολαί του Πανεπιστημίου απονέμουσι πτυχία, διδακτορικά διπλώματα, έτι δε και ενδεικτικά.»

Με την ίδια λογική και έχοντας ως κριτήριο αυτό που (θεωρούμε ή ισχυριζόμαστε ότι) ήθελε ο συνταγματικός νομοθέτης, θα μπορούσαμε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι είναι δωρεάν μόνο οι σπουδές στα Πανεπιστήμια που ήταν γνωστά κατά την εποχή της σύνταξης του θεμελιώδους νόμου (ΕΚΠΑ και ΑΠΘ) και όχι στα μεταγενεστέρως ιδρυθέντα! Η πρόβλεψή του, αν υποθέσουμε ότι υπάρχει τέτοια στο ά. 16 Σ, για δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση ερειδόταν και στο γεγονός του μικρού αριθμού ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και σχολών και επίσης του μικρού αριθμού φοιτητών. Και ότι αν ο συνταγματικός νομοθέτης γνώριζε το σημερινό υπερπληθωρισμό αμφοτέρων δεν θα συνταγματοθετούσε με αυτό τον τρόπο. Έτσι, σε μια πιθανή ερώτηση προς τα μέλη της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής αν η βούλησή τους είναι να καλύπτονται δωρεάν και οι μεταπτυχιακές σπουδές –αν για την οικονομία της συζήτησης αποδεχτούμε ότι βούλησή τους ήταν να παρέχονται δωρεάν οι προπτυχιακές- το πιθανότερο είναι ότι θα απαντούσαν θετικά, όχι επειδή δεν τις γνώριζαν, αλλά λόγω του μικρού αριθμού των Πανεπιστημίων και των φοιτητών, έχοντας συνείδηση της (σχετικά μικρής εξ αυτού του λόγου) επιβάρυνσης των δημοσίων οικονομικών.

Πέραν όμως των παραπάνω ενστάσεων, σοβαρές αντιρρήσεις μπορεί να εγείρει ο συνταγματικός ερμηνευτής για τη χρησιμότητα και σκοπιμότητα του επιχειρήματος που απορρέει από τη «βούληση του ιστορικού νομοθέτη».⁶⁵ Αν εξαιρέσουμε πιθανόν τις εισηγήσεις του εκπροσώπου της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, που ίσως και με πολλές επιφυλάξεις μπορούν να φωτίσουν κάποιες ελάχιστες πτυχές των συνταγματικών διατάξεων, όλες οι υπόλοιπες εκφερόμενες κατά το χρονικό σημείο της σύνταξης και ψήφισης του Συντάγματος γνώμες έχουν εξίσου με τις σημερινές υποκειμενική διάσταση. Πολύ περισσότερο όταν η ιστορική ερμηνεία δεν ανάγεται καν σε Πρακτικά συζητήσεων, αλλά σε μια υποθετική συναγωγή ενός αυθαίρετου συμπεράσματος, σύμφωνου με τη

⁶⁵ Βλ. αναλυτικά τις πειστικές ενστάσεις σε ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σελ. 386, 393. Ορθώς ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι το κανονιστικό περιεχόμενο του νόμου (και του Συντάγματος) «δεν είναι αποκλειστικά αυτό που εννοούσαν οι βουλευτές που τον ψήφισαν, αλλ' αυτό που κατανοείται ως τέτοιο» (391).

σημερινή γνώμη του ερμηνευτή του Συντάγματος. Συνεπώς, η αναγωγή στην ιστορική ερμηνεία δεν είναι παρά η ένδυση μιας υποκειμενικής και κατ' ανάγκη σύγχρονης ερμηνείας με τον μανδύα μιας υποτίθεται αυθεντικής βούλησης με έντονη κανονιστική δεσμευτικότητα, η οποία πάντως διερμηνεύεται υπό το φως των σημερινών ερωτημάτων και απαντητικών κριτηρίων. Συνεπώς ορθώς παρατηρείται⁶⁶ αναφορικά με την «υπόδειξη να αποδεχτεί ο νομικός σήμερα λύση τέτοια που θα αποδεχόταν και ο ίδιος ο ιστορικός νομοθέτης» ότι «η σκέψη αυτή ρέπει προς μία μάλλον μεταφυσική υπόθεση!».

Και πάντως ακόμη και αν η πραγματική βούληση των συντακτών του θεμελιώδους και κάθε νόμου ήταν σαφώς καταγεγραμμένη, η ιστορική ερμηνεία παρέχει από μόνη της ένα πολύ ασθενές επιχείρημα και υπολείπεται κανονιστικής πειθούς των υπολοίπων ερμηνευτικών μεθόδων προς τις οποίες μόνο προσθετικά και επιβεβαιωτικά μπορεί να λειτουργήσει, διαθέτουμες περιορισμένη μόνο αξία.⁶⁷ Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Δ. Τσάτσος:⁶⁸

«Μόνο η αμοιβαία τροφοδοσία Συντάγματος και κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας εξασφαλίζει τη ρυθμιστική ικανότητα του Συντάγματος. Το κείμενο του Συντάγματος δεν είναι ιδιωτικό έγγραφο των συντακτών του. Με την ψήφισή του το παραδίνουν στην ιστορία κι έτσι επέρχεται η νοηματική του αυτονομία και η υπαγωγή του στην κοινωνικοπολιτική νομοτέλεια».

3. Οι συνταγματικοί περιορισμοί του νομοθέτη

Συνοψίζοντας: σύμφωνα με τις σχολιασθείσες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας η επιβολή διδάκτρων «για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας» σε Προγράμματα Μεταπτυχιακών Σπουδών (ΠΜΣ) δεν παραβιάζει το δικαίωμα σε δωρεάν παροχής ανώτατης εκπαίδευσης, το οποίο απορρέει από το ά. 16 παρ. 4 Σ, επειδή το τελευταίο καλύπτει μόνο

⁶⁶ ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σελ. 396.

⁶⁷ Βλ. ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σελ. 331.

⁶⁸ Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Θεωρητικά και ιστορικά προλεγόμενα στα θεμελιώδη Δικαιώματα κατά το Σύνταγμα του 1975*, σε: *Συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη. Πρακτικά του Α' Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σελ. 35-45 (44).

τις προπτυχιακές σπουδές. Το Δικαστήριο διευκρινίζει⁶⁹ περαιτέρω ότι, εφόσον επιλέξουν να επιβάλλουν δίδακτρα, ο νομοθέτης ή η κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δύνανται να λάβουν υπόψη τους για τον καθορισμό του ύψους τους και της υποχρέωσης καταβολής τους και εισοδηματικά κριτήρια. Η προσθήκη του συνδέσμου 'και' υπονοεί ότι και άλλα κριτήρια, ιδίως αξιότητας και επιδόσεων, θα μπορούσαν να θεωρηθούν κρίσιμα.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ προχωρεί, ωστόσο, και στη θέση περιορισμών στο νομοθέτη: Κατά πρώτο λόγο, συνδέει την επιβολή διδάκτρων με την κάλυψη του κόστους λειτουργίας. Αυτό πιθανόν να υποκρύπτει τη σκέψη ότι «τα δίδακτρα δεν μπορούν να διαμορφώνονται βάσει υπεραξιών (π.χ. τη φήμη του προγράμματος)».⁷⁰ Από την άλλη, η απόφαση δεν κάνει καν λόγο για κάλυψη «μέρους» του κόστους λειτουργίας, αφήνοντας ανοικτό το ενδεχόμενο να καλύπτεται μέσω των διδάκτρων το σύνολο του λειτουργικού κόστους (ό,τι και αν σημαίνει αυτό).

Κατά δεύτερο λόγο, η απόφαση ορίζει ρητά ότι δεν επιτρέπεται να καθοριστούν δίδακτρα τέτοιου ύψους που να καθιστούν αδύνατη ή δυσχερή τη συμμετοχή σε ΠΜΣ φοιτητών με περιορισμένη οικονομική ικανότητα, «διότι ένα τέτοιο μέτρο θα παρεβίαζε την γενική ελευθερία προσβάσεως στην παιδεία».⁷¹ Εν προκειμένω βεβαίως, όπως θα εκτεθεί αναλυτικότερα στη συνέχεια, αυτό που κατοχυρώνεται είναι όχι απλώς μια ελευθερία αλλά ένα 'κοινωνικό δικαίωμα', εφόσον προϋποθέτει τη θετική δράση του Κράτους, είτε εντονότερη και διεισδυτικότερη (για τη λειτουργία εκπαιδευτηρίων με αποκλειστική δαπάνη του Κράτους) είτε διακριτικότερη (ίδρυση και οικονομική ενίσχυση των ΑΕΙ), και με ειδικότερες εκφάνσεις, όπως αυτή της δωρεάν παροχής της παιδείας στα κρατικά εκπαιδευτήρια (ά. 16 παρ. 4 εδ. α') ή της ενίσχυσης των σπουδαστών που διακρίνονται ή έχουν ανάγκη (ά. 16 παρ. 4 εδ. β').

⁶⁹ ΣτΕ Ολ. 2411/2012, σκ. 8, 8^η περίοδος.

⁷⁰ ΚΑΪΔΑΤΖΗ, *Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας μεταξύ (συνταγματικού) δικαίου και (νομοθετικής) πολιτικής*, ό.π., σελ. 1076.

⁷¹ Έτσι και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, ³2010, σελ. 794.

Γ. Η μειοψηφήσασα άποψη

Στο σκεπτικό της (σκ. 8), η μειοψηφία στην ΣτΕ Ολ. 2411/2012⁷² εν πολλοίς επαναλαμβάνει την άποψη της μειοψηφίας της ΣτΕ (Γ' Τμήμα) 2714/2010⁷³ (σκ. 7). Σύμφωνα με το σκεπτικό αυτό:

- i. Το Σύνταγμα αναθέτει την αποστολή της παιδείας ευθέως στο Κράτος και κατοχυρώνει την ανάπτυξη της ανώτατης παιδείας ως θεμελιώδη σκοπό της Πολιτείας.
- ii. Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας απολαμβάνουν όλοι οι Έλληνες σε όλες τις βαθμίδες των κρατικών εκπαιδευτηρίων χωρίς καμία διάκριση. Το δικαίωμα αυτό συνιστά μάλιστα, κατά τη μειοψηφία «εξέλιξη του σχετικού αρχαιότερου (*sic*) κοινωνικού δικαιώματος στην συνταγματική ιστορία της Χώρας».
- iii. Το προαναφερθέν δικαίωμα διαχωρίζεται από την υποχρέωση του Κράτους να ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται, και όσους έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους. Συνεπώς, υπονοείται, ως απάντηση στον αντίστοιχο ισχυρισμό της πλειοψηφίας, ότι τέτοιου είδους παροχές δεν επαρκούν για να καλύψουν την υποχρέωση του Κράτους για εξασφάλιση δωρεάν παιδείας για όλους τους Έλληνες.
- iv. Ορθώς δέχεται ότι η ανώτατη παιδεία αποβλέπει στην προαγωγή και μετάδοση της επιστημονικής γνώσης, με την έρευνα και την διδασκαλία.⁷⁴ Απορρίπτει έτσι την εκληφθείσα από την πλειοψηφία άποψη ότι βασική αποστολή του Πανεπιστημίου είναι μόνον η

⁷² Σε αντίθεση με την απόφαση του Τμήματος, όπου η μειοψηφία αποτελούνταν από την... πλειοψηφία των δικαστών, στην Ολομέλεια (αποτελούμενη από 30 δικαστές εκ των οποίων τρεις Πάρεδροι και τρεις αναπληρωματικά μέλη) μόνο έξι δικαστές μειοψήφησαν.

⁷³ ΣτΕ 2714/2010, σκ. 7. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι τη μειοψηφήσασα άποψη πρέσβευε η πλειοψηφία των συμμετεχόντων δικαστών, δύο εκ των οποίων, ωστόσο, όντας Παρέδρων, με συμβουλευτική μόνο ψήφο και μάλιστα μεταξύ αυτών συμπεριλαμβανόταν ο Προεδρεύων Αντιπρόεδρος και ο Εισηγητής της υπόθεσης.

⁷⁴ Η παραδοχή αυτή απηχεί το κλασικό ιδεώδες του Humboldt για την ενότητα έρευνας και διδασκαλίας (*Einheit von Forschung und Lehre*) στα Ανώτατα Επιστημονικά Ιδρύματα, βλ. σχετικά, Ι. ΠΥΡΓΙΩΤΑΚΗ, *Το Πανεπιστήμιο των αξιών: η πρόταση και η κληρονομιά του Wilhelm von Humboldt και η θέση της στον σύγχρονο κόσμο*, Επιστήμη και Κοινωνία, 13/2004, σελ. 1επ (10).

μετάδοση και διδασκαλία της γνώσης και όχι η προαγωγή της δια της έρευνας.

- v. Ειδικότερα η παροχή της ανώτατης εκπαίδευσης ανατίθεται αποκλειστικά σε ιδρυματικού χαρακτήρα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε καθηγητές που έχουν την ιδιότητα του δημόσιου λειτουργού και που υπάγονται στην αρχή της ακαδημαϊκής ελευθερίας που εγγυάται την αδέσμευτη επιστημονική σκέψη, έρευνα και διδασκαλία.
- vi. Το κράτος ασκεί εποπτεία επί του έργου των ΑΕΙ και παρέχει οικονομικά μέσα για την πραγματοποίηση των σκοπών τους (βλ. ΣτΕ Ολ 2811/1984). Στο σημείο αυτό αναρωτιέται κανείς αν η παροχή δωρεάν παιδείας και η παροχή οικονομικής ενίσχυσης ταυτίζονται, διακρινόμενα αμφότερα από την ενίσχυση κάποιων σπουδαστών βάσει κριτηρίων που προαναφέρθηκαν. Η επόμενη φράση «η κατοχύρωση του δικαιώματος δωρεάν παιδείας και η πρόβλεψη της παροχής από το Κράτος των αναγκαίων οικονομικών μέσων για την πραγματοποίηση των σκοπών τους» αποτελεί ένδειξη ότι πρόκειται για δύο διακριτές υποχρεώσεις του Κράτους, οπότε εγείρεται αλλά μένει αναπάντητο το ερώτημα τι καλύπτει η «δωρεάν παιδεία» και τι η παροχή «των αναγκαίων οικονομικών μέσων».
- vii. Συνεπώς, δωρεάν παρέχονται κατά το Σύνταγμα όλα τα προγράμματα σπουδών όλων των επιπέδων και όχι μόνο τα υφιστάμενα κατά τον χρόνο θέσπισης του Συντάγματος αλλά όλα εκείνα τα προγράμματα σπουδών που ο νομοθέτης εκάστοτε αναθέτει στα ΑΕΙ «και προσιδιάζουν στην αποστολή τους κατά τις απαιτήσεις της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση και σύμφωνα και με τις διεθνείς υποχρεώσεις της και εν όψει των εκάστοτε κρατουσών οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών».
- viii. Η μειοψηφία της 2411/2010 και ο εισηγητής στην απόφαση αυτή, ως συμμετέχων και στην Ολομέλεια, επικαλέστηκαν και ένα επιπλέον επιχείρημα: η καταβολή διδάκτρων, ιδίως αν σημαντικό τμήμα αυτών διατίθεται για αμοιβή ή αποζημίωση του διδακτικού ερευνητικού

προσωπικού, πλήττει την ακαδημαϊκή ελευθερία, καθώς εγκαθιδρύει ανεπίτρεπτη οικονομική σχέση μεταξύ καθηγητών και φοιτητών.⁷⁵

Σύμφωνα με τα παραπάνω, και σε αντίθεση με την κρατήσασα άποψη, η μειοψηφία κατέληξε ότι οι διατάξεις του ά. 3 παρ. 3 και του ά. 8 του Ν. 3685/2008, σύμφωνα με τις οποίες τα δίδακτρα περιλαμβάνονται μεταξύ των πόρων των προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών, έρχονται σε αντίθεση προς το Σύνταγμα και δεν εφαρμόζονται, με συνέπεια να είναι παράνομο και το αντίστοιχο προσβαλλόμενο τμήμα της υπουργικής απόφασης. Το συμπέρασμα αυτό βρίσκεται σε συμφωνία και με την κρατούσα μάλλον και στη θεωρία άποψη ότι η αναφορά σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης «φαίνεται» να καλύπτει κάθε μορφή οργανωμένης παροχής της τελευταίας που καταλήγει σε παροχή τίτλου σπουδών πρόσφορου για να αξιοποιηθεί επαγγελματικά, συνεπώς και τις μεταπτυχιακές σπουδές.⁷⁶

⁷⁵ Το επιχείρημα αυτό είναι ισχυρό αν τα δίδακτρα καταβάλλονται απευθείας από τους φοιτητές στους διδάσκοντες με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οικονομικές σχέσεις μεταξύ τους· δεν μπορεί όμως να είναι κρίσιμο, αν η όποια οικονομική συμμετοχή καταβάλλεται σε μια διοικητική υπηρεσία των ΑΕΙ. Αν και το τελευταίο ήταν κρίσιμο, τότε θα έπρεπε να συναχθεί και ότι η ανεξαρτησία των δικαστών πλήττεται λόγω των δικαστικών παραβόλων.

⁷⁶ Έτσι οι Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων. Το παράδειγμα της παιδείας*, ΤοΣ 1999, 223 επ. (240)· ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σ. 338· Ο ΙΔΙΟΣ, *Το Σύνταγμα & ο Ν. 4009/2011*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 2011, σελ. 87· ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Πέρα από το 16*, ό.π., σελ. 91· Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, , Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 2006, σελ. 217· Δ. ΑΚΟΥΜΙΑΝΑΚΗ, *Σχόλιο στην ΣτΕ 2714/2010 Τμ. Γ' [Συνταγματικότητα θέσπισης διδάκτρων σε προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών]*, ΕφημΔΔ 6/2010, σελ. 758επ (759)· α.ά. Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Ελευθερία και ισότης στη σύγχρονη Γαλλία. Η απόρριψη του εξισωτισμού*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 1989, σελ. 89· Χ. ΚΕΦΑΛΑΣ, *Η κάλυψη του κόστους λειτουργίας των προγραμμάτων μεταπτυχιακών σπουδών (ΠΜΣ), άλλως η νομιμότητα καταβολής διδάκτρων (γνωμ.)*, ΧρΙΔ 2009, σελ. 933επ. Βλ. επίσης την πρωτότυπη αλλά και αυθαίρετη διάκριση την οποία υποστήριξε ο Ε. Βενιζέλος, υπό την ιδιότητα του βουλευτή κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια Νομοσχεδίου (ν. 3685/2008) που προέβλεπε δίδακτρα σε μεταπτυχιακές σπουδές, σύμφωνα με την οποία καλύπτονται από το δικαίωμα δωρεάν εκπαίδευσης τα μεταπτυχιακά που αποτελούν συνέχεια των σπουδών («Όταν ο φοιτητής ακολουθεί τη φυσιολογική ακαδημαϊκή διαδικασία και ως πρώτη ευκαιρία σπουδών ολοκληρώνει τη δραστηριότητά του με μεταπτυχιακό δίπλωμα») όχι όμως και εκείνα που συνιστούν δραστηριότητα επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης. Βλ. Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος ΙΒ', Σύνοδος Α', Ολομέλεια, Συνεδρίαση ΡΟΔ' της 26.6.2008, σελ. 12486, διαθέσιμα και σε: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es26062008.pdf> (πρόσβαση 30.11.2012).

