



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ίδρυση και λειτουργία Κολλεγίων και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Με το προτεινόμενο Νσχ θεσπίζεται κατά κύριο λόγο το νομικό πλαίσιο που αφορά την παροχή εκπαίδευσης και κατάρτισης μετά την ολοκλήρωση των σπουδών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ήτοι σε μεταλυκειακό επίπεδο, από φυσικά πρόσωπα, ενώσεις προσώπων ή νομικά πρόσωπα, μετά από τη χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Η παροχή της ως άνω εκπαίδευσης και κατάρτισης πραγματοποιείται μέσω Κολλεγίων, η ίδρυση και η λειτουργία των οποίων υπάγεται σε κρατικό έλεγχο (άρθρα 1-9, 12-22).

Θεσμοθετείται ταυτοχρόνως η δυνατότητα σύμπραξης των ως άνω ιδρυόμενων και λειτουργούντων Κολλεγίων με αναγνωρισμένα εκπαιδευτικά ιδρύματα της αλλοδαπής, ιδίως μέσω συμφωνιών πιστοποίησης και δικαιόχρησης (άρθρο 10).

Συναφώς, τροποποιείται το νομικό πλαίσιο των, βάσει του ν.δ. 9/9.10.1935, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, λειτουργούντων εργαστηρίων ελευθέρων σπουδών, τα οποία, εφόσον δεν οργανωθούν σε Κολλέγια κατά τους όρους του Νσχ, εξακολουθούν να λειτουργούν ως πάροχοι υπηρεσιών εκπαίδευσης και κατάρτισης μόνο υπό την προϋπόθεση λήψης σχετικής άδειας με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (άρθρα 11, 12, 14 παρ. 2, 22 παρ. 2 ε' - 5, 23).

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ορίζονται ως φορείς μη τυπικής εκπαίδευσης και κατάρτισης τα Κολλέγια, η ίδρυση και η λειτουργία των οποίων υπάγεται στον έλεγχο του κράτους και σε καθεστώς προηγούμενης άδειας ίδρυσης και άδειας λειτουργίας (άρθρο 1), καθώς και τα Εργαστήρια Ελευ-

2

θέρων Σπουδών (Ε.Ε.Σ.), τα οποία επίσης υπάγονται σε καθεστώς άδειας (άρθρο 11). Τα Κολλέγια εκδίδουν βεβαιώσεις σπουδών ή και κάθε άλλης ονομασίας σχετικές βεβαιώσεις.

Επί των ανωτέρω σημειώνονται τα ακόλουθα:

ι) Εργαστήριο ελευθέρων σπουδών θεωρείται κάθε ιδιωτική, επαγγελματική ή ειδική σχολή, υπό οποιαδήποτε μορφή και αν εμφανίζεται, η οποία παρέχει οποιαδήποτε μόρφωση καθόσον αφορά τις τέχνες και τα πρακτικά επαγγέλματα (άρθρο 5 παρ. 2-4 ν.δ. 9/9.10.1935). Τα εργαστήρια ελευθέρων σπουδών δεν δικαιούνται να χορηγούν οποιονδήποτε τίτλο σπουδών (άρθρο 5 παρ. 6 του ν.δ. 9/9.10.1935). Τυχόν παρεχόμενοι τίτλοι σπουδών από αυτά, όπως επισημαίνεται στη θεωρία, δεν αναγνωρίζονται (βλ. Δ. Ευρυγένη, Αντ. Μανιτάκη, Η συνταγματική προστασία της ιδιωτικής επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης (γνμδ), ΕΕΕΔ 1986, σελ. 931-932).