Δ. Συγκριτική προσέγγιση των δύο απόψεων

Οι διαφορές του σκεπτικού της μειοψηφίας σε σχέση με εκείνο της πλειοψηφίας εντοπίζονται σε τρία σημεία: πρώτον, ότι η βασική αποστολή των ΑΕΙ δεν περιορίζεται στην αναπαραγωγή αλλά και στην προαγωγή της γνώσης δια της έρευνας· δεύτερον, ότι άλλο η «δωρεάν» παροχή (ά. 16 Σ παρ. 4 εδ. α΄) και άλλο η οικονομική στήριξη των σπουδαστών (ά. 16 Σ παρ. 4 εδ. β΄)· τρίτον, η ιστορική ερμηνεία δεν ευσταθεί. Ως προς αυτά τα τρία σημεία, η μειοψηφία έχει δίκαιο.

Ως προς το πρώτο, έχει ήδη επισημανθεί το άτοπο συμπέρασμα ότι η αποδοχή της άποψης της πλειοψηφίας θα κατέληγε σε ταύτιση της αποστολής των ΑΕΙ με εκείνης των εκπαιδευτηρίων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Με αυτή την έννοια, οποιαδήποτε μεταλυκειακή δομή απλής αναπαραγωγής της γνώσης και κάθε είδους επαγγελματική σχολή θα μπορούσε να εμπίπτει στην ανώτατη εκπαίδευση. Αυτό δεν θα ερχόταν μόνο σε αντίθεση με την ιστορικά διαμορφωθείσα αλλά και σύγχρονη έννοια της ανώτατης εκπαίδευσης στο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο ακαδημαϊκό στερέωμα αλλά και με τη ρητή συνταγματική διαφοροποίηση αυτής (ά. 16 παρ. 5 Σ) από την ανώτερη εκπαίδευση (ά. 16 παρ. 7 Σ).

Ως προς το δεύτερο σημείο διαφοροποίησης, η ταύτιση εκ μέρους της πλειοψηφίας της υποχρέωσης παροχής δωρεάν παιδείας (ά. 16 παρ. 4, εδ. α΄) με την στήριξη όσων σπουδαστών διακρίνονται, καθώς και αυτών που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους (ά. 16 παρ. 4, εδ. β΄) δεν θεμελιώνεται. Πρώτον, δεν ανταποκρίνεται στο γράμμα της οικείας διάταξης: η ταύτιση θα σήμαινε ότι το Σύνταγμα φλυαρεί και απλώς διατυπώνει το ίδιο κανονιστικό περιεχόμενο δυο φορές με άλλα λόγια. Δεύτερον, προσκρούει στην τελεολογία της ρύθμισης, η οποία αποσκοπεί όχι μόνο στην απαγόρευση κάθε είδους διδάκτρων για την παροχή παιδείας στα κρατικά εκπαιδευτήρια για όλους αλλά και -

επιπλέον- στην εξασφάλιση περαιτέρω στοχευμένης βοήθειας σε μερικούς, με κριτήρια εισοδηματικά, ειδικών αναγκών και επίδοσης.⁷⁷

Ως προς το τρίτο σημείο διαφοροποίησης, η μειοψηφία έχει δίκαιο για λόγους που ήδη αναλύθηκαν: α) η ιστορική και υποκειμενική τελεολογική ερμηνεία δεν τεκμηριώνονται πραγματολογικά, καθώς τα μεταπτυχιακά ήταν γνωστά στο συνταγματικό νομοθέτη του 1975· β) η μη διάκριση προπτυχιακών και μεταπτυχιακών επιβεβαιώθηκε δια της σιωπής του μεταγενέστερου αναθεωρητικού νομοθέτη· γ) «η άκριτη προσκόλληση στους σκοπούς του 'ιστορικού νομοθέτη' αναδεικνύεται τροχοπέδη στην ομαλή αναπροσαρμογή του νόμου σε αλλαγμένες κοινωνικές σχέσεις».⁷⁸

Μπορεί βεβαίως να κατανοήσει κανείς την τελική θέση της πλειοψηφίας και ως έκφανση ενός αυτοπεριορισμού της δικαστικής εξουσίας στο πεδίο ελέγχου της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων και υπόρρητη αποδοχή της άποψης ότι αυτή ανάγεται πρωτίστως στην αρμοδιότητα του νομοθέτη και οριακά μόνο σε αυτή του δικαστή.⁷⁹ Υπό αυτή την οπτική γωνία, ο δικαστικός 'ακτιβισμός' θα υπέκρυπτε παραβίαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, αφού θα επέφερε απομείωση του εύρους της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη και της κυβέρνησης, στους οποίους ανήκει καταρχήν, λόγω της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης, η αξιολόγηση και ο καθορισμός προτεραιοτήτων.⁸⁰

⁷⁷ Υπέρ της διακριτότητας και αυτοτέλειας των δύο ειδικότερων κοινωνικών δικαιωμάτων που τυποποιούνται στα δύο εδάφια της παρ. 4 του άρθρου 16 και οι ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, ό.π., σελ. 219, ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., 338-339, ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, *Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας μεταξύ (συνταγματικού) δικαίου και (νομοθετικής) πολιτικής*, ό.π., σελ. 1067.

⁷⁸ ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σελ. 393. Οξεία αλλά πειστική κριτική στην ιστορική μέθοδο ερμηνείας (originalism) ασκεί και ο ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Πληρωμή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές*, ό.π., σελ. 484 με περαιτέρω βιβλιογραφική τεκμηρίωση.

⁷⁹ Βλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Η κανονιστική διάσταση των σχέσεων κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους*, ΤοΣ 1993, σελ. 681επ (689).

⁸⁰ Πρβλ. Δ.Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλα 1988, σ. 207επ. Κριτικός απέναντι στη θέση αυτή ο ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων*, ό.π., σελ. 228επ., ο οποίος ευλόγως υποστηρίζει (σελ. 242) ότι «εναπόκειται στη θεωρία και στη νομολογία να διαμορφώσει μια δέσμη ποιοτικών κριτηρίων για τον έλεγχο της καταλληλότητας και της επάρκειας των εκπαιδευτικών παροχών. ... ούτως ώστε, χωρίς να υπεισέρχονται στο απαγορευμένο πεδίο του ελέγχου σκοπιμότητας του κοινοβουλευτικού ή κανονιστικού νομοθέτη, να αποτελούν πρόσφορο δείκτη

IV. ΕΠΙΒΑΛΛΕΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗ ΔΩΡΕΑΝ ΠΑΡΟΧΗ ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ;

A. Το άρθρο 16 Σ ως κανονιστικό θεμέλιο της απάντησης

1. Η πολυτυπία των δικαιωμάτων του άρθρου 16 Σ

Το ά. 16 του Σ περιλαμβάνει μια σειρά δικαιωμάτων, διαφορετικής φύσης, αλλά και υποχρεώσεων:⁸¹ πρώτον, ατομικά-αμυντικά δικαιώματα: τις ελευθερίες της τέχνης και της επιστήμης, της έρευνας και της διδασκαλίας⁸² (παρ. 1)· την ελευθερία της παιδείας,⁸³ επιλογής⁸⁴ και πρόσβασης χωρίς διακρίσεις σε εκπαιδευτικές υπηρεσίες, καθώς και ίδρυσης εκπαιδευτηρίων (παρ. 8)· τέλος, την ακαδημαϊκή ελευθερία⁸⁵ και τη συναρτώμενη με αυτή

για τον έλεγχο συνταγματικότητας των παραλείψεων του κράτους να εξασφαλίσει υψηλού επιπέδου εκπαίδευση». Το επιχείρημα αυτό κερδίζει σε πειστικότητα αν συσχετιστεί όχι με ένα απόλυτο επίπεδο, αλλά συσχετισθεί με την αρχή της ισότητας και σχετικοποιηθεί μέσα από τη συγκεκριμενοποίηση του τόπου και του χρόνου.

⁸¹ Πρβλ. Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Συνταγματικά Δικαιώματα, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, Τ. Γ', τ. I-III, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 2008, σελ. 578επ, αρ.περ. 33επ.

⁸² Βλ. Δ. ΚΟΡΣΟΥ, *Η ελευθερία της τέχνης, της επιστημονικής ερεύνης και της διδασκαλίας κατά το Σχέδιον του νέου Συντάγματος*, ΕΔΔΔΔ 1975, σελ. 117επ.

⁸³ Ως απόρροια της ελευθερίας της διδασκαλίας κατά τους Δ. ΕΥΡΥΓΕΝΗ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Η συνταγματική προστασία της ιδιωτικής επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης*, Γνμδ, ΕΕΕυρΔ 1986, σελ. 931επ· α.ά. Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Πέρα από το άρθρο 16. Τα πριν και τα μετά*, Αθήνα: Μεταίχμιο 2007, σελ. 99, κατά την άποψη του οποίου η ελευθερία της παιδείας δεν κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, απορρέει όμως από το ά 2 του 1^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

⁸⁴ Βλ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ατομικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 823, αρ. περ. 986-7.

⁸⁵ Βλ, σχετικά Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας*, σε: του ίδιου, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη I*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 1980, σελ. 674επ (676επ)· ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, ό.π., *passim*, ιδίως 147επ· ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 331επ· Ι. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η αναθεώρηση του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Συντ. στην κατεύθυνση της κατάργησης του δημόσιου χαρακτήρα των ΑΕΙ: Όρια του εθνικού Συντάγματος και των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών-μελών της Ε.Ε.*, σε: Τιμητικός Τόμος για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη, τ. III, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 2007, σελ. 213επ· (217επ)· Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, *Η μεταρρύθμιση της ανώτατης εκπαίδευσης υπό το πρίσμα των συνταγματικών εγγυήσεων της ακαδημαϊκής ελευθερίας*, σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/325/ent.2325.asp> (πρόσβαση 10.11.2012)· Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ, *Η συνταγματική αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ και η αναδιοργάνωση της πανεπιστημιακής διοίκησης - Ο ν. 4009/2011 υπό το φως του άρθρου 16 § 5 εδ. α' Συντ.*, ΕφημΔΔ 3/2012, σελ. 304επ (311επ).

θεσμική εγγύηση⁸⁶ της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ.⁸⁷ Δεύτερον, το πολιτικής φύσης δικαίωμα συμμετοχής των σπουδαστών στους φοιτητικούς συλλόγους. Τρίτον, το κοινωνικό δικαίωμα στην εκπαίδευση - με ειδικότερες εκφάνσεις (α) τη δωρεάν παροχή της στα κρατικά εκπαιδευτήρια (παρ. 4 εδ. α'), (β) την οικονομική ενίσχυση των σπουδαστών βάσει κριτηρίων (παρ. 4 εδ. β') και (γ) την οικονομική ενίσχυση των πανεπιστημίων⁸⁸ (παρ. 5 εδ. β')- και τις απορρέουσες από αυτό αντίστοιχες υποχρεώσεις του Κράτους. Και τέλος την υποχρέωση κάθε ατόμου να φοιτήσει επί εννέα τουλάχιστον χρόνια στο σχολείο.

2. Η εκπαίδευση ως κοινωνικό δικαίωμα

Το κρίσιμο για τις εδώ σχολιαζόμενες αποφάσεις είναι το κοινωνικό δικαίωμα στην παιδεία, η οποία παρέχεται από το Κράτος· όπως μάλιστα προκύπτει από τη διατύπωση «βασική αποστολή», το τελευταίο δεν έχει καν τη δυνατότητα, όπως σε άλλα πεδία, να απόσχει από την παροχή του συγκεκριμένου δημόσιου αγαθού, αλλά υποχρεούται να επιληφθεί της παροχής οργανωμένης παιδείας.⁸⁹ Προϋποτίθεται η παρέμβαση του κράτους, και συγκεκριμένα η οργάνωση και συντήρηση ενός λειτουργικού εκπαιδευτικού συστήματος και η διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης σε αυτό.⁹⁰ Δεδομένου πάντως ότι δεν πρόκειται απλώς και μόνο για

⁸⁶ Πρβλ. όμως και ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 343, σύμφωνα με τον οποίο η 'πλήρης αυτοδιοίκηση' έχει διφυή υπόσταση και συνιστά όχι μόνο θεσμική εγγύηση αλλά και ατομικό δικαίωμα. Επίσης, Ι. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η ανώτατη εκπαίδευση και το πρόβλημα των ιδιωτικών Πανεπιστημίων*, σε: Ε. Κοντιάδη (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 2006, σελ. 367επ, για τη σχέση του δημόσιου χαρακτήρα του πανεπιστημίου με την ακαδημαϊκή ελευθερία.

⁸⁷ Πρβλ. και Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ, *Η συνταγματική αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ*, όπ.π., σελ. 305επ.

⁸⁸ Κατά τον ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 345, «πρόκειται για πρόσθετη θεσμική εγγύηση που περιβάλλει την πλήρη αυτοδιοίκηση και δημιουργεί αξίωση καθενός ΑΕΙ κατά του κράτους για κάλυψη τουλάχιστον των στοιχειωδών λειτουργικών αναγκών του (π.χ. μισθοδοσία του προσωπικού, δαπάνες για θέρμανση, φωτισμό, ύδρευση κλπ των πανεπιστημιακών κτιρίων κ.ο.κ.) σε όσο βαθμό δεν επαρκούν προς τούτο οι ίδιοι πόροι του». Βλ. και Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Ο νόμος-πλαίσιο για τα ΑΕΙ*, ΔκΠ 2/1983, σελ. 180επ.

⁸⁹ ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ, *Πέρα από το άρθρο 16*, όπ.π., σελ. 91.

⁹⁰ Βλ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Τα Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 216.

‘ελευθερία’, επιτρέπεται -αν και δεν επιβάλλεται⁹¹- στον νομοθέτη η πρόβλεψη προϋποθέσεων πρόσβασης που συνεχονται με την πνευματική, γνωστική ή άλλη (π.χ. φυσική⁹²) ετοιμότητα, καταλληλότητα και αξία του ατόμου να παρακολουθήσει τις συγκεκριμένες σπουδές.⁹³

Ως κοινωνικό δικαίωμα, η παροχή οργανωμένης παιδείας με τη διαμόρφωση και λειτουργία εκπαιδευτικού συστήματος μπορεί να λάβει διαφορετικές μορφές, οι οποίες διακρίνονται ανάλογα με την ένταση της παρεμβατικής και της παροχικής λειτουργίας του Κράτους: η παροχή είναι εντονότερη όταν η εκπαίδευση είναι δωρεάν, συνεπώς, καλύπτεται από τη γενική φορολογία το κόστος ίδρυσης και λειτουργίας εκπαιδευτηρίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, οι λειτουργικές τους ανάγκες και η παροχή διδακτικών μέσων. Κοινωνικό, υπό την έννοια του παροχικού, παραμένει πάντως το δικαίωμα, ακόμη και αν το Κράτος δεν καλύπτει το σύνολο των δαπανών, αλλά μέρος αυτών, παρέχοντας ενίσχυση σε σπουδαστές ή εκπαιδευτικά ιδρύματα, κατά τον ίδιο λόγο που η προστασία της οικογένειας ή το δικαίωμα στην εργασία συνιστά κοινωνικό δικαίωμα, παρότι το Κράτος δεν αναλαμβάνει να συντηρήσει εξ ολοκλήρου κάθε οικογένεια ή να παρέχει θέσεις εργασίας σε κάθε άνεργο πολίτη. Συνεπώς, δεν είναι ακριβές να ταυτίζεται το κοινωνικό δικαίωμα στην εκπαίδευση με το δικαίωμα σε ‘δωρεάν’ παροχή της: το δεύτερο αποτελεί ειδικότερη όχι όμως και εξαντλητική μορφοποίηση του πρώτου.

3. Η δωρεάν παροχή εκπαίδευσης ως ειδική έκφανση του κοινωνικού δικαιώματος

Σύμφωνα με την απολύτως κρατούσα στη θεωρία, αλλά πλέον μειοψηφική στη νομολογία, άποψη:

⁹¹ ΣτΕ 4137/1990. Βλ. και ΣτΕ 268/1993, 1214/1992.

⁹² Βλ. ΣτΕ (Τμήμα Στ') 4048/1995 σχετικά με την εισαγωγή στα ΤΕΦΑΑ αθλητών που πέτυχαν διακρίσεις σε πανελλήνιους αγώνες ή πανελλήνιο πρωτάθλημα.

⁹³ ΔΑΓΓΟΓΛΟΥ, *Ατομικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 821, αρ.περ. 984α, Έτσι κρίθηκε ότι η υποχρεωτική εννεαετής φοίτηση πρέπει να είναι αποτελεσματική και άρα δεν αποκλείεται επανάληψη της τάξης όταν αυτό δεν επιβεβαιώνεται στην πράξη, βλ. ΣτΕ ΠΕ 38/1995, ΤοΣ 1995, 743. Βλ. για τα ΤΕΙ ΣτΕ (Τμήμα Στ') 906/1995, καθώς και ΣτΕ 1969/1994. Βλ. όμως και ΣτΕ (Τμήμα ΣΤ') 183/2001 (για ειδική περίπτωσης μετεγγραφής).

«...από το κατηγορηματικό γράμμα και πνεύμα της προεκτεθείσας, άμεσης ισχύος και ιδιαιτέρως θετικού περιεχομένου, διατάξεως του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 4 του άρθρου 16 του Συντάγματος, η οποία ευθέως και αφ' εαυτής δεσμεύει όλα τα συντεταγμένα πολιτειακά όργανα, καθίσταται σαφές ότι απονέμεται, αδιαστίκτως και ανεπιφυλάκτως, σε όλους τους Έλληνες πολίτες, ανεξαρτήτως εισοδήματος (ατομικού ή οικογενειακού), ηλικίας, κοινωνικής θέσεως και επαγγελματικής ή μη απασχολήσεως, ειδικό δικαίωμα δωρεάν προσβάσεως σε όλα τα κρατικά εκπαιδευτήρια, όλων των βαθμίδων της εκπαιδεύσεως.»⁹⁴

Περιεχόμενο του κοινωνικού αυτού δικαιώματος είναι η αξίωση για «δωρεάν παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών της υψηλότερης δυνατής στάθμης, από δημόσια εκπαιδευτήρια, και για χορήγηση αναγνωρισμένου διπλώματος, ύστερα από επιτυχή δοκιμασία».⁹⁵ Από το δωρεάν χαρακτήρα συνάγεται και η απαγόρευση επιβολής διδάκτρων ή εξέταστων, ανεξάρτητα από την εισοδηματική κατηγορία των μαθητών και φοιτητών ή των γονέων τους.⁹⁶ Πρόκειται για «γνήσιο υποκειμενικό δημόσιο δικαίωμα, εξοπλισμένο με αγωγήμη αξίωση».⁹⁷ Συνεπώς, όχι μόνο απαγορεύεται να θεσπισθούν δίδακτρα οποιασδήποτε μορφής στα κρατικά εκπαιδευτήρια αλλά και η τυχόν είσπραξη τους θα είναι παράνομη και θα συνεπάγεται αξίωση επιστροφής τους.⁹⁸

Περαιτέρω, το ειδικό κοινωνικό δικαίωμα δωρεάν παιδείας στα κρατικά εκπαιδευτήρια εμπεριέχει και χρηματοδοτούμενη από τον προϋπολογισμό του κράτους προμήθεια σε όλους τους σπουδαστές των στοιχειωδώς αναγκαίων, για την αποτελεσματική συμμετοχή στην εκπαιδευτική

⁹⁴ Γνώμη του μειοψηφήσαντος δικαστή στην ΔΕφΠατρ 705/2010.

⁹⁵ ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ, *Πέρα από το 16*, ό.π., σελ. 93,

⁹⁶ Βλ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ατομικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 821, αρ.περ. 984.

⁹⁷ ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων*, ό.π., σελ. 235.

⁹⁸ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 338. Βλ. και τη γνώμη του μειοψηφήσαντος Εφέτη στην ΔΕφΠατρ 705/2010: ««Κατά συνέπεια, τυχόν διατάξεις τυπικών νόμων ή κανονιστικών πράξεων της Διοικήσεως, που νοθεύουν το δικαίωμα τούτο των Ελλήνων πολιτών, ευθέως ή εκ πλαγίου, επιβάλλοντας π.χ. ανταποδοτικά εκπαιδευτικά τέλη, είναι ανίσχυρες, ενώ ακυρώσιμη είναι κάθε άρνηση κρατικού εκπαιδευτηρίου οποιασδήποτε βαθμίδας να εγγράψει μαθητή, σπουδαστή ή φοιτητή, επειδή δεν κατέβαλε δικαιώματα εγγραφής ή εκπαιδευτικά τέλη κτλ.»

διαδικασία, διδακτικών μέσων, συμπεριλαμβανομένων των βιβλίων,⁹⁹ τουλάχιστον προς χρήση, αν και όχι κατ' ανάγκη προς κυριότητα,¹⁰⁰ δεν καλύπτει όμως άλλου είδους παροχές, π.χ. σίτιση, στέγαση κλπ. , για τις οποίες πρόνοια μπορεί να υπάρξει για κάποιους σπουδαστές βάσει του ά. 16 παρ. 4 εδ. β'.

Το ειδικό αυτό κοινωνικό δικαίωμα δωρεάν πρόσβασης στην εκπαίδευση νοείται ως «απόλυτο κεκτημένο»¹⁰¹ και ως τέτοιο αντανακλά μια μορφή ισότητας «ανεπίδεκτης οποιασδήποτε εξαιρέσεως και για οποιοδήποτε λόγο», άρα απόλυτης, και όχι αναλογικής, η οποία θα μπορούσε να δικαιολογεί¹⁰² αποκλίσεις βάσει καθοριστικών διαφορών ή λόγων γενικού δημοσίου συμφέροντος.¹⁰³

B. Ερμηνεία του ά. 16 παρ. 4 Σ

Όπως ήδη σημειώθηκε, κοινός τόπος των εδώ σχολιαζόμενων αποφάσεων καθώς και της συντριπτικά κρατούσας μέχρι σήμερα άποψης στη θεωρία

⁹⁹ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σ. 338. Βλ. όμως και διάταξη του άρθρου 22 του ν. 2083/1992, με την οποία τέθηκαν εισοδηματικά κριτήρια στη δωρεάν διανομή συγγραμμάτων· η εφαρμογή της διάταξης αυτής, ωστόσο, αναστελλόταν συνεχώς από τον ίδιο το νομοθέτη έως ότου καταργηθεί από το ά. 81 αρ. 9 του Ν. 4009/2011. Αξίζει ίσως να επισημανθεί στο σημείο αυτό η διατύπωση της απόφασης 2411/2012, σκ. 8 (2^η περίοδος): «Περιεχόμενο της δωρεάν παιδείας στην ανώτατη εκπαίδευση είναι 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.)» Διαχωρίζοντας το πρώτο («η ανεξάρτητα από εισοδηματικά κριτήρια μη συμμετοχή ...») από το δεύτερο («καθώς και η δωρεάν προμήθεια...»), η Ολομέλεια του ΣτΕ αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο -αν δεν το δηλώνει εμμέσως πλην σαφώς- να θεωρήσει συνταγματική την (επαν)εισαγωγή εισοδηματικών κριτηρίων στην παροχή διδακτικών βιβλίων. Το ερώτημα είναι κρίσιμο ιδίως στο πλαίσιο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

¹⁰⁰ Έτσι, η διανομή διδακτικών εγχειριδίων θα μπορούσε να υποκατασταθεί από το δανεισμό με υποχρέωση επιστροφής τους στο τέλος της σχολικής χρονιάς. Πρβλ. ωστόσο ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 338, ο οποίος -μιλώντας μάλλον για την τριτοβάθμια εκπαίδευση- θεωρεί απαραίτητο ένα ισοδύναμο της διανομής βιβλίων μέτρο, όπως η χορήγηση 'βιβλιοκάρτας' για αγορά εκπαιδευτικών βιβλίων κατ' επιλογή του φοιτητή από σχετικό κατάλογο, με χρέωση του δημοσίου. Ο ίδιος θεωρεί πάντως «συνταγματικά ανεκτή» επιλογή και τη δημιουργία βιβλιοθηκών με επαρκή αριθμό βιβλίων και χώρους και με συνεχή δυνατότητα πρόσβασης των φοιτητών σε αυτές.

¹⁰¹ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 338.

¹⁰² Βλ. ενδεικτικώς αντί άλλων τις ΑΕΔ 5/2007, ΣτΕ 718/2009, ΑΠ 575/2009.

¹⁰³ Άποψη του μειοψηφήσαντος στην ΔΕφΠατρ 705/2010 Εφέτη.

είναι ότι δια της διάταξης του ά. 16 παρ. 4 Σ κατοχυρώνεται η δωρεάν παροχή όχι μόνο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στα κρατικά εκπαιδευτήρια αλλά, με τους ίδιους όρους, και της ανώτατης εκπαίδευσης, στα κατ' άρθρο 16 παρ. 5 ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, με μόνη προϋπόθεση την επιτυχή συμμετοχή σε ειδικές εισαγωγικές εξετάσεις (ΣτΕ 673/1987, 3140/1980, 2411/2012). Η αντίθετη άποψη -ότι το ά 16 παρ. 4 Σ δεν καλύπτει την ανώτατη εκπαίδευση- είναι σήμερα απολύτως μειοψηφική.¹⁰⁴ Η υποστήριξη της συνεπώς κόντρα στην σχεδόν ομοφώνως κρατούσα αντίθετη γνώμη προϋποθέτει ενδελεχή προσέγγιση βάσει κάθε διαθέσιμης ερμηνευτική μεθόδου.¹⁰⁵

1. Η σύγκριση στον (ενωσιακό) χώρο

Όπως εγκαίρως επεσήμανε ο Δ. Τσάτσος, σήμερα, ιδίως λόγω της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της ανάδυσης ενός κοινού συνταγματικού πολιτισμού¹⁰⁶ και δια της ΕΣΔΑ, «η συγκριτική προσέγγιση του ερμηνευτικού προβλήματος ανάγεται σε στοιχείο ερμηνείας του Συντάγματος»¹⁰⁷ είτε ως πέμπτη μέθοδος, δίπλα στις κλασικές τέσσερις του Savigny,¹⁰⁸ είτε διεισδύοντας σε αυτές και εμπλουτίζοντάς τες.¹⁰⁹

Μια σύντομη επισκόπηση επιβεβαιώνει ότι σε όλα τα Συντάγματα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατοχυρώνεται συνταγματικά η καθολική δωρεάν παροχή της πρωτοβάθμιας¹¹⁰ ή της υποχρεωτικής

¹⁰⁴ Όπως ήδη σημειώθηκε, την άποψη αυτή έχει υποστηρίξει μέχρι σήμερα μόνο ο Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Δωρεάν η παιδεία και στα πανεπιστήμια*, ό.π.

¹⁰⁵ Βλ. αντί άλλων Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος*, σε: του ίδιου (επιμ.), *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 1995, σελ. 13επ (30επ).

¹⁰⁶ Βλ. συνθετικά Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Τα ελληνικά πανεπιστήμια στον Ευρωπαϊκό Χώρο Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η πορεία Μπολόνια-Μπέργκεν*, ΔτΑ 31/2006, σελ. 921-947.

¹⁰⁷ ΤΣΑΤΣΟΥ, *Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος*, ό.π., σελ. 52.

¹⁰⁸ P. HÄBERLE, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, σε: R. Bieber / P. Widmer (επιμ.), *L' espace constitutionnel européen*, Zürich: Schulthess Verlag 1995, σελ. 361επ (375).

¹⁰⁹ D. Th. TSATSOS, *Integrationsförderung und Identitätswahrung – Zur europäischen Dimension der Verfassungsfunktion*, σε: B. Ziemecke / T. Langheid / H. Wilms / G. Haverkate (επιμ.), *Staatsphilosophie und Rechtspolitik*, FS f. Martin Kriele z. 65. Geb., Μόναχο 1997 και σε: του ίδιου, *Verfassung – Parteien – Europa*, *Abhandlungen aus den Jahren 1962 bis 1998*, Baden-Baden: Nomos 1998/99, σελ. 607επ (618).

¹¹⁰ Βλ. ά. 47 εδ. β' Σ Σλοβενίας, Ά. 23 παρ. 5 Ολλανδίας, ά. 74 παρ. 3α Σ. Πορτογαλίας, ά. 20 παρ. 2 Σ Κύπρου, ά. 10 Σ Μάλτας, ά. 42 παρ. 4 Σ Ιρλανδίας, 23 παρ. 1 εδ. α' Σ

εκπαίδευσης,¹¹¹ σε αρκετά μάλιστα και της δευτεροβάθμιας.¹¹² Σε κανένα Σύνταγμα κράτους-μέλους δεν διασφαλίζεται ρητά και καθολικά, ως απόλυτο δικαίωμα, η δωρεάν παροχή ανώτατης εκπαίδευσης. Το πολωνικό Σύνταγμα φαίνεται να εκκινεί από τον δωρεάν χαρακτήρα, αλλά προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής διδάκτρων.¹¹³ Πιο κοντά στο ά. 16 παρ. 4 του ελληνικού Σ παρουσιάζονται οι συνταγματικές διατάξεις σε Γαλλία και Ρουμανία. Έτσι το ά. 13 εδ. β' του Προοιμίου του Συντάγματος του 1946 της Γαλλίας προβλέπει ότι «Η παροχή δωρεάν, δημόσιας και κοσμικής εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα συνιστά καθήκον του Κράτους». Εντούτοις, στη Γαλλία, όπου η σχετική συνταγματική διατύπωση φαίνεται να κατοχυρώνει τη δωρεάν παροχή εκπαίδευσης σε όλες τις βαθμίδες,¹¹⁴ το 70% των φοιτητών πληρώνει δίδακτρα, αν και χαμηλά.¹¹⁵ Επίσης, καταρχήν δωρεάν εκπαίδευση εγγυάται το ρουμανικό Σύνταγμα,¹¹⁶ με παράλληλη

Λουξεμβούργου, Art. 34 εδ. β' Σ Ιταλίας, §16 Σ. Φινλανδίας, §76 Σ Δανίας, § 37 εδ. β' Εσθονία και ά. 27 παρ. 4 Σ Ισπανίας.

¹¹¹ Α. 24 § 3 εδ. β' Σ Βελγίου

¹¹² Α. 53 παρ. 3 εδ. α' Βουλγαρίας, ά. 33 παρ. 2 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών Τσεχίας, ά. 112 Σ Λετονίας, ά. 41 εδ. α' Σ Λιθουανίας, ά. 42 παρ. 2 Σ. Σλοβακίας, XI παρ. 2 Σ Ουγγαρίας, ά. 70 παρ. 2 Πολωνίας, ά. 42 παρ. 2 Σ. Σλοβακίας.

¹¹³ Α. 70 παρ. 2 πολωνικού Σ: «Η εκπαίδευση στα δημόσια σχολεία είναι δωρεάν. Νόμοι μπορεί να επιτρέψουν αντίτιμο για συγκεκριμένες υπηρεσίες που παρέχονται από τα δημόσια ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης.»

¹¹⁴ Τακτικό διοικητικό δικαστήριο (Tribunal Administratif) του Παρισιού στην απόφασή του Νο 0400494/9 της 28.01.2004 σχετικά με τα δίδακτρα στην σχολή Sciences Po, έκρινε ότι η διάταξη αυτή θέτει απλώς έναν προς επίτευξη στόχο, ο οποίος δεν παραβιάζεται από την επιβολή διδάκτρων, κατά το μέτρο που αυτά δεν υπερβαίνουν το κόστος παροχής των υπηρεσιών που τίθενται στη διάθεση του κάθε φοιτητή. Για την πληροφορία αυτή ευχαριστώ τον Θεμιστοκλή Ραπτόπουλο, υποψήφιο διδάκτορα συνταγματικού δικαίου στη Γαλλία.

¹¹⁵ Το ποσό καθορίζεται από το Υπουργείο Ανώτατης Εκπαίδευσης και Έρευνας και φτάνει κατά κανόνα τα 177 ευρώ (για τον 1^ο κύκλο), 245 ευρώ για μεταπτυχιακό και 380 ευρώ για διδακτορικό, αν και υπάρχουν Πανεπιστήμια που χρεώνουν περισσότερα. Επίσης, ένα 30% των φοιτητών λαμβάνουν υποτροφίες ύψους μεταξύ 1600- 4600 ευρώ το χρόνο για τους οικονομικά ασθενείς και 1800-6100 ευρώ το χρόνο βάσει επιδόσεων (Πηγή: Eurydice, National Student Fee and Support Systems, 2011/12,

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_and_support.pdf).

¹¹⁶ Το Σύνταγμα της Ρουμανίας προβλέπει στο άρθρο ά. 32 παρ. 4 εδ. α' ότι «Η δημόσια εκπαίδευση είναι δωρεάν, σύμφωνα με το νόμο». Αυτό βέβαια στην πράξη δεν συνεπάγεται ότι το σύνολο της χρηματοδότησης προέρχεται από το κράτος. Έτσι, το 2006 περίπου 64% των εσόδων ενός δημοσίου Πανεπιστημίου προερχόταν από το κράτος, ενώ 36% από ίδια κεφάλαια, συμπεριλαμβανομένων των διδάκτρων, παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών, επιστημονική έρευνα, προγράμματα κλπ

ωστόσο επιφύλαξη νόμου, ο οποίος επιτρέπει οικονομική συμμετοχή των φοιτητών υπό προϋποθέσεις.¹¹⁷

Εκκινώντας από την αφετηρία της μη δωρεάν παροχής ανώτατης εκπαίδευσης, κάποια Συντάγματα προβλέπουν ότι η τελευταία μπορεί να παρέχεται δωρεάν υπό προϋποθέσεις που προβλέπονται με νόμο και αφορούν συνθήκες στην αξία των φοιτητών (ά. 33 παρ. 2 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών¹¹⁸ Τσεχίας, ά. 53 παρ. 3 εδ. β' Σ¹¹⁹ Βουλγαρίας, ά. 41 εδ. β' Σ¹²⁰ Λιθουανίας, ά. 42 παρ. 2 Σ¹²¹ Σλοβακίας).

Περαιτέρω, προβλέπεται η οικονομική ενίσχυση των φοιτητών υπό προϋποθέσεις, κατ' αντιστοιχία με το ά. 16 παρ. 4 εδ. β' Σ (ά. 33 παρ. 4 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών Τσεχίας,¹²² ά. XI παρ. 2 Σ Ουγγαρίας,¹²³ ά. 53 παρ. 6 εδ. α'¹²⁴ Βουλγαρίας, ά. 11 παρ. 1 και 2 Σ¹²⁵

(Υπουργείο Εκπαίδευσης και Έρευνας, Εθνικό Συμβούλιο Ανώτατης Εκπαίδευσης, *Financing. Methodology of State-Budgeted Base Finance Distribution by Higher Education Institution in 2006. Synthesis*, Bucharest, Romania: National Council for Higher Education Financing, 2006).

¹¹⁷ Ποσοστό 62% στον 1^ο κύκλο και 55% στο 2^ο κύκλο των φοιτητών πληρώνουν διδάκτρα, ενώ ένα 38% στον 1^ο κύκλο και 45% στο 2^ο κύκλο λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση από το κράτος είτε λόγω οικονομικής δυσπραγίας είτε βάσει επιδόσεων (Πηγή: National Student Fee and Support Systems, 2011/12, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_and_support.pdf).

¹¹⁸ «Οι πολίτες έχουν το δικαίωμα δωρεάν εκπαίδευσης στην στοιχειώδη και δευτεροβάθμια εκπαίδευση καθώς και στα Πανεπιστήμια, ανάλογα με τις ικανότητες του κάθε πολίτη και τις δυνατότητες της κοινωνίας».

¹¹⁹ «Σε περιπτώσεις που ορίζονται με νόμο, τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα παρέχουν εκπαίδευση δωρεάν».

¹²⁰ «Καθένας έχει πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση ανάλογα με τις προσωπικές του ικανότητες. Δωρεάν εκπαίδευση σε κρατικά ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης κατοχυρώνεται για πολίτες που είναι καλοί στις σπουδές τους».

¹²¹ «Οι πολίτες έχουν δικαίωμα δωρεάν εκπαίδευσης στα πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια σχολεία και, ανάλογα με τις ικανότητές του κάθε ατόμου και τη δυνατότητα της κοινωνίας και στα Πανεπιστήμια».

¹²² «Νόμος ορίζει τις συνθήκες υπό τις οποίες οι πολίτες δικαιούνται βοήθειας από το κράτος κατά τη διάρκεια των σπουδών τους».

¹²³ «Η Ουγγαρία εγγυάται το δικαίωμα αυτό [εκπαίδευσης] επεκτείνοντας και γενικεύοντας τη δημόσια εκπαίδευση, παρέχοντας δωρεάν και υποχρεωτική πρωτοβάθμια εκπαίδευση, δωρεάν και γενικά διαθέσιμη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, και ανώτατη εκπαίδευση διαθέσιμη σε κάθε πρόσωπο ανάλογα με τις ικανότητές του, και παρέχοντας με νόμο οικονομική υποστήριξη στους χρήστες της εκπαίδευσης».

¹²⁴ «Το Κράτος προωθεί την εκπαίδευση ιδρύοντας και χρηματοδοτώντας σχολεία, ενισχύοντας ικανούς μαθητές και φοιτητές, και παρέχοντας ευκαιρίες για επαγγελματική εκπαίδευση και επανεκπαίδευση».

Μάλτας, §16 εδ. β' Σ¹²⁶ Φινλανδίας, ά. 34¹²⁷ Σ Ιταλίας, ά. 32 παρ. 4 εδ. β'¹²⁸ Ρουμανίας, ά. 70 παρ. 4¹²⁹ Πολωνίας, ά. 42 παρ. 4 Σ¹³⁰ Σλοβακίας, ά. 33 παρ. 4¹³¹ Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών Τσεχίας, ά. 23 (3) Σ¹³² Λουξεμβούργου και ά. 20 παρ. 4 Σ¹³³ Κύπρου. Τέλος, προς την ίδια κατεύθυνση, σε ορισμένα κράτη το Σύνταγμα προβλέπει (όπως και στην Ελλάδα με το ά. 16 παρ. 5 εδ. β' Σ) την οικονομική ενίσχυση των Πανεπιστημίων από το Κράτος.¹³⁴

Από την άλλη και παρότι δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά η δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση, δεν υπάρχουν δίδακτρα σε Αυστρία, Κύπρο (για τον 1^ο κύκλο μόνο), Δανία (με εξαίρεση τους μερικής απασχόλησης φοιτητές), Σουηδία,¹³⁵ Φινλανδία και Μάλτα (για τον 1^ο κύκλο), όπως και

¹²⁵ 1. Ικανοί και άξιοι φοιτητές, ακόμη και χωρίς οικονομικά μέσα, έχουν δικαίωμα να παρακολουθήσουν τις ανώτατες βαθμίδες της εκπαίδευσης. 2. Το Κράτος υλοποιεί την αρχή αυτή μέσω υποτροφιών, συνεισφορών στις οικογένειες των φοιτητών και άλλες πρόνοιες βάσει ανταγωνιστικών εξετάσεων».

¹²⁶ «Οι δημόσιες αρχές, σύμφωνα με νόμο που προβλέπει τις λεπτομέρειες, εγγυώνται για τον καθένα ίσες ευκαιρίες συμμετοχής σε εκπαιδευτικές υπηρεσίες ανάλογα με την ικανότητά του και τις ειδικές του ανάγκες, όπως και τη δυνατότητα να αναπτύξει εαυτόν χωρίς να εμποδίζεται από την οικονομική δυσπραγία».

¹²⁷ «Ικανοί και άξιοι μαθητές, συμπεριλαμβανομένων όσων στερούνται οικονομικών πόρων, έχουν το δικαίωμα να συμμετάσχουν στις ανώτατες βαθμίδες της εκπαίδευσης».