Τα ως άνω εργαστήρια ελευθέρων σπουδών υποχρεούνται να χρησιμοποιούν ολογράφως, τόσο στις ιδρυτικές τους πράξεις όσο και στην, με οποιονδήποτε τρόπο, μορφή ή μέσο, εμφάνισή τους προς τα έξω, αποκλειστικώς τον τίτλο «Εργαστήριο Ελευθέρων Σπουδών», υπό τον οποίο τίθενται τα στοιχεία του δηλούμενου και παρεχόμενου γνωστικού αντικείμενου και η επωνυμία τους. Οποιαδήποτε άλλη προσθήκη, αφαίρεση ή αλλοίωση στον ως άνω τύπο του τίτλου, όπως ιδίως Πανεπιστήμιο, Κέντρο, Σχολή, Οργανισμός, Κολλέγιο, Ινστιτούτο, Ακαδημία, απαγορεύεται, όπως επίσης απαγορεύεται η με οποιονδήποτε τρόπο αναγραφή της χορηγούμενης, μετά το πέρας των σπουδών, βεβαίωσης με άλλη ονομασία (άρθρο 15 παρ. 1 του ν. 1966/1991). Στους υποψήφιους σπουδαστές που προσέρχονται για εγγραφή σε Ε.Ε.Σ. χορηγείται υποχρεωτικώς έντυπη δήλωση υπογραφόμενη από τον ιδιοκτήτη ή τον υπεύθυνο εκπρόσωπο του εργαστηρίου, στην οποία αναφέρεται ρητώς ότι η χορηγούμενη μετά το πέρας των σπουδών βεβαίωση δεν αποτελεί, κατά νόμο, τίτλο σπουδών ισότιμο με άλλο τίτλο αναγνωρισμένης σχολικής μονάδας οποιασδήποτε εκπαιδευτικής βαθμίδας στην Ελλάδα (άρθρο 15 παρ. 3 του ν. 1966/1991). Για την παράβαση μάλιστα των ως άνω κανόνων προβλέπονται ποινικές και διοικητικές κυρώσεις (άρθρο 16 του ν. 1966/1991).

Η ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας των ως άνω εργαστηρίων δεν κατοχυρώνεται, κατά τη νομολογία και κατά την κρατούσα άποψη στη θεωρία, στη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 16 του Συντάγματος, η οποία αναφέρεται μόνο στη γενική εκπαίδευση, κατοχυρώνοντας την ελευθερία των ιδιωτών να ιδρύουν, μετά από κρατική άδεια, εκπαιδευτήρια γενικής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΣτΕ [Ολ] 2287/2001, ΣτΕ [Ολ] 576/1981).

Εξ άλλου, το άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος, το οποίο δεν απαγορεύει την ίδρυση από μη κρατικούς φορείς σχολών επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης, δεν ιδρύει σχετικό ατομικό δικαίωμα. Η δυνατότητα των ιδιωτών να ιδρύουν εκπαιδευτήρια αυτής της κατηγορίας ρυθμίζεται από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος μπορεί να επιτρέψει ή να απαγορεύει την ίδρυση και λειτουργία τέτοιων σχολών, μετά από εκτίμηση ως προς την επάρκεια των αντίστοιχων δημόσιων σχολών να καλύψουν τις εκπαιδευτικές ανάγκες, ενόψει και των κατευθύνσεων και αναγκών της εθνικής οικονομίας, των γενικότερων επιπτώσεων από τη λειτουργία τέτοιων ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων και όλων των συναφών παραγόντων (ΣτΕ [ΟΛ] 2287/2001, ΣτΕ [ΟΛ] 576/1981).

ii) Το Νσχ υπάγει τα Κολλέγια στη μη τυπική εκπαίδευση (κατ' αντιδιαστολή προς την τυπική εκπαίδευση, η οποία οδηγεί στην απόκτηση αναγνωρισμένων πιστοποιητικών και πτυχίων). Στην παρ. 1 του άρθρου 1 του Νσχ διαυκρινίζεται ότι οι βεβαιώσεις σπουδών των Κολλεγίων δεν είναι ισότιμες προς τους τίτλους που χορηγούνται στο πλαίσιο του συστήματος τυπικής εκπαίδευσης.