¹²⁸ «Το κράτος παρέχει κοινωνικές υποτροφίες σε παιδιά ή νέους από μειονεκτούσες οικογένειες και σε άλλους, όπως νόμος ορίζει».

¹²⁹ «Οι δημόσιες αρχές διασφαλίζουν την καθολική και ίση πρόσβαση των πολιτών στην εκπαίδευση. Για το σκοπό αυτό, εγκαθιδρύουν και υποστηρίζουν συστήματα ατομικής οικονομικής και οργανωτικής βοήθειας σε μαθητές και φοιτητές. Οι συνθήκες για την παροχή της βοήθειας αυτής εξειδικεύεται με νόμο».

¹³⁰ «Νόμος προβλέπει το επιτρεπτό της οικονομικής βοήθειας για φοιτητές από τα δημόσια ταμεία».

¹³¹ «Νόμος ορίζει τις συνθήκες υπό τις οποίες οι πολίτες έχουν δικαίωμα για βοήθεια από το κράτος κατά τη διάρκεια των σπουδών τους».

¹³² «Νόμος ορίζει τα μέσα στήριξης της κρατικής εκπαίδευσης και τις συνθήκες υπό τις οποίες η κυβέρνηση και οι κοινότητες ασκούν εποπτεία· επίσης ρυθμίζει όλα τα εκπαιδευτικά ζητήματα και δημιουργεί ένα ταμείο για τους εξαιρετικά χαρισματικούς».

¹³³ «Μερίμνη της ελληνικής και της τουρκικής Κοινοτικής Συνελεύσεως θα καταστή προσιτή πλην της στοιχειώδους και η περαιτέρω εκπαίδευση εις ενδεδειγμένα και άξια υποστηρίξεως πρόσωπα, εφ' ους όρους και προϋποθέσεις θα ορίση ο οικείος κοινοτικός νόμος.»

¹³⁴ Βλ. ά 91b και 143c Θεμελιώδους Νόμου Γερμανίας, Α. 23 (3) Λουξεμβούργου, ά. 58 Σ Σλοβενίας.

¹³⁵ Βλ. σχετικά, Π. ΓΟΥΓΟΥΛΑΚΗ, *Η σουηδική τριτοβάθμια εκπαίδευση: ιστορικό πλαίσιο και σύγχρονα χαρακτηριστικά*, τ. 14/2005, διαθέσιμο σε: http://www2.media.uoa.gr/sas/issues/14_issue/gougoulakis.html (πρόσβαση

στη Σκωτία (για τον 1^ο κύκλο), στα κρατίδια της Γερμανίας (πλην Βαυαρίας και Κάτω Σαξονίας) και στη Νορβηγία (εκτός ΕΕ). Σύνταγμα και πρακτική συμπίπτουν σχεδόν στην Πολωνία: δεν υπάρχουν δίδακτρα, παρά μόνο ένα ελάχιστο κόστος διοικητικής εξυπηρέτησης της τάξης των 40 ευρώ για το 70% περίπου του φοιτητικού πληθυσμού. Ωστόσο, δεν υπάρχει κράτος – πλην της Ελλάδας (και της Δανίας μέχρι το 2005)- που να αντέχει να καλύπτει με αποκλειστικά κρατική χρηματοδότηση το κόστος της ανώτατης εκπαίδευσης και να μην αναγκάζεται να αναζητήσει χρηματοδότηση της ακαδημαϊκής έρευνας και τεχνολογίας στη μίξη του δημόσιου χαρακτήρα της παιδείας με ιδιωτικά κεφάλαια.¹³⁶

Από την παραπάνω χωροσυγκριτική επισκόπηση γίνεται σαφές ότι η δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση δεν συνιστά στοιχείο του κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού. Επίσης, ότι σε κράτη όπου η συνταγματική διατύπωση επιτρέπει μια τέτοια συναγωγή (Γαλλία, Ρουμανία) η πράξη τη διαψεύδει· αντίστροφα, η δωρεάν παροχή ανώτατων σπουδών (όχι όμως και βιβλίων όπως στην Ελλάδα) αποτελεί επιλογή του κοινού νομοθέτη σε αρκετές χώρες χωρίς πάντως αυτό να επιβάλλεται συνταγματικά. Γενικότερα, βασικό χαρακτηριστικό της εικόνας που παρουσιάζει η τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ευρώπη (και την Β. Αμερική) την τελευταία εικοσαετία είναι η «αλλαγή χρηματοδοτικού παραδείγματος» με προσπάθεια απεμπλοκής του κράτους από την ευθύνη της αποκλειστικής χρηματοδοτικής μέριμνας των τριτοβάθμιων ιδρυμάτων.¹³⁷

28.11.2012), όπου περιγράφεται και η μεταρρύθμιση του συστήματος χρηματοδότησης προς ένα ευέλικτο μοντέλο που δίνει «τη δυνατότητα (και την ευθύνη) στις σχολές να ερμηνεύσουν το περιεχόμενο της εντολής για παραγωγή συγκεκριμένου εκπαιδευτικού έργου, σχεδιάζοντας το αντικείμενο και τις μορφές υλοποίησης των προγραμμάτων που αυτές κρίνουν ότι αντιστοιχούν στις προθέσεις και το πνεύμα της ισχύουσας εκπαιδευτικής πολιτικής» και επέτρεψε την αύξηση των εσόδων των ανωτάτων ιδρυμάτων από εξωτερικούς πόρους -πέραν των κρατικών κονδυλίων- «με τη μορφή οργάνωσης προγραμμάτων σπουδών κατά παραγγελία δημοσίων ή ιδιωτικών φορέων και συμμετοχή σε ποικίλα ερευνητικά και αναπτυξιακά προγράμματα».

¹³⁶ Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Ο νόμος 3549: Η απαραίτητη ψιμυθίωση και η μεταρρύθμιση σε μετάβαση*, Επιστήμη και Κοινωνία, τ. 17-18/2007, διαθέσιμο σε: http://www2.media.uoa.gr/sas/issues/18_issue/foudedaki.html#_ednref3.

¹³⁷ Η. ΓΕΩΡΓΑΝΤΑ, *Θεσμικές Μεταλλάξεις στο καθεστώς Δημόσιας Χρηματοδότησης του Πανεπιστημιακού έργου. Όρια Τύποι και Περιεχόμενα της Πολιτικής*, Πανεπιστήμιο, τ. 1/2000, σ. 5επ· Κ. ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην*

2. Η σύγκριση στον ελληνικό χρόνο

Η σύγκριση, ωστόσο, μπορεί να γίνει όχι μόνο χωρικά (σε άλλα κράτη, ιδίως της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σήμερα) αλλά και χρονικά (στην υπό κρίση χώρα, εδώ αναφορικά με τα ελληνικά Συντάγματα).¹³⁸ Η σύγκριση αυτή επιτρέπει τη διαμόρφωση ενός ιδιότυπου ιστορικού επιχειρήματος που ερείδεται στη διαφοροποιημένη διατύπωση του ά. 16 παρ. 4 του ισχύοντος Σ έναντι των προγενέστερων σχετικών συνταγματικών διατάξεων.¹³⁹ Για το λόγο αυτό θα προβούμε σε μία σύντομη ιστορική αναδρομή στα ελληνικά Συντάγματα, ως προς τα κρίσιμα στην παρούσα μελέτη ερωτήματα.¹⁴⁰

Στα Συντάγματα του 1844 (ά. 11 εδ. α΄) και του 1864 (ά. 16 εδ. α΄¹⁴¹) προβλέπεται ότι το Κράτος αφενός φέρει το βάρος της δαπάνης για την ανώτερη εκπαίδευση, άρα και την συστήνει, αφετέρου συνεπικουρεί τους δήμους, που προφανώς φέρουν την κύρια ευθύνη, για την οργάνωση και λειτουργία της δημοτικής εκπαίδευσης.¹⁴² Για την εκπαίδευση προνοεί και

Ελλάδα: *Αναγκαία η Νέα Προσέγγιση*, Επιθεώρηση «ΕΜΦΑΣΗ» (2002), τ. 10, σελ. 135επ, διαθέσιμο και σε: http://galaxy.hua.gr/~ctsamad/files/research_insp/insp_xrim.pdf (πρόσβαση 16.12.2012).

¹³⁸ Για τη σχέση συγκριτικού δικαίου και ιστορίας του δικαίου πρβλ. Ελ. Ν. ΜΟΥΣΤΑΪΡΑ, *Σταθμοί στην πορεία του Συγκριτικού Δικαίου - Θέσεις και Αντιθέσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 3επ.

¹³⁹ ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σ. 219: «Η διεύρυνση της σχετικής προστασίας προκύπτει [...] και από τη συνειδητή προσθήκη της φράσης 'σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης', η οποία, ως συνταγματικό *nonum*, μαρτυρά την πρόθεση να διατυπωθεί πανηγυρικά η πρόοδος σε σχέση με τα προϊσχύσαντα Συντάγματα».

¹⁴⁰ Βλ. και Αλ. Μαντζούτσου, *Ισότητα και εκπαίδευση: το δικαίωμα ίσης πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα 2008, σελ. 28επ.

¹⁴¹ «Η ανωτέρα εκπαίδευσις ενεργείται δαπάνη του Κράτους, εις δε την δημοτικήν συντρέχει και το Κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων.» Αξίζει να σημειωθεί ότι, όπως αναφέρει ο Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Πέρα από το άρθρο 16*, ό.π., σελ. 33, από τα Πρακτικά της Εθνοσυνέλευσης της 3^{ης} Σεπτεμβρίου προκύπτει ότι «ανωτέρα» θεωρούνταν και η μέση εκπαίδευση.

¹⁴² Η πρώτη (στοιχειώδης εκπαίδευση) οργανώθηκε με το διάταγμα της 21ης Νοεμβρίου 1833, όπως συμπληρώθηκε με τον νόμο της 6ης Φεβρουαρίου 1834 (ΕτΚ αριθμ.11/3-3/1834) που όριζε την εκπαίδευση υποχρεωτική, χωρίς μάλιστα να κάνει διάκριση φύλου ως προς τα βασικά μαθήματα, ενώ η μέση εκπαίδευση οργανώθηκε με τα διατάγματα της 31ης Δεκεμβρίου 1836 (ΕτΚ αριθμ. 90/31-12-1836).

το Σύνταγμα του 1911,¹⁴³ το οποίο και εμπεριέχει συνταγματικής περιωπής εγγύηση του υποχρεωτικού και δωρεάν χαρακτήρα της στοιχειώδους εκπαίδευσης.¹⁴⁴ Στο ίδιο μήκος κύματος συνεχίζει το Σύνταγμα του 1927¹⁴⁵: το κράτος ασκεί εποπτεία στην εκπαίδευση, την οποία χρηματοδοτεί είτε το ίδιο είτε οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ επιβεβαιώνεται και ο εκ του Συντάγματος υποχρεωτικός και δωρεάν χαρακτήρας της στοιχειώδους (και μόνο) εκπαίδευσης. Το Σύνταγμα του 1952 (ά. 16¹⁴⁶) επαναλαμβάνει τη σχετική διάταξη του 1927 και προσθέτει ως νέο στοιχείο την αυτοδιοίκηση (υπό την εποπτεία του Κράτους) των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Τα δικτατορικά ψευδοσυντάγματα του 1968 και 1973 ορίζουν ότι τα ΑΕΙ φέρουν υποχρεωτικά τον χαρακτήρα ΝΠΔΔ και ενισχύονται οικονομικά από το Κράτος (ά. 17 παρ. 4).

Από τη σύντομη αυτή επισκόπηση γίνεται φανερό ότι η λέξη 'δωρεάν' εμφανίζεται για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1911 και ρητά προβλέπεται ότι αναφέρεται μόνο στη στοιχειώδη εκπαίδευση, κάτι που εξακολουθεί να ισχύει μέχρι και το Σύνταγμα του 1952. Από τη διατύπωση δε του κρίσιμου άρθρου προκύπτει ότι ο διαχρονικός συνταγματικός νομοθέτης δεν κρίνει περιττό να αναφέρει το δωρεάν χαρακτήρα δίπλα

¹⁴³ Α. 16 εδ. α' Σ 1911: «Η εκπαίδευσις, διατελούσα υπό την ανωτάτην εποπτείαν του Κράτους, ενεργείται δαπάνη αυτού. Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι' άπαντας υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπό του Κράτους.»

¹⁴⁴ Η δωρεάν στοιχειώδης εκπαίδευση είχε βεβαίως εισαχθεί ήδη νωρίτερα, αν και όχι ως συνταγματικά κατοχυρωμένη, από τη Βαυαρική Αντιβασιλεία, θεσμική εξέλιξη που μπορεί να θεωρηθεί ως ιδιαίτερος και πρώιμος δημοκρατικός, βλ. Κ. ΤΣΟΥΚΑΛΑ, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Αθήνα: Θεμέλιο ⁵1987, σελ. 411. Δεδομένου πάντως ότι ο δωρεάν χαρακτήρας δεν ήταν συνταγματικά εγγυημένος ο Χ. Τρικούπης επέβαλε το 1892 τέλη χαρτοσήμου στους μαθητές της μέσης και ανώτατης εκπαίδευσης.

¹⁴⁵ Άρθρο 23: «Η εκπαίδευσις διατελεί υπό την ανωτάτην εποπτείαν του Κράτους και ενεργείται δαπάνη αυτού ή των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι' όλους υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπό του Κράτους. Ο νόμος ορίζει δια την στοιχειώδη εκπαίδευσιν τα έτη της υποχρεωτικής φοιτήσεως, τα οποία δεν δύνανται να είναι ολιγώτερα των εξ. Δια νόμου δύναται επίσης να καταστή υποχρεωτική η φοιτήσις και εις σχολεία συμπληρωματικά των σχολείων της στοιχειώδους εκπαίδευσέως μέχρι του 18^{ου} έτους της ηλικίας. ...»

¹⁴⁶ «Η Παιδεία τελεί υπό την ανωτάτην εποπτείαν του Κράτους και ενεργείται δαπάνη αυτού ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι' όλους υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπο του Κράτους. Ο νόμος ορίζει τα έτη της υποχρεωτικής φοιτήσεως, τα οποία δεν δύνανται να είναι ολιγώτερα των εξ.»

στην υποχρεωτικότητα, καθώς η τελευταία δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου τον πρώτο. Συνεπώς, βάσει αυτής της συγκριτικής στο χρόνο γραμματικής και λογικής ερμηνείας, χάνει την πειστικότητά του το επιχείρημα ότι «η δωρεάν φοίτηση ως προς την υποχρεωτική εκπαίδευση είναι λογικά αναγκαίο επακόλουθο του υποχρεωτικού χαρακτήρα της, γι αυτό η ρητή αναφορά του συντακτικού νομοθέτη 'σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης' αφορά προφανώς την ανώτερη και ανώτατη».¹⁴⁷

3. Η γραμματική ερμηνεία

Η ερμηνεία μιας διάταξης δεν μπορεί παρά να εκκινεί από τη λεκτική της αποτύπωση, η οποία στην περίπτωση του Συντάγματος, είναι εξ ορισμού αφαιρετική και (οφείλει να) αναγνωρίζει πεδίο διακριτικής ευχέρειας επιλογών στο δημοκρατικά νομιμοποιημένο νομοθέτη για άσκηση ειδικότερων πολιτικών. Η γραμματική ερμηνεία, ωστόσο, ούτε μπορεί ούτε επιτρέπεται να είναι στατική,¹⁴⁸ καθώς η γλώσσα ως συνδυασμός σημαινόντων και σημαινομένων εξελίσσεται παράλληλα με την κοινωνική πραγματικότητα.

α. Το επιχείρημα της κρατούσας άποψης: «σε όλες τις βαθμίδες»

Η κρατούσα άποψη βασίζεται ιδίως στη γραμματική ερμηνεία, και ειδικότερα στη φράση της παρ. 4 του ά. 16 Σ «σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης». Είναι μάλιστα χαρακτηριστικός ο τρόπος με τον οποίο θεωρεί την οικεία συνταγματική διάταξη σαφή και αποκλείουσα αμφιβολίες.¹⁴⁹ Το γραμματικό αυτό επιχείρημα έχει όμως ήδη απαντηθεί

¹⁴⁷ ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων*, όπ.π., σελ. 236.

¹⁴⁸ Έτσι όμως ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, Πληρωμή διδασκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές, όπ.π., σελ. 486-7, ο οποίος, κατακρίνει τη «στατική εμμονή στο γράμμα της συνταγματικής διάταξης».

¹⁴⁹ Πρβλ. χαρακτηριστικά ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 337: «το [δικαίωμα δωρεάν παιδείας] διακρίνει ...από τα υπόλοιπα κοινωνικά δικαιώματα η σαφής και οριστική διατύπωσή του...». ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων*, όπ.π., σελ. 237· του ίδιου, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, όπ.π., σ. 219: «... η λεκτική του διατύπωση [...] δεν αφήνει περιθώρια αμφιβολιών ως προς την έκταση του δικαιώματος». Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗ, Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 2411/2012, σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/389/ent.2389.asp>, ο οποίος σημειώνει ότι η άποψη της πλειοψηφίας «αντικρούεται εύκολα από τη μειοψηφία, η οποία

παραπάνω βάσει της επισκόπησης των προγενέστερων σχετικών συνταγματικών διατάξεων, από την οποία συνάγεται ότι η έκφραση περί “δωρεάν παιδείας σε όλες τις βαθμίδες της στα κρατικά εκπαιδευτήρια”, που εμφανίζεται για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1975, δεν στερείται νοήματος και σηματοδοτεί πρόοδο σε σχέση με τα προγενέστερα Συντάγματα¹⁵⁰ ακόμη και αν θεωρηθεί ότι δεν περιλαμβάνει την ανώτατη εκπαίδευση, καθώς σε κάθε περίπτωση προσθέτει στη δωρεάν στοιχειώδη εκπαίδευση και την μέση.

Μπορεί μάλιστα να υποτεθεί ότι στο συνταγματικό κείμενο χρησιμοποιείται η έκφραση «σε κάθε βαθμίδα» όχι μόνο για να αποφευχθεί η πολυλογία «πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση», αλλά πιθανόν και προκειμένου να μείνει ανοικτό το ενδεχόμενο για προσθήκη βαθμίδας (ίσως με ανακατάταξη των σημερινών), υπό την προϋπόθεση πάντοτε η εκπαίδευση αυτή να παρέχεται από «κρατικά εκπαιδευτήρια». Εξάλλου, το Σύνταγμα δεν χρησιμοποιεί τον όρο «τριτοβάθμια» αλλά ανώτατη και ανώτερη, που σημαίνει ότι δεν αποκλείει νομοθετική μεταρρύθμιση που θα θεωρούσε ως τριτοβάθμια για παράδειγμα τα τρία χρόνια μετά την υποχρεωτική εκπαίδευση.

β. Το αντεπιχείρημα: «εκπαιδευτήρια»

Η κρατούσα άποψη παραγνωρίζει ωστόσο ένα αντίρροπο γραμματικό επιχείρημα: την αναφορά σε «εκπαιδευτήρια». Ωστόσο, τα ΑΕΙ δεν ονομάζονται ‘εκπαιδευτήρια’, ούτε στην καθομιλούμενη, ούτε με την τεχνική, νομική έννοια¹⁵¹ με άλλα λόγια ο όρος ‘εκπαιδευτήρια’ δεν νοείται γλωσσικά ως έννοια γένους που περιλαμβάνει, ως έννοια είδους, τον όρο «Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα’, δηλαδή δεν πρόκειται για έννοιες υπάλληλες, αλλά παράλληλες ως προς το πλάτος τους.

άλλωστε δεν είχε παρά να ερμηνεύει γραμματικά μια από τις πιο σαφείς και συγκεκριμένες διατάξεις στο Σύνταγμά μας»· ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης;*, ό.π., σελ. 788· Α. ΑΡΓΥΡΟΥ, *Δωρεάν παιδεία και μεταπτυχιακές σπουδές, Σχόλιο στην ΣτΕ 2411*, ΝοΒ 2012, σελ. 1293επ.

¹⁵⁰ Πρβλ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 219.

¹⁵¹ ΠΑΡΑΡΑ, *Δωρεάν η παιδεία και στα πανεπιστήμια;*, ό.π.

Αυτό αποδεικνύεται καταρχάς από το γράμμα του Συντάγματος: Στο ά 16 Σ, οι παρ. 2 και 3 αφορούν τη στοιχειώδη (πρωτοβάθμια) και μέση (δευτεροβάθμια) εκπαίδευση και διαφοροποιούνται από τις παρ. 5 και 6 που αναφέρονται στην ανώτατη εκπαίδευση. Οι πρώτες παρέχονται από εκπαιδευτήρια (κρατικά ή ιδιωτικά), ενώ η δεύτερη «παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση» (παρ. 5). Ο όρος «εκπαιδευτήρια» δεν χρησιμοποιείται για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, ούτε και στην παρ. 8, όπου γίνεται λόγος για «ανώτατες σχολές» που δεν μπορούν να ιδρυθούν από ιδιώτες. Είναι προφανές από όλα τα παραπάνω, ότι ο όρος «εκπαιδευτήρια», δεν χρησιμοποιείται για την τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Το ίδιο συμπέρασμα επιβεβαιώνεται και από σωρεία υποσυνταγματικών νόμων, τυπικών¹⁵² ή/και ουσιαστικών (προεδρικά διατάγματα,¹⁵³ υπουργικές αποφάσεις¹⁵⁴ κλπ). Έτσι μια γρήγορη ματιά στη νομοθεσία θα αποκαλύψει ότι ο όρος «εκπαιδευτήρια» χρησιμοποιείται για πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, καθώς και για μεταλυκειακή μη τυπική και για επαγγελματική εκπαίδευση (π.χ. για ιδιωτικά δημοτικά, γυμνάσια και λύκεια, για τα Τεχνικά Επαγγελματικά Εκπαιδευτήρια (ΤΕΕ), ιδιωτικά 'κολλέγια' και μουσικές ή άλλες καλλιτεχνικές σχολές), χωρίς να διευκρινίζει ποιας βαθμίδας¹⁵⁵ ή να εξαιρεί τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ακριβώς επειδή τα τελευταία πάντοτε χαρακτηρίζονται ως τέτοια ή απλώς

¹⁵² Βλ. ενδεικτικά παρ. Ε, υποπαρ. Ε1, στ.23 Ν. 4093/2012 που μιλάει για (ιδιωτικά) 'εκπαιδευτήρια' (που εκ του Συντάγματος δεν εντάσσονται στην ανώτατη εκπαίδευση), ενώ στην παρ. Θ, υποπαρ. Θ1, στ. 21 μιλάει για 'Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα'. ά 35, Ν 4029/2011: Εθελοντισμός σε Λιμενικό-Πυροσβεστικό Σώμα-Ελλην. Ακτοφυλακή και άλλες διατάξεις· Α 24 Ν 3577/2007: Φορέας Διαχείρισης Ολοκλ.Πρ/τος Δια Βίου Μάθησης-Νεανική επιχειρημ/τα ιδ. εκπαίδευσης κλπ.

¹⁵³ Βλ. π.χ. ΠΔ 55/2012: Αναγνώριση των τίτλων σπουδών Σχολών Σαξοφώνου μουσικών εκπαιδευτηρίων προ της ισχύος Ν. 3773/2009.

¹⁵⁴ Βλ. ενδεικτικά ά. 2 παρ. 1 ΥΑ 36//2012 (ΥΑ Μ3614.1/02/2012 ΦΕΚ Β 1655 2012): Κύρωση Κανονισμού Εισαγωγής Σπουδαστών-Σπουδαστριών στις Ακαδημίες Εμπορικού Ναυτικού (Τεχνικά Επαγγελματικά Εκπαιδευτήρια),· ΑΠΟΦ 126//2012 (ΑΠΟΦ 126597 ΦΕΚ Β 2382 2012): Χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του Ιδιωτικού Μουσικού εκπαιδευτηρίου: «Ευρωπαϊκό Ωδείο»· ΥΑ 166//2010 (ΥΑ 166194 ΦΕΚ Β 1106 2010): Σχολικό και διδακτικό έτος, εγγραφές, αργίες, και λοιπά θέματα για δημόσια ΕΠΑ.Σ. εποπτείας Υπ. Ανάπτυξης.

¹⁵⁵ Βλ. ενδεικτικά: Ν. 682/1977 (ρυθμίζει την επιλογή, τοποθέτηση και υπηρεσιακή κατάσταση των διευθυντών και υποδιευθυντών των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων).

ως 'Εκπαιδευτικά Ιδρύματα' ή ως 'Πανεπιστήμια' ή ως 'σχολές ανώτατης εκπαίδευσης', όχι όμως ως 'εκπαιδευτήρια'. Η χρήση του όρου 'εκπαιδευτήρια' αντίθετα δεν είναι ομοιόμορφη στη νομολογία, όπου στις περισσότερες περιπτώσεις ο όρος χρησιμοποιείται όπως και στη νομοθεσία, δεν λείπουν όμως και αποφάσεις στις οποίες τα ΑΕΙ χαρακτηρίζονται ως 'εκπαιδευτήρια'.¹⁵⁶

Παρά την αφετηριακή λειτουργία της, η γραμματική ερμηνεία δεν είναι αυτάρκης, αλλά πρέπει να επιβεβαιώνεται, ή ενίοτε να διορθώνεται, από την 'ανάγνωση' της κρίσιμης διάταξης μέσω και των άλλων ερμηνευτικών μεθόδων. Αμέσως παρακάτω θα αναλυθεί ότι το παραπάνω γραμματικό επιχείρημα (ο δωρεάν χαρακτήρας δεν αφορά την ανώτατη εκπαίδευση) υποστηρίζεται και από τα ευρήματα της λογικο-συστηματικής, ιστορικής και τελεολογικής ερμηνείας.

4. Λογικο-συστηματική ερμηνεία

α. Τα ΑΕΙ δεν είναι 'εκπαιδευτήρια'

Το ίδιο συμπέρασμα ενισχύεται και βάσει της λογικο-συστηματικής ερμηνείας: Αν ο όρος 'εκπαιδευτήρια' συμπεριλάμβανε και τα ΑΕΙ, τότε θα έπρεπε στο πρώτο εδάφιο του ά. 16 παρ. 8 Σ¹⁵⁷ να συνοδεύεται από επιθετικό προσδιορισμό («πρωτοβαθμίων και δευτεροβαθμίων εκπαιδευτηρίων»), ώστε να μην υπάρχει αντίθεση με το δεύτερο εδάφιο της

¹⁵⁶ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολομ.) 2376/1988: «Επειδή, κατά την κρατήσασα γνώμη του Δικαστηρίου, με τις προαναφερόμενες διατάξεις των παρ. 1 και 8 του άρθρου 16 του Σ αναγνωρίζεται ατομικό δικαίωμα ιδρύσεως και λειτουργίας ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων, διασφαλιζομένης ούτω της από το άρθρο 2 του Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου πολυφωνίας στην εκπαίδευση, για την πληρέστερη ανάπτυξη της παιδείας, που αποτελεί κατά την παράγραφο 2 του αυτού άρθρου του Συντάγματος βασική αποστολή του κράτους.» Ως εξαίρεση που επιβεβαιώνει τον κανόνα η ΣτΕ 2098/2004 κάνει λόγο για «ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων πρωτοβαθμίου ή δευτεροβαθμίου εκπαιδευσεως από ιδιώτες» επαναλαμβάνοντας όμοια διατύπωση της ΣτΕ (Τμήμα Ε') 2592/1999. Βλ. όμως ΣτΕ 2714/2010, σκ. 7: «...το δικαίωμα παροχής δωρεάν παιδείας από τα κρατικά εκπαιδευτήρια της ανώτατης βαθμίδας ...»(!).

¹⁵⁷ «Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης άδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων που δεν ανήκουν στο Κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά, καθώς και την υπηρεσιακή κατάσταση του διδακτικού προσωπικού τους. Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται.»

ίδιας παραγράφου. Ωστόσο, τέτοιος προσδιορισμός δεν χρειάζεται, ακριβώς επειδή ο όρος «εκπαιδευτήρια» δεν χρησιμοποιείται για τα ΑΕΙ. Εντούτοις, το δεύτερο εδάφιο δεν είναι εκ περισσού, καθώς το Σύνταγμα όχι μόνο δεν επιτρέπει ρητά τη σύσταση ιδιωτικών ανώτατων σχολών, αλλά ούτε καν καταλείπει τη σχετική απόφαση στον κοινό νομοθέτη, όπως θα συναγόταν αν το δεύτερο εδάφιο εξέλιπε,¹⁵⁸ αλλά την απαγορεύει ρητά.

β. Τα ΝΠΔΔ δεν είναι 'κράτος', άρα τα ΑΕΙ δεν είναι 'κρατικά'

Το γεγονός ότι τα ΑΕΙ συνιστούν 'δημοσίου δικαίου νομικά πρόσωπα' και παρέχουν 'δημόσια υπηρεσία'¹⁵⁹ υπό την ουσιαστική ή λειτουργική έννοια,¹⁶⁰ δεν τα καθιστά εξ ορισμού και 'κρατικά'.¹⁶¹ Εντάσσονται στο χώρο της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης και η σχέση που τα συνδέει με το Κράτος είναι ο έλεγχος που υφίστανται από αυτό, που ονομάζεται εποπτεία.¹⁶² Όπως αντίστοιχα δεν είναι κρατικοί οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), οι οποίοι επίσης αυτοδιοικούνται, απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας και υπόκεινται μόνο σε κρατική εποπτεία,¹⁶³ και συνεπώς διακρίνονται σαφώς από το Κράτος (και τα όργανά του, κεντρικά και περιφερειακά). Ούτε είναι

¹⁵⁸ Πρβλ. και ΣτΕ 547/2008, σκ. 4 σχετικά με την επαγγελματική ή κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση.

¹⁵⁹ Θ. ΑΛΑΜΑΝΗ, *Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα: συμβολή στη μελέτη της παραγρ.5 εδ. 1, και 8 εδ. 2. άρθρου 16 του Συντάγματος 1975/1986*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1989, σελ. 61.

¹⁶⁰ Βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα ¹¹2002, σελ. 28, αρ. περ. 20. Η δημόσια υπηρεσία κατ' αυτή την έννοια (π.χ. εκτός από εκπαίδευση, ηλεκτρική ενέργεια, συγκοινωνίες κλπ) αποσκοπεί στην ικανοποίηση βασικών αναγκών των διοικουμένων, παρέχεται από το δημόσιο, ΝΠΔΔ ή ιδιώτες κατά παραχώρηση και συνδέεται με την έννοια του δημοσίου συμφέροντος.

¹⁶¹ ΠΑΡΑΡΑ, *Δωρεάν η παιδεία και στα πανεπιστήμια*, όπ.π. Πρβλ. και ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 583, αρ.περ. 47: «Κρατικό μονοπώλιο' της ανώτατης παιδείας δεν σημαίνει 'κρατική ανώτατη παιδεία'. Το κράτος απαγορεύει την ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων, δεν επιφυλάσσει όμως την παροχή ανώτατης εκπαίδευσης σ' αυτό το ίδιο, αλλά την αναθέτει σε πλήρως αυτοδιοικούμενα ιδρύματα που έχουν τη μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Η ανώτατη παιδεία δεν είναι επομένως 'κρατική παιδεία'».

¹⁶² ΑΛΑΜΑΝΗ, *Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, όπ.π., σελ. 13.

¹⁶³ Πρβλ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, όπ.π., σελ. 330επ, αρ.περ. 322επ.

κρατικά άλλα ΝΠΔΔ που επιτελούν σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, όπως ο Δικηγορικός ή ο Ιατρικός Σύλλογος¹⁶⁴ ή η Εκκλησία της Ελλάδας.

Αντιστοίχως δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί 'κρατικό' ένα ΝΠΔΔ το ότι μεσολαβεί πολιτειακή πράξη για την ίδρυσή του,¹⁶⁵ όπως δεν είναι 'κρατικό' κάθε ίδρυμα του ά. 108επ ΑΚ, παρότι η διακριτική εξουσία ίδρυσής του προϋποθέτει πολιτειακή πράξη υπό τη μορφή εγκριτικού προεδρικού διατάγματος, επειδή ο σκοπός του ανάγεται στην κρατική πολιτική.¹⁶⁶

Η νομική μορφή του ΝΠΔΔ αποσκοπεί, εξάλλου, ακριβώς στο να μην είναι τα ΑΕΙ 'κρατικά',¹⁶⁷ αλλά αντιθέτως να διαθέτουν 'πλήρη αυτοδιοίκηση'.¹⁶⁸ Σύμφωνα με το ά. 16 παρ. 5 Σ., η αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ, η οποία, νοούμενη ως καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, είναι εξ ίσου ευρεία με την κατά τόπον,¹⁶⁹ λειτουργεί ως θεσμική εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας και τονίζει την 'ανεξαρτησία' των ΑΕΙ απέναντι στην κρατική εξουσία.¹⁷⁰ Αντιθέτως, δεν νοείται μια 'κρατική' υπηρεσία, να διαθέτει 'πλήρη αυτοδιοίκηση'. Έτσι τα 'κρατικά εκπαιδευτήρια' (π.χ. δημοτικά ή γυμνάσια / λύκεια) υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του Υπουργείου Παιδείας. Εξάλλου, σε τέτοιο έλεγχο υπόκειται και η δημόσια υπηρεσία που έχει διοικητική αυτοτέλεια, η οποία και παραμένει μέσα στο οργανικό πλαίσιο των υπηρεσιών του Δημοσίου.¹⁷¹

¹⁶⁴ Ιδρύθηκε με νομοθετικό διάταγμα το 1923.

¹⁶⁵ Βλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Ατζέντα 16. Για το ελληνικό Πανεπιστήμιο του 21ου αιώνα*, Αθήνα: Πόλις 2007, σελ. 64, σχετικά με τη δυνατότητα ίδρυσης ενός ΑΕΙ δια νόμου με τη μορφή ΝΠΔΔ ακόμα και σε περίπτωση πλήρους ανάληψης της δαπάνης σύστασης και λειτουργίας του από ιδιώτες.

¹⁶⁶ Πρβλ. Άρθρον 108, σε: Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ / Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΥ, *Αστικός Κώδιξ, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Ι. Γενικές Αρχές (άρθρα 1-286), Αθήνα: Δίκαιο & Οικονομία 1997, σελ. 169.

¹⁶⁷ Βλ. και Π. ΠΑΡΑΡΑ, *Κριτήρια διακρίσεως δημοσίων υπηρεσιών και νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου*, ΕΔΔ 1972, σελ. 146επ.

¹⁶⁸ Για την έννοια και το περιεχόμενο της πλήρους αυτοδιοίκησης βλ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 342επ· ΣΚΟΥΡΗ / ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ, *Δίκαιο της Παιδείας*, σελ. 46επ. (47: «...συνιστά ένα ενδιάμεσο καθεστώς μεταξύ απλής «αυτοδιοικήσεως» και «αυτονομίας»· ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, σελ. 40επ., 227επ· ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η ανώτατη εκπαίδευση και το πρόβλημα των ιδιωτικών Πανεπιστημίων*, όπ.π., σελ. 383.

¹⁶⁹ Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, *Η μεταρρύθμιση της ανώτατης εκπαίδευσης*, όπ.π.

¹⁷⁰ Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Η συνταγματική προστασία*, όπ.π., σελ. 697επ· ΣΚΟΥΡΗ / ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ, *Δίκαιο της Παιδείας*, σελ. 47.

¹⁷¹ ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, όπ.π., σελ. 356, αρ.περ. 336.

γ. Οι καθηγητές των ΑΕΙ είναι 'δημόσιοι λειτουργοί'

Οι καθηγητές των ΑΕΙ χαρακτηρίζονται από το Σύνταγμα (ά 16 παρ. 6 Σ) ως 'δημόσιοι λειτουργοί'. Αν όμως τα ΑΕΙ ήταν 'κρατικά' εκπαιδευτήρια, τότε οι καθηγητές αυτοδικαίως θα ήταν δημόσιοι υπάλληλοι. Το αντεπιχείρημα ότι αυτό ακριβώς το νομικό συμπέρασμα αποτρέπει η ρητή αναφορά σε 'λειτουργούς' καταρρίπτεται από το ιστορικό επιχείρημα ότι το Σύνταγμα του 1952¹⁷² προέβλεπε ρητά την ιδιότητα των καθηγητών ως 'δημοσίων υπαλλήλων'. Αντιθέτως, ρητή αναφορά περιττεύει για δασκάλους ή καθηγητές δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίοι εφόσον εργάζονται σε 'κρατικά' όντως εκπαιδευτήρια είναι δημόσιοι υπάλληλοι.

Η ιδιότητα εξάλλου των πανεπιστημιακών ως 'λειτουργών' και άρα η μη υπαγωγή τους στο Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, συνιστά -και αυτή- θεσμική εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η οποία περιορίζεται μόνο από την υποχρέωση σεβασμού του Συντάγματος.¹⁷³ Από το συνδυασμό των παρ. 1 και 6 εδ. γ'¹⁷⁴ του ά 16 Σ προκύπτει ότι οι πανεπιστημιακοί δάσκαλοι είναι ανεξάρτητοι από ιεραρχικές δεσμεύσεις κατά την άσκηση του ακαδημαϊκού λειτουργήματος, αντίθετα προς τους δημόσιους υπαλλήλους γενικά, που υπόκεινται σε ιεραρχικές διαταγές και υπηρεσιακές οδηγίες,¹⁷⁵ αλλά και προς τους εκπαιδευτικούς της στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης, οι οποίοι ναι μεν απολαμβάνουν την ελευθερία της διδασκαλίας,¹⁷⁶ αλλά υποχρεούνται να διδάσκουν ό,τι ορίζει το επίσημο αναλυτικό πρόγραμμα¹⁷⁷ που αποφασίζεται από όργανα του Υπουργείου Παιδείας, υποκείμενοι παράλληλα σε ελέγχους επιθεωρητών.

¹⁷² Ά 16 παρ. 3 Σ 1952: «Τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα αυτοδιοικούνται υπό την εποπτεία του Κράτους, οι δε καθηγηταί τούτων είναι δημόσιοι υπάλληλοι. ...».

¹⁷³ Το ά. 103 παρ. 1 Σ προβλέπει ότι «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους...», ενώ το ά. 16 παρ. 1 εδ. β' προβλέπει απλώς ότι «Η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσουν από το καθήκον υπακοής στο Σύνταγμα»,· πρβλ. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, ό.π.π., σελ. 209επ.

¹⁷⁴ Το εδ. γ' παρ. 6 ά 16 Σ ρητά προβλέπει ότι «τα σχετικά με την κατάσταση» των διδασκόντων στα ΑΕΙ «καθορίζονται από τους οργανισμούς των οικείων ιδρυμάτων», δηλαδή με καθεστώς αυτοδιοίκησης.

¹⁷⁵ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π.π., σελ. 332.

¹⁷⁶ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π.π., σελ. 333.

¹⁷⁷ Βλ. αναλυτικότερα, ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, ό.π.π., σελ. 200επ.