Το ζήτημα ως προς τη δυνατότητα των αρμόδιων αρχών κράτους μέλους να απορρίψουν αίτημα ενδιαφερομένου ο οποίος, επικαλούμενος τίτλο που εμπίπτει κατ' αυτόν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 92/51 του Συμβουλίου, ζητεί από τις ως άνω αρχές να του επιτραπεί η πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικώς κατοχυρωμένο ή η άσκηση αυτού του επαγγέλματος στο κράτος αυτό (και να αποκλείσουν, έτσι, παντελώς την πρόσβασή του στο ανωτέρω επάγγελμα ή την άσκησή του στο εν λόγω κράτος), εκ μόνου του λόγου ότι ο τίτλος τον οποίο επικαλείται έχει μεν χορηγηθεί από αρχή άλλου κράτους μέλους, αλλά κατόπιν σπουδών, το μεγαλύτερο τμήμα των οποίων πραγματοποιήθηκε στο κράτος μέλος στο οποίο ζητείται η πρόσβαση (κράτος υποδοχής) και σε φορέα ο οποίος λειτουργεί μεν ελευθέρως στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται, όμως, ως εκπαιδευτικό ίδρυμα σε αυτό, δυνάμει σχετικής γενικής διάταξης της νομοθεσίας του, έχει παραπεμφθεί με προδικαστικό ερώτημα του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (απόφαση 778/2007) στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 4 παρ. 1, 2 και 4

α) Με την παρ. 1 του προτεινόμενου άρθρου προβλέπεται ότι άδεια ίδρυσης Κολλεγίου χορηγείται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, εφόσον συντρέχουν σωρευτικώς οι κάτωθι προϋποθέσεις:

4

«α. η καταστατική έδρα του νομικού προσώπου βρίσκεται σε χώρα κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

β. Ο σκοπός του, σύμφωνα με το καταστατικό του, αφορά αποκλειστικά την παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης και κατάρτισης.

γ. Οι μετοχές του νομικού προσώπου, εφόσον πρόκειται για κεφαλαιουχική εταιρεία, είναι ονομαστικές και ανήκουν μόνο σε φυσικά πρόσωπα.

δ. Το νομικό πρόσωπο δεν έχει κηρυχθεί σε κατάσταση πτώχευσης».

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι επιβάλλονται αυστηρές προϋποθέσεις και περιορισμοί όσον αφορά τον σκοπό και τη σύνθεση του μετοχικού κεφαλαίου των νομικών προσώπων στα οποία είναι δυνατό να χορηγείται άδεια ίδρυσης Κολλεγίου. Αποκλείονται έτσι: α) τα νομικά πρόσωπα στο μετοχικό κεφάλαιο των οποίων μετέχουν άλλα νομικά πρόσωπα, β) τα νομικά πρόσωπα των οποίων οι μετοχές δεν είναι ονομαστικές και γ) τα νομικά πρόσωπα τα οποία περιλαμβάνουν στο καταστατικό τους και άλλους σκοπούς (έστω και παρεμφερείς, όπως, επί παραδείγματι, εκδοτικές ή ερευνητικές δραστηριότητες).

Η ίδρυση και λειτουργία Κολλεγίων μπορεί να συνδέεται με την άσκηση των δικαιωμάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών που κατοχυρώνονται στα άρθρα 39 (πρώην 48) επ., 43 (πρώην 52) επ. και 49 (πρώην 59) επ. της ΣυνθΕΚ, και ειδικότερα με την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης εγκατάστασης, όπως έχει ερμηνευθεί από τη σχετική νομολογία του Δ.Ε.Κ. (βλ. Απόφαση Δ.Ε.Κ. της 13.11.2003 στην Υπόθεση C-153/02, σκ. 39).

Σημειώνεται ότι το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης υπόκειται σε εξαιρέσεις, οι οποίες δικαιολογούνται από λόγους προστασίας της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας υγείας [άρθρο 46 (πρώην 56) ΣυνθΕΚ]. Επίσης, δεν εφαρμόζεται επί δραστηριοτήτων συνδεδεμένων με την άσκηση δημόσιας εξουσίας [άρθρο 45 (πρώην 55) ΣυνθΕΚ]. Ειδικότερα για τον όρο δημόσια εξουσία σημειώνεται ότι η κοινοτική νομολογία παρέχει τα κριτήρια της ερμηνείας του, ορίζοντας ότι η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 45 της ΣυνθΕΚ πρέπει να ερμηνεύεται στενά και να περιορίζεται σε εκείνες τις δραστηριότητες οι οποίες καθαυτές συνιστούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας (βλ. Απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 21.6.1974 στην Υπόθεση C-2/74, σκ. 45, και Απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 13.7.1993 στην Υπόθεση C-42/92, σκ. 8). Η ίδρυση από ιδιώτη φροντιστηρίου ή σχολής επαγγελματικής εκπαίδευσης δεν αποτελεί δραστηριότητα που συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά το άρθρο 45 της ΣυνθΕΚ (Απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 15.3.1988 στην Υπόθεση C-147/86, σκ. 7 και 9).