δ. Διαφορά μεταξύ παιδείας (παρ. 2 και 3) και εκπαίδευσης (παρ. 5 & 7). Σύμφωνα με την παρ. 2 του ά. 16 Σ η 'παιδεία' αποτελεί 'βασική αποστολή του Κράτους', ενώ η 'ανώτατη εκπαίδευση'¹⁷⁸ επαφίεται σε ΝΠΔΔ με πλήρη αυτοδιοίκηση (παρ. 5 του ίδιου άρθρου). Η αναφορά στο 'Κράτος' του οποίου βασική αποστολή είναι η 'παιδεία' ερμηνεύεται ότι αφορά την κεντρική κρατική εξουσία και όχι τους ΟΤΑ¹⁷⁹ ή άλλα ΝΠΔΔ. Έτσι καθίστανται φανερές δύο διαφοροποιήσεις: Πρώτον, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, που με προηγούμενα Συντάγματα επαφιόταν στους Δήμους (εξού και η ονομασία της 'δημοτική'), ανατίθεται πλέον στο κεντρικό Κράτος, προφανώς για λόγους που σχετίζονται με την ίση μεταχείριση των μαθητών ανεξαρτήτως του Δήμου στον οποίο κατοικούν. Δεύτερον, η 'παιδεία' παρέχεται -και μάλιστα δωρεάν- από το 'Κράτος' σε αντίθεση με την ανώτατη εκπαίδευση που παρέχεται από ΝΠΔΔ.

Ακριβώς επειδή η 'παιδεία' δεν περιλαμβάνει κάθε είδους εκπαίδευσης, αλλά μόνο τη γενική, ο συνταγματικός νομοθέτης νιώθει την υποχρέωση να διευκρινίσει στην παρ. 7 ότι «Η επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται από το Κράτος...» διαφοροποιώντας έτσι και αυτού του είδους την εκπαίδευση από την ανώτατη (που παρέχεται από ΝΠΔΔ). Αν στην έννοια 'παιδεία' της παρ. 2 (η οποία αποτελεί 'βασική αποστολή του Κράτους') συμπεριλαμβανόταν αυτονοήτως πέραν της γενικής και κάθε άλλου είδους εκπαίδευση (επαγγελματική, ανώτερη, ανώτατη κλπ), τότε δεν θα είχε λόγο ύπαρξης ούτε η παρ. 5 (ως αντιθετική προς την παρ. 2) ούτε η παρ. 7 (ως απλή επανάληψη της παρ. 2). Συνεπώς, από τη συστηματική αυτή ερμηνεία των παρ. 2, 5 και 7 του ά. 16 Σ συνάγεται ότι οι δύο πρώτες βαθμίδες του οργανωμένου εκπαιδευτικού συστήματος (και μόνο) παρέχουν 'παιδεία', η οποία, υπό την τεχνική έννοια του ά. 16 παρ. 2 Σ, ως γενική δηλαδή μόρφωση που αποτελεί τη βάση για περαιτέρω επαγγελματική αποκατάσταση αλλά και για τη διάπλαση «ελεύθερων και υπεύθυνων πολιτών», διαφοροποιείται τόσο από την ανώτατη όσο και από

¹⁷⁸ Για τη διαφορά μεταξύ 'παιδείας' και εκπαίδευσης βλ. ΣΚΟΥΡΗ/ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ, *Δίκαιο της Παιδείας*, ό.π., σελ. 62.

¹⁷⁹ Έτσι ΣτΕ 2592/1999· κριτικός στη θέση αυτή ο ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 336.

την επαγγελματική εκπαίδευση, που αποσκοπούν στην εξειδίκευση σε συγκεκριμένη επιστήμη ή δέσμη επιστημών ή επάγγελμα.

Εξάλλου, αν υποθέταμε ότι και τα ΑΕΙ παρέχουν 'παιδεία' και δεδομένου ότι η 'παιδεία' «έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλάσή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες» (παρ. 2) και αν γίνει δεκτό ότι οι εκφράσεις «ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης» και «φυσική αγωγή των Ελλήνων» έχουν κανονιστικό περιεχόμενο¹⁸⁰ και σχετίζονται με συγκεκριμένα μαθήματα¹⁸¹ (π.χ. ελληνικά, ιστορία, θρησκευτικά¹⁸² ή θρησκευσιολογία,¹⁸³ γυμναστική), τότε θα έπρεπε η διδασκαλία των μαθημάτων αυτών να επιβάλλεται και σε όλους τους φοιτητές (και όχι μόνο σε όσους επιλέγουν να εξειδικευτούν στα συγκεκριμένα επιστημονικά αντικείμενα) της ανώτερης, ανώτατης και επαγγελματικής 'εκπαίδευσης' (ά. 16 παρ. 5 & 7 Σ). Ένα τέτοιο συμπέρασμα

¹⁸⁰ Βλ. όμως ΜΑΝΕΣΗ, *Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας*, όπ.π., σελ. 696-7, ο οποίος αμφισβητεί την κανονιστική πυκνότητα της παράθεσης των σκοπών της παιδείας στην παρ. 2 του ά. 16, όπως και ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ, *Πέρα από το 16*, όπ.π., σελ. 189 και ΜΑΝΤΖΟΥΤΣΟΥ, *Ισότητα και εκπαίδευση*, σελ. 49, οι οποίοι ορθώς υποστηρίζουν ότι οι σκοποί της παιδείας θα έπρεπε να εξαλειφθούν από το ά. 16 σε μια επόμενη συνταγματική αναθεώρηση και να καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη ανάλογα με τη βαθμίδα και το είδος της παρεχόμενης εκπαίδευσης.

¹⁸¹ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 335.

¹⁸² Και μάλιστα με ικανό αριθμό διδακτικών ωρών εβδομαδιαίως (!), όπως είχε κρίνει σε παλιότερη (και μάλλον πεπαλαιωμένη) απόφασή του το Ανώτατο Ακυρωτικό, βλ. ΣτΕ 3356/1995, ΤοΣ 1996, σελ. 506, ΣτΕ 2176/1998, ΝοΒ 1999, σελ. 139, παραβλέποντας ότι εδώ πρόκειται για κρίση με επιστημονικό τεχνικό χαρακτήρα, όπως ορθά επισημαίνει ο Μ. ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ, *Τα Κοινωνικά Δικαιώματα στην Υγεία και στην Παιδεία και ο Δικαστικός Έλεγχος του ΣτΕ*, σε: Γ. Σωτηρέλη / Χ. Τσαϊτουρίδη, *Κοινωνικά Δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας*, Αθήνα: Σαββάλας 2007, σελ. 203επ (213).

¹⁸³ ΣτΕ ΠΕ 347/2002, ΔτΑ, 2003, σ. 623, στο οποίο το Δικαστήριο αποδέχεται τη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να επιλέξει μεταξύ θρησκευσιολογικού ή κατηχητικού χαρακτήρα του μαθήματος, σημειώνοντας μάλιστα ότι ο πρώτος σέβεται περισσότερο άλλα συνταγματικά δικαιώματα (άρθρο 5 παρ. 1, 13 παρ. 1 και 16 παρ. 2): πειστικά αρνητικός απέναντι στη δυνατότητα του νομοθέτη να υιοθετήσει ένα πρότυπο κατηχητικής-μονοφωνικής εκπαίδευσης ο Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, *Θρησκεία και εκπαίδευση. Το ιστορικό και συνταγματικό πλαίσιο της θρησκευσιολογικής εκπαίδευσης*, Εφαρμογές ΔΔ, ΚΓ/2010, τχ. 3, διαθέσιμο και σε: http://www.constitutionalism.gr/html/ent/034/ent.2034.asp#_ftnref23. Contra Διοικητικό Εφετείο Αθηνών 2704/1987, ΝοΒ 1988, σ. 1509, που θεωρεί ότι η θρησκευσιολογία δεν θα κάλυπτε την συνταγματική επιταγή για ανάπτυξη θρησκευσιολογικής συνείδησης.

θα ήταν προφανώς άτοπο,¹⁸⁴ καθώς στο χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης η θέση σκοπών από την κρατική εξουσία και μάλιστα με τόσο «έντονα ιδεολογικό προσανατολισμό»¹⁸⁵ θα παραβίαζε την ακαδημαϊκή ελευθερία.¹⁸⁶ Αυτή η διαφοροποίηση μεταξύ σκοπών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αφενός και της αποστολής της ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης αφετέρου αποτυπώνεται εξάλλου και στους αντίστοιχους τυπικούς νόμους.

Από την παραπάνω λογικο-συστηματική και συνδυαστική ερμηνεία των παραγράφων του ά 16 Σ συνάγεται ότι 'εκπαίδευση' και 'παιδεία' είναι έννοιες επαλλάσσουσες, δηλαδή συμπίπτουν κατά ένα μέρος ως προς το πλάτος τους, αφού η παιδεία παρέχεται και μέσω της εκπαίδευσης, αλλά όχι μόνο (αλλά και σε μη-τυπικές ή άτυπες διαδικασίες και δομές), ενώ μέρος μόνο της εκπαίδευσης (η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια) προσφέρει παιδεία.¹⁸⁷ Δωρεάν κατά το Σύνταγμα είναι το τεμνόμενο μέρος των δύο εννοιών και μάλιστα όχι ολόκληρο, αλλά μόνο εκείνο που παρέχεται σε κρατικά εκπαιδευτήρια.

ε. Οικονομική ενίσχυση και όχι δωρεάν

Ένα επόμενο επιχείρημα βάσει της λογικο-συστηματικής ερμηνείας συνάγεται από τη συνδυασμένη ανάγνωση δύο εδαφίων, του εδ. α' της παρ. 4¹⁸⁸ και εδ. β' της παρ. 5¹⁸⁹ του ά 16 Σ. Αν η εκπαίδευση ήταν δωρεάν και στα

¹⁸⁴ Πρβλ. και ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, ό.π., σελ. 222, ο οποίος εύστοχα σημειώνει ότι «...ακόμα και αν θεωρηθεί ότι το 16 παρ. 2 Σ αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο αρχών για τη δημόσια εκπαίδευση, πεδίο αναφοράς της θα ήταν ο χώρος της στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης, διότι μόνον εκεί υπάρχουν τα συνταγματικά περιθώρια να εφαρμοσθεί ένα αυστηρό και κρατικά ελεγχόμενο αναλυτικό πρόγραμμα».

¹⁸⁵ ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΥ, *Τα Κοινωνικά Δικαιώματα στην Υγεία και στην Παιδεία*, ό.π., σελ. 212.

¹⁸⁶ ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Ακαδημαϊκή Ελευθερία*, ό.π., σελ. 222-3.

¹⁸⁷ Πρβλ. και ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 572επ, αρ.περ. 19επ, σύμφωνα με τον οποίο: «Ο όρος 'παιδεία' με την τυπική (διαδικαστική-οργανική) έννοια αναφέρεται στην διαδικασία μέσα από την οποία παρέχεται η υπό ουσιαστική έννοια παιδεία, εκφράζει την διαδικασία μετάδοσης των γνώσεων. Με την στενότερη αυτή τυπική έννοια ο όρος παιδεία σημαίνει την 'εκπαίδευση' ή και το εκπαιδευτικό σύστημα. Με την στενότερη αυτή έννοια χρησιμοποιείται ο όρος παιδεία από τον συντακτικό νομοθέτη, σε ορισμένες περιπτώσεις κυρίως όταν θέλει να αναφερθεί στο εκπαιδευτικό σύστημα.»

¹⁸⁸ Ά 16 παρ. 4 εδ. α' Σ: «Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια.»

ΝΠΔΔ, δεν θα χρειαζόταν να αναφερθεί ειδικά ότι τα ΑΕΙ έχουν δικαίωμα να "ενισχύονται" οικονομικά· ως αυτονοήτως συναχθέν δεν θα αναφερόταν ρητά, όπως δεν επαναλαμβάνεται, ως αυτονόητο, στην παρ. 4 σε σχέση με τα 'κρατικά εκπαιδευτήρια' και την πρωτοβάθμια και μέση εκπαίδευση. Η συστηματική ερμηνεία των δύο συνταγματικών εδαφίων επιβεβαιώνει την μη υπαγωγή των ΑΕΙ στα 'κρατικά εκπαιδευτήρια'.

Αντιθέτως, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί «για τη σχετικοποίηση του γενικού κανόνα της δωρεάν παροχής» των εκπαιδευτικών υπηρεσιών,¹⁹⁰ το δικαίωμα ενίσχυσης των σπουδαστών υπό προϋποθέσεις (ά. 16 παρ. 4 εδ. β'), το οποίο έχει αυτοτελή χαρακτήρα και αναφέρεται τόσο σε μαθητές όσο και σε φοιτητές.¹⁹¹ Έτσι, όντας αυτοτελή τα δύο εδάφια της παρ. 4 έχουν και διαφορετικό πεδίο εφαρμογής: το μεν πρώτο εξαιρεί την ανώτατη εκπαίδευση, το δε δεύτερο την εμπειρικλείει.¹⁹²

5. Το ιστορικό επιχείρημα

Εφόσον δωρεάν είναι, κατά το Σύνταγμα, μόνο η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, εξηγείται γιατί ο αναθεωρητικός νομοθέτης επιβεβαίωσε δια της σιωπής του, και μάλιστα εις τριπλούν (1986, 2001 και 2008), τη ρύθμιση του ά. 16, μη τροποποιώντας την σχετικά ούτε με την εξ αποστάσεως ούτε με την μεταπτυχιακή εκπαίδευση, παρότι πλέον ομολογουμένως γνώριζε (ιδίως στις δύο τελευταίες αναθεωρήσεις) όχι μόνο την ύπαρξη αυτού του είδους των ανώτατων σποδών αλλά και την

¹⁸⁹ Ά 16 παρ. 5 εδ. β' Σ: «Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό».

¹⁹⁰ Βλ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 219.

¹⁹¹ Το ότι η λέξη 'σπουδαστής' καλύπτει όλες τις κατηγορίες φοιτούντων (μαθητών στην πρωτοβάθμια, μέση, ανώτερη και ανώτατη εκπαίδευση προκύπτει ήδη λεξικογραφικά: βλ το λήμμα 'σπουδαστής' σε: Χ. ΜΙΧΙΩΤΗ, *Νεώτατον Λεξικόν της Νεοελληνικής Γλώσσας*, Αθήνα: Κασταλία 1972: «ο μαθητής, ο φοιτητής»· *Λεξικό της Δημοτικής, "Εταιρείας Ελλ. Εκδόσεων"*, Αθήνα ³1977: «αυτός που σπουδάζει, μαθητής, φοιτητής»· Δ. ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, *Μέγα Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσας*, τομ. 8, Αθήνα 1950: «...2) νεώτ κ δημ. Ο σπουδάζων γράμματα, επιστήμην ή τέχνην, ο μαθητής· ιδία ο ακολουθών μαθήματα ανωτέρας σχολής, ο φοιτητής».

¹⁹² Έτσι απαντάται και το επιχείρημα του ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, Πληρωμή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές, όπ.π., σελ. 488, ότι αφού η λέξη 'σπουδαστές' περιλαμβάνει (και) τους φοιτητές, δεδομένου ότι επαναλαμβάνεται και στην παρ. 5 (με αναφορά στους φοιτητικούς συλλόγους), ολόκληρη η παρ. 4 καλύπτει και την ανώτατη εκπαίδευση.

πρόβλεψη διδασκτρων για αυτά. Συνεπώς, και η ιστορική ερμηνεία της διάταξης του ά. 16 παρ. 4 Σ, επικαιροποιημένη δια της σιωπής του συνταγματικού νομοθέτη,¹⁹³ που την άφησε αλώβητη παρότι ο κοινός νομοθέτης είχε στο μεταξύ επιτρέψει δίδακτρα για ειδικές εκφάνσεις της, συνηγορεί υπέρ του αποκλεισμού της ανώτατης εκπαίδευσης από το πεδίο εφαρμογής της.

6. Η τελεολογική ερμηνεία και η κοινωνικοπολιτική διάσταση

Κατά την αιτιολόγηση μιας νομικής κρίσης θεμιτό είναι να αναδειχθούν και δικαιοπολιτικοί λόγοι «για τους οποίους ένας κανόνας μπορεί να κριθεί ως ορθός και σύμφωνος προς το Σύνταγμα, καθώς και λόγοι για τους οποίους μια ερμηνεία αξίζει να γίνει δεκτή ως η καλύτερη δυνατή. Τόσο στη μία όσο και στην άλλη περίπτωση δέον να προσμετρώνται ουσιώδεις κοινωνικές διαστάσεις του εκάστοτε ερμηνευτικού προβλήματος, που φανερώνονται ως νομικά σημαίνουσες».¹⁹⁴ Έτσι, η ερμηνεία του Συντάγματος, «δηλαδή η διάγνωση του κανονιστικού του περιεχομένου, δεν μπορεί να αποφύγει και στοιχεία πολιτικής αξιολόγησης, η οποία κατ' αυτόν τον τρόπο καθίσταται αναπόσπαστο στοιχείο του ερμηνευτικού έργου».¹⁹⁵ Η αξιολόγηση αυτή συμπορεύεται με την αντικειμενική τελεολογική ερμηνεία, την αναζήτηση του 'τέλους', δηλαδή του σκοπού (*ratio*) της διάταξης, όχι στην ιστορική της διάσταση, κατά τη θέσπισή της, αλλά στο πλαίσιο της σύγχρονης λειτουργίας της.¹⁹⁶ Τη σύζευξη αυτή του σκοπού του δικαιώματος με την κοινωνικοπολιτική του λειτουργία θα επιχειρήσουμε αμέσως παρακάτω αναζητώντας ένα ακόμη ερμηνευτικό κριτήριο των συνταγματικών κανόνων του ά 16 Σ.

¹⁹³ Όπως εύστοχα παρατηρεί ο ΣΚΟΥΡΗΣ, *Η ερμηνεία του Συντάγματος του 1975...*, ό.π., σελ. 280: «...στη βαθμιαία απελευθέρωση του Συντάγματος από τους συντάκτες του η αναθεώρηση επιφέρει ένα ρήγμα, καθώς αποφεύγει να διορθώσει τις αρχικές αποφάσεις, αλλά τις διατηρεί αναλλοίωτες, αποκαθιστώντας την (ίσως) μειωμένη αυθεντία τους».

¹⁹⁴ Βλ. ΣΤΑΜΑΤΗ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σ. 328.

¹⁹⁵ ΤΣΑΤΣΟΥ, *Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος*, ό.π., σελ. 40.

¹⁹⁶ Βλ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 278-9.

Όλα τα κοινωνικά δικαιώματα, άρα και το συγκεκριμένο, έχουν ως αντικείμενο 'κοινωνικά αγαθά',¹⁹⁷ φιλοδοξούν να προωθήσουν την κοινωνική δικαιοσύνη¹⁹⁸ και να διασφαλίσουν δια της αυξημένης τυπικής ισχύος συνταγματικής ρύθμισης «ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης μέσω μη αγοραίων μηχανισμών».¹⁹⁹ Το κοινωνικό δικαίωμα στην εκπαίδευση, ειδικότερα, αποσκοπεί στη διασφάλιση του αγαθού της γενικής παιδείας αφενός και της ειδικής μόρφωσης, επιστημονικής, επαγγελματικής, τεχνικής ή άλλης αφετέρου. Το πρώτο, η γενική παιδεία, ως υπόβαθρο διανοητικής και πνευματικής συγκρότησης συνιστά απαραίτητο εφόδιο για όλους ανεξαιρέτα τους ανθρώπους και για την άσκηση των ατομικών, ιδίως της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας αλλά και των πολιτικών τους δικαιωμάτων· εξού και η υποχρέωση φοίτησης, η οποία και συνοδεύεται από την δωρεάν παροχή της, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Η επέκτασή της και στο λύκειο (ή παλιότερα εξατάξιο γυμνάσιο) αντικατοπτρίζει την (ορθή) αξιολόγηση του συνταγματικού νομοθέτη του 1975 ότι στη σημερινή εποχή η δωδεκαετής φοίτηση κρίνεται πλέον απαραίτητη -παρότι όχι εξαναγκαστή- για να μεθέξει κάθε άνθρωπος της παιδείας και να συγκροτηθεί επαρκώς διανοητικά για να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες ανάγκες.²⁰⁰ Αντιθέτως, η πέραν της γενικής παιδείας αποβλέπουσα εκπαίδευση είναι μεν σημαντικό κοινωνικό αγαθό, αλλά η απόλαυσή του προϋποθέτει και άλλα προσόντα, διαφορετικά για κάθε είδος ανάλογα με το περιεχόμενο. Στο πλαίσιο αυτό προέχει όχι η ελεύθερη και καθολική συμμετοχή, αλλά η διασφάλιση της ισότητας, υπό την έννοια των πραγματικά, και όχι απλώς τυπικά, ίσων ευκαιριών πρόσβασης με βάση την αξία καθενός.

Το ερώτημα, λοιπόν, που εγείρεται είναι αν η υπαγωγή της ανώτατης εκπαίδευσης στο ά 16 παρ. 4 εδ. α' υπηρετεί το σκοπό αυτό, αν δηλαδή

¹⁹⁷ Βλ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 130, αρ.περ. 193, 195, που ορίζει ως 'κοινωνικό αγαθό' τα απαραίτητο, πρωταρχικό ή αναγκαίο για την ανθρώπινη υπόσταση. Τα κοινωνικά δικαιώματα εξασφαλίζουν σε όλους ένα ελάχιστο περιεχόμενο αυτών των αγαθών.

¹⁹⁸ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, σελ. 48.

¹⁹⁹ ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, ό.π., σελ. 12.

²⁰⁰ Για τη σκέψη αυτή ευχαριστώ την Οξενί Αθανασιάδου, υποψήφια διδάκτορα συνταγματικού δικαίου.

λειτουργεί σήμερα, υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης και περιορισμένων κρατικών πόρων, προς την κατεύθυνση της μείωσης των ανισοτήτων και διασφάλισης ίσων ευκαιριών, ιδίως αν εγγυάται στους πλέον οικονομικά και κοινωνικά αδύναμους την πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Μια τέτοια ανάλυση κείται βέβαια πέραν των επιστημονικών δυνατοτήτων της παρούσας μελέτης, καθώς προϋποθέτει εμπειρική έρευνα στο πλαίσιο άλλων επιστημών (οικονομικών και διοίκησης της εκπαίδευσης). Τέτοιου είδους έρευνες, ωστόσο, επιβεβαιώνουν τη διαισθητική αντίληψη ότι «η αποκλειστικά δημόσια χρηματοδότηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι αναποτελεσματική και αντι-εξισωτική», καθώς «ωφελούνται περισσότερο οι ανώτερες εισοδηματικά τάξεις»²⁰¹ και ότι «...η μηδενική τιμή διδάκτρων για όλους τους φοιτητές της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στο όνομα της ισότητας, έχει ακριβώς το αντίθετο αποτέλεσμα από το επιδιωκόμενο», καθώς «ενισχύει την κοινωνική ανισότητα και δημιουργεί μία ελίτ περισσότερο αντιπροσωπευτική των οικονομικά ανώτερων στρωμάτων...».²⁰² Κατ' αποτέλεσμα, «η δήθεν 'δωρεάν παιδεία' αντιστρατεύεται, ... τον κοινωνικό στρατηγικό στόχο της ισότητας των ευκαιριών και της κοινωνικής δικαιοσύνης, για τους οποίους έχει ουσιαστικά καθιερωθεί».²⁰³

Για να επέλθουν εξισωτικά αποτελέσματα και άρα διασφάλιση του σκοπού του συνταγματικού δικαιώματος, η εξ' ορισμού περιορισμένη κρατική χρηματοδότηση θα έπρεπε να κατευθύνεται (με τη μορφή κουπονιών, δανείων, υποτροφιών κλπ) προς τους φοιτητές με χαμηλό κοινωνικο-οικονομικό υπόβαθρο, που με το παρόν σύστημα ξοδεύουν μεγαλύτερο

²⁰¹ Κ. ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 141, με περαιτέρω παραπομπή σε W. LEE HANSEN, / B. WEISBROD, *The Distribution of the Costs and Benefits of Public Higher Education: The Case of California*, Journal of Human Resources, Vol 4(2) 1969, σελ.171επ.

²⁰² Χ. ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΥ / Γ. ΨΑΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Κοινωνικοοικονομικές Διαστάσεις της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης: Τάσεις, Προβλήματα και Δυνατές Λύσεις*, Ελληνική Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ. 77/1990, σελ. 172επ, όπως παραπέμπεται από ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 141.

²⁰³ ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 144.

ποσοστό του οικονομικού εισοδήματος για εκπαίδευση από ό,τι οι εύπορες οικογένειες.²⁰⁴

Επίσης, από την διαχρονική ανάλυση των στοιχείων των τακτικών προϋπολογισμών, γίνεται εμφανής η υπερτροφική ποσοστιαία συμμετοχή της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στο σύνολο των εκπαιδευτικών δαπανών,²⁰⁵ σε βάρος προφανώς όσων δεν έχουν την οικονομική επιφάνεια ή τα προσόντα να την απολαύσουν. Άρα, με κατάργηση της διανομής συγγραμμάτων και πρόβλεψη χαμηλών έστω διδάκτρων, οι εξοικονομούμενοι πόροι θα μπορούσαν να κατευθυνθούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, με σκοπό την ποιοτική αναβάθμιση των τελευταίων και υπό αυτή την έννοια στην αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών επιπτώσεων της φτώχειας και των εισοδηματικών ανισοτήτων, προκειμένου να καταργηθεί και η ανάγκη φροντιστηρίου για είσοδο στην ανώτατη εκπαίδευση. Μια τέτοια μεταφορά πόρων με παράλληλη ορθολογική αξιοποίησή τους είναι ιδιαίτερος σημαντική, καθώς σε εμπειρική έρευνα που αφορά την επίδραση της χρηματοδότησης στη διανομή του εισοδήματος, διαπιστώθηκε ότι η δημόσια χρηματοδότηση της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης λειτουργεί εξισωτικά, ενώ η αποκλειστικά κρατική χρηματοδότηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αυξάνει την ανισότητα.²⁰⁶

Έτσι, το σημερινό σύστημα χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης ευνοεί τους πλούσιους, οι οποίοι για τις μεν πρώτες βαθμίδες έχουν τη διέξοδο των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων, για να αποφύγουν τα συχνά υποβαθμισμένα δημόσια σχολεία, για τη δε ανώτατη εκπαίδευση αν δεν επιτύχουν στα καλά -και δωρεάν- ελληνικά πανεπιστημιακά ιδρύματα έχουν τη διέξοδο των εξωτερικού, εφόσον πλέον η ηλικία τους επιτρέπει

²⁰⁴ G. PSACHAROPOULOS / G. PAPAΚONSTANTINOU, *The real university cost in a "free" higher education country*, *Economics of Education Review* 24/2005, σελ. 103επ.

²⁰⁵ ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 143.

²⁰⁶ Θ. ΜΗΤΡΑΚΟΥ / Π. ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ, *Μεταβολές στη συνολική ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα μετά τη μεταπολίτευση*, Athens University of Economics and Business, Department of Economic Studies, Discussion Paper N 97/1998, όπως παραπέμπεται από ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 141.

την απομάκρυνση από την οικογενειακή στέγη. Με άλλα λόγια, η εντελώς δωρεάν ανεξαρτήτως εισοδήματος ανώτατη εκπαίδευση ευνοεί τελικά τους εισοδηματικά πιο εύρωστους, τα ανώτερα στρώματα της μέσης αστικής τάξης, και άρα διατηρεί, αν δεν επαυξάνει, την ανισότητα.²⁰⁷ Τα δεδομένα αυτά αφήνουν ανοικτό το ενδεχόμενο η 'δωρεάν' παροχή ανώτατης εκπαίδευσης, σε συνδυασμό με την απαγόρευση ιδιωτικών Πανεπιστημίων, να μπορεί να εξηγηθεί και ως μια επιλογή των πιο ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων στην ελληνική κοινωνία, προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των αποφοίτων πανεπιστημίων και να διασφαλισθεί η απασχολησιμότητα και ο μισθός των απογόνων τους.²⁰⁸

Αντίστοιχο είναι το επιχείρημα υπέρ της καθολικής εφαρμογής διδάκτρων που αξιοποιείται στη γερμανική συζήτηση και απορρέει από την αρχή της ισοτιμίας (Äquivalenzprinzip)²⁰⁹ ή 'όποιος ωφελείται πληρώνει',²¹⁰ βάσει των οποίων η συμμετοχή στην ανώτατη εκπαίδευση προϋποθέτει και τη συμμετοχή στο κόστος της με λήψη υπόψη βεβαίως και κοινωνικών κριτηρίων. Εξάλλου, με τους πρόσθετους πόρους διευκολύνεται η ποιοτική αναβάθμιση των Πανεπιστημίων και άρα με ένα μικρό αντίτιμο όλοι οι φοιτητές -άρα και όσοι δεν έχουν τη διέξοδο ξένων πανεπιστημίων- θα απολαμβάνουν καλύτερων εκπαιδευτικών υπηρεσιών.

Οι παραπάνω σκέψεις δεν είναι περιττές στην κανονιστική ανάγνωση του ά. 16 Σ· εκκινούν από την «απόρριψη ενός νομικισμού, δηλαδή μιας αντίληψης που κινείται με βάση τη στεγανότητα ανάμεσα στη νομοτέλεια της κοινωνικοπολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας και στο ερμηνευόμενο δεοντολογικό περιεχόμενο του κανόνα» και προάγουν την κοινωνικοπολιτική διάσταση του κρινόμενου ζητήματος «σε νομικά κρίσιμο

²⁰⁷ Π. ΠΑΡΑΡΑ, *Ελευθερία και ισότητα στη σύγχρονη Γαλλία*, ό.π., σελ. 89.

²⁰⁸ G. PSACHAROPOULOS, *The Social Cost of an Outdated Law: Article 16 of the Greek Constitution*, *European Journal of Law and Economics* 2003, σελ. 123επ (132).

²⁰⁹ Βλ. για τη σχετική συζήτηση Α. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ / Κ. ΜΑΡΑ, *Το δίλημμα του γερμανικού πανεπιστημίου: η ανώτατη παιδεία κοινό κοινωνικό αγαθό ή ιδιωτική υπόθεση;*, *Επιστήμη και Κοινωνία*, 13/2004, σελ. 75επ (78επ).

²¹⁰ Σχετικά με τα διαφορετικά μοντέλα οικονομικής συμμετοχής των φοιτητών βλ. Η. ΚΑΤΣΟΥΛΗ, *Επίμετρο*, σε: Α. Γιαννακόπουλου / Κ. Μάρα, *Το δίλημμα του γερμανικού πανεπιστημίου*, ό.π., *Επιστήμη και Κοινωνία*, 13/2004, σελ. 98επ.

συμπληρωματικό κριτήριο ερμηνείας», επιβεβαιώνοντας την «αναίρεση της στεγανότητας δικαίου και πολιτικής, κράτους και κοινωνίας».²¹¹

Γ. Η δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση πέραν του ά. 16 Σ

1. Το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο

Το επόμενο ερώτημα είναι μήπως υποχρέωση δωρεάν παροχής ανώτατης εκπαίδευσης απορρέει όχι από το Σύνταγμα αλλά από το διεθνές ή/και ευρωπαϊκό δίκαιο. Από μία σύντομη επισκόπηση συνάγεται ότι κοινή συνισταμένη του διεθνούς δικαίου είναι η διασφάλιση του δικαιώματος πρόσβασης στην εκπαίδευση και η υποχρεωτική παρακολούθηση και δωρεάν παροχή της στοιχειώδους, καταρχήν, και προοδευτικά των υπόλοιπων βαθμίδων της εκπαίδευσης.

Έτσι, το άρθρο 26 παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προβλέπει:

«Καθένας έχει δικαίωμα στην εκπαίδευση. Η εκπαίδευση πρέπει να παρέχεται δωρεάν, τουλάχιστον στη στοιχειώδη και βασική βαθμίδα της. Η στοιχειώδης εκπαίδευση είναι υποχρεωτική. Η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση πρέπει να εξασφαλίζεται για όλους. Η πρόσβαση στην ανώτατη παιδεία πρέπει να είναι ανοικτή σε όλους, υπό ίσους όρους, ανάλογα με τις ικανότητες τους.»

Τη δωρεάν παροχή (μόνο) της βασικής εκπαίδευσης επιτάσσει και το ά. 13 παρ. 2²¹² του «Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά δικαιώματα» (Ν. 1532/1985), ενώ παράλληλα διασφαλίζει την ισότιμη, αξιοκρατική και απλώς «προοδευτική θέσπιση της δωρεάν»

²¹¹ ΤΣΑΤΣΟΥ, *Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος*, ό.π., σελ. 38.

²¹² «Τα συμβαλλόμενα κράτη αναγνωρίζουν ότι προς το σκοπό εξασφάλισης της πλήρους άσκησης του δικαιώματος αυτού: α) Η βασική εκπαίδευση πρέπει να είναι υποχρεωτική και να παρέχεται σε όλους δωρεάν. β) Η μέση εκπαίδευση, με τις διάφορες μορφές της, στην οποία περιλαμβάνεται και η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση πρέπει να γενικεύεται, ώστε να καθίσταται ευχερής σε όλους με όλα τα κατάλληλα μέσα και μάλιστα με την προοδευτική θέσπιση της δωρεάν παιδείας. γ) Η ανώτατη εκπαίδευση πρέπει να παρέχεται σε όλους ισότιμα ανάλογα με τις ικανότητες καθενός, με όλα τα κατάλληλα μέσα και μάλιστα με την προοδευτική θέσπιση της δωρεάν παιδείας.»

ανώτατης εκπαίδευσης,²¹³ την οποία και παραπέμπει ως δικαϊκό *desideratum* για το μέλλον, εκκινώντας προφανώς από την καταρχήν μη δωρεάν παροχή της.

Αντίστοιχα, το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992) κατοχυρώνει τη δωρεάν και υποχρεωτική παροχή της εννεαετούς υποχρεωτικής εκπαίδευσης, όχι μόνο για τους Έλληνες (όπως περιοριστικά ορίζει το ά. 16 παρ. 4 Σ), αλλά για όλους ανεξαρτήτων εθνικότητας,²¹⁴ ενώ ορίζει ότι πρέπει να διασφαλίζεται η πρόσβαση σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, περιλαμβανομένης της ανώτατης,²¹⁵ χωρίς, βεβαίως -όπως είναι προφανές- να κατοχυρώνει τη δωρεάν παροχή της τελευταίας.

Στην ίδια κατεύθυνση, και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ κατοχυρώνει το δικαίωμα στην εκπαίδευση, και ως ειδικότερη έκφρασή του τη δωρεάν παρακολούθηση της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες υπό ίσους όρους. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ενώ στην στοιχειώδη εκπαίδευση όλοι ανεξαρτήτως πολιτότητας δικαιούνται δωρεάν συμμετοχής, στις επόμενες βαθμίδες, πολύ περισσότερο στην ανώτατη εκπαίδευση, ο νομοθέτης δικαιούται να διακρίνει μεταξύ Ευρωπαίων και μη πολιτών, όχι όμως και μεταξύ Ελλήνων και υπόλοιπων Ευρωπαίων λόγω της αρχής του ενωσιακού δικαίου περί μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας.²¹⁶

Από την παραπάνω σύντομη διαδρομή στα βασικότερα διεθνοδικαιικά κείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων, που συμπληρώνουν το θεσμικό

²¹³ Βλ. σχετικά Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Το κοινωνικό δικαίωμα στην παιδεία. Η διάσταση θεωρίας και πράξης ως η αλήθεια του δικαιώματος*, ΤοΣ 2006, 431 επ. (434 επ.).

²¹⁴ Έτσι και ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 339.

²¹⁵ Βλ. Ε. ΜΟΥΑΜΕΛΕΤΖΗ, *Άρθρο 28*, σε: Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ / Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ / Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ (επιμ.), *Η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού και η εσωτερική έννομη τάξη*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 2002, σελ. 289επ.

²¹⁶ Έτσι και στην Έκθεση της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής σχετικά με το νομοσχέδιο «Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδος και άλλες διατάξεις», της 26.8.2005. Το Νοσχ προέβλεπε την επιβολή διδάκτρων σε πολίτες Κρατών-Μελών της ΕΕ στα οποία υπάρχουν δίδακτρα για προπτυχιακές σπουδές. Η έκθεση (επί του ά. 5 παρ. 6 Νοσχ) κατέληγε ότι η διαφοροποίηση αυτή δεν επιτρέπεται καθώς η αρχή της απαγόρευσης διακρίσεων βάσει ιθαγένειας δεν προϋποθέτει αμοιβαιότητα μεταξύ των Κ-Μ. Με νομοτεχνική βελτίωση η διάκριση αυτή απαλείφθηκε και στο νόμο (3391/2005) προβλέφθηκε «οικονομική συμμετοχή» και για Έλληνες φοιτητές.

οπλοστάσιο του ουσιαστικού συντάγματος, αναδεικνύεται η σημασία της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, η οποία πρέπει να προσφέρεται δωρεάν χωρίς αποκλεισμούς εθνικότητας, εθνότητας, θρησκείας κλπ. Αντίθετα, δεν στοιχειοθετούν νομική υποχρέωση αλλά μόνο πολιτική στόχευση δωρεάν παροχής ανώτατης εκπαίδευσης.

2. Υπάρχει «κοινωνικό κεκτημένο» δωρεάν παροχής ανώτατης εκπαίδευσης;

Το τελευταίο ερώτημα που εγείρεται είναι μήπως -ακόμη και αν γίνει δεκτή η εδώ υποστηριζόμενη ερμηνεία ότι το συνταγματικά κατοχυρωμένο ειδικό κοινωνικό δικαίωμα σε παροχή δωρεάν εκπαίδευσης δεν καλύπτει την ανώτατη βαθμίδα- η επέκταση αυτή επιβάλλεται βάσει της θεωρίας του 'απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου'. Προς την κατεύθυνση αυτή έχει ενδιαφέρον να επιστρέψουμε στη γνώμη του μειοψηφήσαντος στην ΔΕφετΠατρ 705/2010 Εφέτη Κροντηρά, ο οποίος γράφει:

«Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, το κοινωνικό δικαίωμα που θεσπίζει η προδιαληφθείσα συνταγματική διάταξη και το απόλυτο «κεκτημένο» που απορρέει από το δικαίωμα τούτο απαγορεύουν ρητώς σε οποιοδήποτε κρατικό ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα, επομένως και στο ΕΑΠ, ... να αρνηθεί την εγγραφή οποιουδήποτε Έλληνα πολίτη που πληροί όλες τις λοιπές νόμιμες προϋποθέσεις, με μόνη την αιτιολογία ότι δεν δέχθηκε να πληρώσει τα χρήματα που αυτό του αξίωσε να καταβάλει, προκειμένου να τον εγγράψει ως φοιτητή, τουλάχιστον σε προπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών του (πρβλ. ΣτΕ 2714/2010, επταμελούς), ανεξαρτήτως της ονομασίας που προσδίδεται σε αυτά (δίδακτρα, ανταποδοτικά εκπαιδευτικά τέλη, οικονομική συμμετοχή κτλ)».