Εξ άλλου, όσον αφορά την υποχρέωση των νομικών προσώπων να έχουν

ονομαστικές μετοχές, θα ήταν σκόπιμο να υπάρξει σχετική πρόβλεψη ως προς τις κοινοτικές εταιρίες που έχουν την έδρα τους σε χώρα, το δίκαιο της οποίας, ενδεχομένως, δεν απαιτεί οι εταιρίες αυτές να διαθέτουν ονομαστικές μετοχές.

Περαιτέρω, πρέπει, ενδεχομένως, στην προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 γ να γίνει αναφορά και στα εταιρικά μερίδια των Εταιριών Περιορισμένης Ευθύνης (Ε.Π.Ε.).

β) Θεσπίζεται ασυμβίβαστο μεταξύ των ιδιοτήτων του δημόσιου υπαλλήλου, του υπαλλήλου ν.π.δ.δ. ή Ο.Τ.Α. και του μετόχου ή εταίρου του νομικού προσώπου στο οποίο χορηγείται άδεια ίδρυσης και λειτουργίας Κολλεγίου. Το πρόσωπο στο οποίο συμπίπτουν αυτές οι ιδιότητες υποχρεούται να δηλώσει εντός της τασσόμενης από το Νσχ προθεσμίας ποια ιδιότητα επιλέγει, άλλως η άδεια ανακαλείται υποχρεωτικώς από την εκδούσα αρχή [βλ. και άρθρα 5 (α) και 7].

Σημειώνεται ότι ο Κώδικας Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) θεσπίζει σχετικούς περιορισμούς (άρθρο 32). Ανάλογη ρύθμιση ισχύει και στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (άρθρο 39 του ν. 3584/2007) (βλ. Αν. Τάχο, Ι. Συμεωνίδη, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα και αντίστοιχων διατάξεων του Κώδικα Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, 2007, σελ. 370 επ., Γ. Καρούζο, Η άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή, συμμετοχή σε εταιρίες-σχολιασμός των άρθρων 31 και 32 του Υπαλληλικού Κώδικα, ΦορΕπιθ 2005, σελ. 2307 επ.).

Οι θεσπιζόμενοι περιορισμοί πρέπει να στοχεύουν αποκλειστικώς στη διασφάλιση της παροχής υψηλού επιπέδου εκπαιδευτικών υπηρεσιών από τους ιδιωτικούς φορείς μέσω της αυξημένης κρατικής εποπτείας, χωρίς υπέρβαση του αναγκαίου μέτρου κατά την επιδίωξη του σκοπού του νόμου.

γ) Τέλος, δεδομένου ότι αίτηση για παροχή άδειας προς ίδρυση Κολλεγίου μπορεί να υποβληθεί και από αλλοδαπά νομικά πρόσωπα, η καταστατική έδρα των οποίων βρίσκεται σε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο, το εδ. β της παρ. 4 του παρόντος άρθρου να αντικατασταθεί ως εξής: «Πιστοποιητικό του Πρωτοδικείου της έδρας του νομικού προσώπου ή άλλης αρμόδιας αρχής περί μη πτωχεύσεως της εταιρείας».

2. Επί του άρθρου 6 παρ. 2 στοιχ. α

Με τις προτεινόμενες διατάξεις απαγορεύεται η συστέγαση Κολλεγίου με φροντιστήριο ή οποιονδήποτε φορέα εκπαίδευσης ή οποιαδήποτε επιχειρηματική ή άλλη δραστηριότητα, υπό την έννοια της ύπαρξης μεταξύ τους κοι-

6

νης εισόδου και ενιαίων χώρων διδασκαλίας, μελέτης, διοίκησης και αναψυχής.