Αλλά και στη θεωρία γίνεται λόγος για 'νομοθετικό'²¹⁷ ή 'απόλυτο'²¹⁸ 'κεκτημένο', δεδομένου ότι όχι μόνο οι προπτυχιακές αλλά και οι

²¹⁷ ΚΑΪΔΑΤΖΗ, *Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας μεταξύ (συνταγματικού) δικαίου και (νομοθετικής) πολιτικής*, όπ.π., σελ. 1075, υποσημ. 76, ο οποίος, ωστόσο, εύστοχα σημειώνει ότι «ο νόμος του 2008 δεν συνιστά την πρώτη παρέκκλιση από ένα, κατά τα λοιπά παγιωμένο, νομοθετικό κεκτημένο, αλλά ... αποτελεί το τελευταίο επεισόδιο σε μία σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων (για τα εισοδηματικά κριτήρια στη διανομή βιβλίων, το ΕΑΠ, τα ΠΣΕ [Προγράμματα Σπουδών Επιλογής], το ΔΙΠΑΕ [Διεθνές Πανεπιστήμιο Ελλάδας] κλπ.) που έχουν προ πολλού υποσκάψει το όποιο νομοθετικό κεκτημένο».

²¹⁸ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 338.

μεταπτυχιακές σπουδές, από το 1932 που πρωτοεμφανίστηκαν στην Ελλάδα και μέχρι το 1992, προσφέρονταν δωρεάν. Θα μπορούσε, λοιπόν, πειστικά να υποστηριχθεί ότι η σταθερή αυτή επιλογή του διαχρονικού νομοθέτη συγκροτεί ένα «απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο» συνταγματικής πλέον περιωπής, που εμπλουτίζει το κοινωνικό δικαίωμα στην ανώτατη εκπαίδευση (οικονομική ενίσχυση των Πανεπιστημίων και των σπουδαστών με κριτήρια) με την απαγόρευση του κοινού νομοθέτη να προβλέψει ή να επιτρέψει οικονομική συμμετοχή κάθε είδους από τους φοιτητές;

Η θεωρία του απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου, σύμφωνα με την οποία είναι αθέμιτος ως αντισυνταγματικός και ο απλός περιορισμός των κοινωνικών παροχών, δεν μπορεί να γίνει δεκτή.²¹⁹ Και αυτό επειδή οι κρατικές παροχές βρίσκονται σε άρρηκτη σχέση με την οικονομική κατάσταση και συνεπώς μπορούν «να αναδιαρρυθμίζονται από τον κοινό νομοθέτη».²²⁰

Αν η αρχή του απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου γινόταν δεκτή τότε το σύνολο των νόμων που θεσπίζει παροχές θα αποκτούσε ουσιαστικά αυξημένη τυπική ισχύ ως τμήμα του Συντάγματος. Έτσι όμως θα αποτρεπόταν ο νομοθέτης από την εισαγωγή παροχικών μέτρων, προκειμένου να μην αυτοδεσμευτεί για το μέλλον. Εξάλλου, κανείς (νομοθέτης) δεν μπορεί να υποχρεωθεί να κάνει το αδύνατο,²²¹ καθώς είναι πιθανόν να μην είναι πλέον δυνατή η διατήρηση του ίδιου παροχικού επιπέδου λόγω οικονομικής αδυναμίας του Κράτους ή της πολιτικής επιλογής για διοχέτευση πόρων προς άλλες κατευθύνσεις. Την επιλογή αυτή κάνει, με βάση το ά. 82 παρ. 1 Σ, η Κυβέρνηση και τυχόν παγίωση θα καταστρατηγούσε και το άρθρο αυτό αλλά και την συνταγματικά

²¹⁹ Βλ. Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο II, Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Γενικό Μέρος, Αθήνα: εκδ. Θέμις, Νικ. Α. Σάκκουλα 2012, σελ. 18, σύμφωνα με την άποψη του οποίου η άποψη περί κοινωνικού κεκτημένου είναι «περισσότερο δικαιοπολιτική παρά νομική».

²²⁰ ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π.π., σελ. 18.

²²¹ Και τα δύο επιχειρήματα επικαλείται ο Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π.π., σελ. 208-9, ο οποίος και τονίζει τη νομική σημασία της αρχής *impossibilium nulla obligatio est*.

κατοχυρωμένη (ά. 79 Σ) αρμοδιότητα της Βουλής να ρυθμίζει τη δημοσιονομική διαχείριση.²²²

Τέλος, η αρχή του «απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου» παραγνωρίζει το γεγονός ότι η σύμμετρη ικανοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι πολλές φορές ανέφικτη, στο μέτρο που η ικανοποίηση του ενός μπορεί να αποκλείει την ικανοποίηση του άλλου.²²³ Και όπως είδαμε, στην περίπτωση της εκπαίδευσης, το υψηλό κόστος της ανώτατης αντιστοιχεί σε μια χαμηλής ποιότητας στοιχειώδη και μέση με τα αποτελέσματα που ήδη αναφέρθηκαν.

Με σεβασμό σε ένα σχετικό πάντως κεκτημένο, το κοινωνικό δικαίωμα στην ανώτατη εκπαίδευση που υποστασιοποιείται μέσω της οικονομικής ενίσχυσης του Κράτους προς τα ΑΕΙ έχει υλοποιηθεί και άρα δεν μπορεί ο κοινός νομοθέτης να το «να το καταργήσει ολοκληρωτικά και πάντως σε καμιά περίπτωση αυθαίρετα. Μπορεί βέβαια ανάλογα με τη διακύμανση των οικονομικών δυνατοτήτων του κράτους, να περιορίζει την παρεχόμενη κοινωνική προσφορά,²²⁴ όχι όμως να την καταργεί».²²⁵ Κατά συνέπεια, το κράτος δεν μπορεί να απεκδυθεί της υποχρέωσής του να ενισχύει οικονομικά τα ΑΕΙ χρηματοδοτώντας τις βασικές τους λειτουργίες, αλλά δεν μπορεί να αποκλειστεί με βάση το 'απόλυτο κοινωνικό κεκτημένο' η απαγόρευση οικονομικής συμμετοχής και των φοιτητών για κάλυψη του κόστους των σπουδών τους.

V. ΣΥΝΟΨΙΖΟΝΤΑΣ

A. Οι τρεις ερμηνευτικές προσεγγίσεις

Τρεις είναι οι πιθανές ερμηνείες του συμπλέγματος συνταγματικών των διατάξεων του ά. 16 παρ. 4 και 5 Σ.

²²² ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 40.

²²³ ΤΣΑΤΣΟΥ, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 209.

²²⁴ Η νομολογία βέβαια φαίνεται απρόθυμη να δεχτεί ακόμη και αυτό το «σχετικό κοινωνικό κεκτημένο», βλ. σχετικά ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, σελ. 41.

²²⁵ ΤΣΑΤΣΟΥ, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 207. Έτσι και ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 40.

1. *Η κρατούσα άποψη: απόλυτο κοινωνικό δικαίωμα*

Σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία, και μειοψηφική στις σχολιασθείσες αποφάσεις, άποψη, η ανώτατη εκπαίδευση εν τω συνόλω παρέχεται υποχρεωτικά κατά το Σύνταγμα, δωρεάν σε όλους τους Έλληνες, αδιαστίκτως. Πρόκειται για μια ειδική μορφή απόλυτης ισότητας. Η σχετική άποψη παρουσιάζεται μάλιστα, όπως καταδείχθηκε, ως αυτονόητη, συχνά και χωρίς επίκληση ερμηνευτικών επιχειρημάτων. Παραλείπει όμως η ερμηνεία αυτή να προβεί δηλαδή σε μια συστηματική ερμηνεία των παραγράφων του άρθρου 16 Σ και εμμένει στο μόνο γραμματικό επιχείρημα της φράσης 'σε όλες τις βαθμίδες' με παράλληλη προσφυγή σε μια σχηματική τελεολογική ερμηνεία, η οποία εκκινεί από μια προεπιλογή υπέρ του δωρεάν χαρακτήρα. Την επιλογή αυτή ανάγει σε πολιτικό θέσφατο, παραλείπει όμως να εξετάσει πραγματολογικά αν ο δωρεάν χαρακτήρας εντέλει υπηρετεί την ισότητα ή την υποσκάπτει.

Δυνατό σημείο της άποψης αυτής, εκτός από την αριθμητική υπεροχή των υποστηρικτών της, είναι η μακρόχρονη νομοθετική ρύθμιση και πράξη. Ταυτόχρονα όμως αυτό αποτελεί και το αδύναμο σημείο της, καθώς με την αυταρέσκεια της επιβεβαιωτικής εμπειρίας, η άποψη αυτή εν τέλει ερμηνεύει το Σύνταγμα σύμφωνα με το νόμο. Έτσι όμως αντιστρέφει την ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Ο νόμος λειτουργεί ως προκρούστειο κρεβάτι για το κανονιστικό εύρος του Συντάγματος, το οποίο θεωρείται ότι επιτρέπει μία και μόνη «ορθή» ερμηνευτική εκδοχή και νομοθετική επιλογή. Παρότι πολιτική, με την ευρεία έννοια της λέξης, όπως και κάθε ερμηνεία, διεκδικεί έτσι αξίωση απόλυτης αλήθειας. Με τον τρόπο αυτό, δεν αποσιωπάται απλώς η πολιτική φύση κάθε ερμηνείας και κάθε ερμηνευτικής μεθόδου, αλλά υποστέλλεται και η πολιτική ως αυτόνομος χώρος έναντι των συνταγματικών επιταγών.

2. *Η άποψη της νομολογίας: δωρεάν ανώτατη εκπαίδευση με εξαιρέσεις*

Η δεύτερη ερμηνευτική εκδοχή, που αποτυπώθηκε στις πρόσφατες αποφάσεις που σχολιάστηκαν στην παρούσα μελέτη, εκκινεί από την παραδοχή της πρώτης, ότι η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται καταρχήν δωρεάν σε όλους, αποδέχεται όμως στη συνέχεια ότι δικαιολογούνται

εξαιρέσεις, αφενός για τις μεταπτυχιακές και αφετέρου για τις εξ αποστάσεως σπουδές. Κοινό χαρακτηριστικό των δικαστικών αυτών αποφάσεων συνιστά η σχετικότητα που αποδίδεται στο κανονιστικό περιεχόμενο της κρίσιμης διάταξης για τη δωρεάν παιδεία, δηλαδή η κρίση ότι το σχετικό κοινωνικό δικαίωμα δεν είναι απόλυτο.²²⁶ Όπως όμως ήδη επισημάνθηκε, αφενός οι εξαιρέσεις αυτές δύσκολα δικαιολογούνται με βάση τους κανόνες της ερμηνευτικής τέχνης, αφού ερείδονται σε ένα κριτήριο, τη βούληση του ιστορικού συνταγματικού νομοθέτη, με περιορισμένη αξία. Η δε επίκληση άλλων κριτηρίων, εξατομικευμένων, όπως η ηλικία ή η επαγγελματική ενασχόληση, ή η εκπαιδευτική μεθοδολογία, για την εισαγωγή εξαιρέσεων, δηλαδή η αντιμετώπιση της ισότητας στην παροχή δωρεάν εκπαίδευσης ως αναλογικής και όχι απόλυτης είναι προφανές ότι ανοίγει τον ασκό του Αιόλου για πολλές κατηγορίες όχι μόνο φοιτητών αλλά και μαθητών.

3. *Η μειοψηφική ερμηνεία: η δωρεάν, κατά το Σύνταγμα, παιδεία δεν καλύπτει την ανώτατη εκπαίδευση*

Σύμφωνα με την τρίτη και απολύτως μειοψηφική άποψη που υποστηρίζεται εδώ, το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει τη δωρεάν παροχή της ανώτατης εκπαίδευσης· ο νομοθέτης και -κατ' εξουσιοδότηση- η εκτελεστική εξουσία διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια να την παράσχουν εξ ολοκλήρου ή σε κάποιες εκφάνσεις της δωρεάν, να επιβάλουν ή να επιτρέψουν οικονομική συνεισφορά των φοιτητών. Η ερμηνεία αυτή δεν προκύπτει ως «εμμονή αποκλειστικά και μόνο στη γραμματική μέθοδο ερμηνείας»²²⁷ αλλά ως απαύγασμα μιας συνδυαστικής ερμηνείας, ερειδόμενης σε όλες τις μεθόδους. Εκκινεί δε από την παραδοχή ότι το Σύνταγμα οριοθετεί το γήπεδο της πολιτικής θέτοντας τις θεμελιώδεις αρχές της κοινωνικής συνύπαρξης, που χωρίς να είναι απλώς και μόνο διαδικαστικές, πάντως δεν νοηματοδοτούν κάθε λεπτομέρεια της νομικής ρύθμισης, αφήνοντας επαρκές πεδίο απόφασης στο δημοκρατικά

²²⁶ ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Δωρεάν ανώτατη παιδεία στον καιρό της κρίσης*, ό.π., σελ. 791.

²²⁷ Έτσι ΠΑΠΑΧΡΗΣΤΟΥ, *Πληρωμή διδάκτρων για μεταπτυχιακές σπουδές*, ό.π., σελ. 488.

νομιμοποιημένο κοινοβουλευτικό νομοθέτη ή / και στο λαϊκό νομοθέτη, στο βαθμό που κάτι τέτοιο προβλέπεται συνταγματικά.

Τα όρια της διακριτικής αυτής ευχέρειας διαγράφονται από την απαγόρευση να πληγεί ο πυρήνας του δικαιώματος πρόσβασης στην ανώτατη εκπαίδευση, που δεν νοείται ως δωρεάν αλλά ως ίση πρόσβαση, με βάση τις επιδόσεις και την αξία ενός εκάστου. Με άλλα λόγια, η γενική αρχή της ισότητας, με σχετικό στην περίπτωση αυτή κριτήριο διαφοροποίησης την αξιότητα, επιτάσσει να διασφαλίζεται η δυνατότητα πρόσβασης στην ανώτατη εκπαίδευση σε όλους όσοι έχουν τις απαιτούμενες ικανότητες και επιδόσεις, χωρίς να αποκλείεται κανείς απλώς και μόνο λόγω της οικονομικής του κατάστασης. Αυτό προκύπτει και από τη γενική ελευθερία της παιδείας που δεν περιλαμβάνει μεν την απαγόρευση επιβολής διδάκτρων, αλλά θα παραβιαζόταν αν αυτά ήταν τόσο υψηλά ώστε να καθιστούν δυσχερέστατη την πρόσβαση στην εκπαίδευση για τους οικονομικά ασθενείς.²²⁸ Το δικαίωμα πρόσβασης μπορεί να περιφρουρηθεί -ακόμη και στην υποθετική περίπτωση της επιβολής διδάκτρων ή έστω οικονομικής συμμετοχής για διοικητικά ή άλλα κόστη των Πανεπιστημίων- με εντονότερη και ευρύτερη κάλυψη περιπτώσεων βάσει του ά. 16 παρ. 4 εδ. β', δηλαδή την ενίσχυση φοιτητών λόγω αξίας, ειδικών αναγκών ή οικονομικής δυσπραγίας.

Εντός των ορίων αυτών ούτε επιβάλλεται ούτε βεβαίως απαγορεύεται συνταγματικά η δωρεάν παροχή της ανώτατης εκπαίδευσης, των διδακτικών εγχειριδίων, της σίτισης ή της στέγασης των φοιτητών. Τα δίδακτρα στην πραγματικότητα δεν μπορούν να λύσουν το πρόβλημα της χρηματοδότησης, το μεγαλύτερο μέρος της οποίας πρέπει να έρχεται από κρατικά κονδύλια, τουλάχιστον για την κάλυψη των ανελαστικών εξόδων, αλλά να δώσουν ένα κίνητρο για αναβάθμιση των σπουδών, αύξηση του ενδιαφέροντος των φοιτητών και μείωση του χρόνου φοίτησης.²²⁹ με αυτόν τον τρόπο «οι φοιτητές παίρνουν, κατά ένα μέρος, στα χέρια τους την ευθύνη για την ποιότητα των σπουδών τους».²³⁰ Αυτό που επιβάλλεται

²²⁸ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ατομικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 794

²²⁹ ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ / ΜΑΡΑ, *Το δίλημμα του γερμανικού πανεπιστημίου*, ό.π., σελ. 91.

²³⁰ ΚΑΤΣΟΥΛΗ, *Επίμετρο*, ό.π., σελ. 103.

είναι η ενίσχυση των σπουδαστών που διακρίνονται, καθώς και αυτών που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους, καθώς, όπως ορθώς επισημαίνει η μειοψηφία των δύο εδώ σχολιαζόμενων αποφάσεων του ΣτΕ, η πρόνοια αυτή είναι διακριτή από εκείνη της δωρεάν παροχής παιδείας και, κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη, ισχύει όχι μόνο για τους μαθητές της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά και για τους φοιτητές της ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης.

B. ...και ένα σχόλιο για τον πολιτικό λόγο περί εκπαίδευσης

Το άρθρο 16 Σ έχει συζητηθεί εσχάτως εκτός στενού νομικού πεδίου, περισσότερο ίσως από κάθε άλλο άρθρο του Συντάγματος, τόσο στο πλαίσιο της τελευταίας αναθεώρησης του Συντάγματος (ιδίως της παρ. 8 εδ. β' σχετικά με την απαγόρευση ίδρυσης 'ιδιωτικών πανεπιστημίων') που ολοκληρώθηκε το 2008, όσο και με αφορμή τον πρόσφατο νόμο 4009/2011.²³¹ Ο συνταγματικός λόγος ξέφυγε έτσι από τα συνήθη δώματα των δικαστηρίων και των νομικών σχολών και μετατράπηκε σε πολιτικό επιχείρημα, νικώντας κατά κράτος και υποκαθιστώντας τα επιχειρήματα σκοπιμότητας. Όσο γοητευτική και απαραίτητη σε ένα συνταγματικό κράτος και αν είναι αυτή η συζήτηση, στην υπερβολή της αποπροσανατολίζει συχνά από την αναζήτηση αποτελεσματικών λύσεων σε υπαρκτά προβλήματα, όπως εν προκειμένω η χρηματοδότηση του δημόσιου Πανεπιστημίου με τρόπο που να διασφαλίζει τόσο την κοινωνική δικαιοσύνη όσο και την βελτίωση της ποιότητας του παρεχόμενου δημόσιου αγαθού.

Πέραν της ειδικής συζήτησης περί οικονομικής συμμετοχής των φοιτητών, που από μόνη της δεν αποτελεί φενάκη, η χρηματοδότηση της ανώτατης εκπαίδευσης πρέπει να αναπροσανατολιστεί, προκειμένου να αξιοποιεί

²³¹ Χαρακτηριστικό επεισόδιο αυτής της 'δημοκρατικοποίησης' της ερμηνείας του Συντάγματος ήταν η εν είδει δημοψηφίσματος οργανωμένη (μέσω ειδικού λογισμικού) διαβούλευση των μελών ΔΕΠ στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης σχετικά με το ερώτημα αν η Διοίκηση (εν προκειμένω ο Πρύτανης) δικαιούται ή υποχρεούται να μην εφαρμόσει μία, θεωρούμενη ως αντισυνταγματική, διάταξη του Ν. 4009/2011.

βέλτιστα τους διαθέσιμους πόρους, χωρίς περιττές σπατάλες, να δίνει κίνητρα στο ανθρώπινο δυναμικό (διδάσκοντες, φοιτητές, ερευνητές) και να υποστηρίζει την αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου υπέρ των κοινωνικά ασθενέστερων.²³² Ταυτόχρονα, θα πρέπει να ενισχυθεί η εξωστρέφεια, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η εισροή κεφαλαίων (είτε με τη μορφή διδάκτρων από αλλοδαπούς φοιτητές, είτε με τη μορφή ερευνητικών προγραμμάτων από μη εθνικούς πόρους, είτε με τη μορφή συμβάσεων για παροχή υπηρεσιών) από το εξωτερικό. Ειδάλλως, ελάχιστα από τα Πανεπιστήμιά μας θα επιβιώσουν της σφοδρής δημοσιονομικής κρίσης. Αυτή είναι όμως μια άλλη συζήτηση...

²³² ΤΣΑΜΑΔΙΑ, *Η Χρηματοδότηση της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, ό.π., σελ. 145.