Σχετικώς σημειώνεται ότι επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στην παροχή υπό ιδιωτών πρακτικών γνώσεων, είτε αυτή εκλαμβάνεται ως οικονομική δραστηριότητα (άρθρο 106 παρ. 2 Σ) είτε ως ελευθερία της διδασκαλίας, οπότε υπόκειται σε ρυθμίσεις της εκπαιδευτικής νομοθεσίας αποβλέπουσες στη διασφάλιση εκπαιδευτικών υπηρεσιών της προσήκουσας κάθε φοράς στάθμης.

Σε κάθε περίπτωση, οι περιορισμοί, οι οποίοι ορίζονται λεπτομερώς στο Νοσχ, επιβάλλονται για λόγους δημόσιου συμφέροντος και δεν πρέπει να είναι δυσανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό [βλ. Ν. Αλιβιζάτο, Πόσο θεμιτοί είναι οι περιορισμοί στη συστέγαση εκπαιδευτικών μονάδων (γυμδ), ΔΕΕ 2008, σελ. 276 επ.].

3. Επί του άρθρου 12

Για λόγους νομικής ακριβολογίας, στα εδ. η) και ι) του προτεινόμενου άρθρου σχετικώς με τις αρμοδιότητες του Γραφείου Κολλεγίων, οι φράσεις «Καταρτίζει την κοινή υπουργική απόφαση (...)» και «Καταρτίζει τις αποφάσεις του Υπουργού (...)» θα πρέπει, ενδεχομένως, να αντικατασταθούν από τις φράσεις «Συντάσσει το σχέδιο της κοινής υπουργικής απόφασης (...)» και «Συντάσσει τα σχέδια των αποφάσεων του Υπουργού (...)».

4. Επί του άρθρου 17 παρ. 1 εδ. ε΄

Δεδομένου ότι βούληση του νομοθέτη είναι η μη εξομοίωση των χορηγούμενων από τα Κολλέγια βεβαιώσεων σπουδών με τα πτυχία που χορηγούνται στους αποφοίτους των ιδρυμάτων της ανώτατης εκπαίδευσης, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να τηρηθεί και εν προκειμένω -άρθρο 17 παρ. 1 εδ. ε΄- η επισήμανση της Επιτροπής για την απάλειψη του όρου «τίτλος» στο εδαφ. β΄ της παρ. 1 του άρθρου 1 [βλ. Πρακτικά της Επιτροπής Μορφωτικών Υποθέσεων της Βουλής της 24.7.2008 (3η συνεδρίαση, κατά την οποία αφαιρέθηκε από την προτεινόμενη διάταξη του εδαφ. β΄ της παρ. 1 του άρθρου 1 ο όρος «τίτλος»)].

5. Επί του άρθρου 18 παρ. 4

Λαμβανομένου υπόψη ότι κάθε Κολλέγιο υποχρεούται να τηρεί βιβλίο σπουδαστών (18 παρ. 1) και ότι τα οριζόμενα στο Νοσχ πρόσωπα υποχρεούνται να παρέχουν στο Γραφείο Κολλεγίων και την Επιτροπή Αξιολόγησης και Ελέγχου Κολλεγίων κάθε στοιχείο ή πληροφορία που τους ζητείται στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους καθώς και να επιτρέπουν την

πρόσβαση στις εγκαταστάσεις τους (άρθρο 16), η υποχρέωση των Κολλεγίων να υποβάλλουν μέχρι τέλος Οκτωβρίου κάθε έτος στο Γραφείο Κολλεγίων κατάσταση με τους εγγεγραμμένους φοιτητές τους νοείται υπό την επιφύλαξη των διατάξεων περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

6. Επί του άρθρου 22 παρ. 2

Για λόγους σαφήνειας, όσον αφορά τις επιβαλλόμενες κυρώσεις στην παρ. 2 στοιχ. α' και γ' του παρόντος άρθρου, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να διευκρινισθεί ο τρόπος επιβολής τους στην περίπτωση κατά την οποία η ιδιότητα του ιδιοκτήτη Κολλεγίου συμπίπτει με την ιδιότητα του Διευθυντή Κολλεγίου.

Αθήνα, 30.7.2008

Οι εισηγητές
Δημήτριος Βασιλείου
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί επιστημονικοί συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Ευρωπαϊκών Μελετών
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Επ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών