

Γεώργιος Γεραπετρίτης - Σπορίδων Βλαχόπουλος

Επικουροι Καθηγητές του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Με την από 6-7-2011 επιστολή του και εξ ονόματος του Προεδρείου της Συνόδου των Πρυτάνεων, ο Πρύτανης του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Καθηγητής Θεόδωρος Παπαθεοδώρου, ζήτησε τη γνώμη μας για τις διατάξεις του προσχεδίου νόμου για την ανώτατη εκπαίδευση, όπως έχει τεθεί σε διαβούλευση (στο εξής το «Προσχέδιο»).

Λόγω του επείγοντος του θέματος και συνεπώς του περιορισμένου διαθέσιμου χρόνου, διατυπώνουμε συνοπτικά την ακόλουθη γνώμη μας, η οποία βεβαίως χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης. Άλλωστε, το καθένα από τα ζητήματα που τίγονται, θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο αυτοτελούς γνωμοδότησης.

Υπό τις ανωτέρω διευκρινήσεις, παρατηρούμε τα ακόλουθα:

Ι. Η συνταγματική εγγύηση της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ

Το Σύνταγμα, προσδιορίζοντας στο άρθρο 16 την οργανωτική μορφή των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (στο εξής: Α.Ε.Ι.), αναθέτει την παροχή ανώτατης εκπαίδευσης σε διοικητικές μονάδες που είναι οργανωμένες ως ξεχωριστά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και απολαύουν διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Στο πλαίσιο της διοικητικής αυτοτέλειας, τα Α.Ε.Ι., πρώτον, ασκούν τη διοίκηση των υποθέσεών τους με δικά τους όργανα¹, δεύτερον, αναδεικνύουν τα όργανα διοίκησής τους² και, τρίτον, επιλέγουν διά των οργάνων τους το διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό όλων των βαθμίδων.³ Στο πλαίσιο της οικονομικής τους αυτοτέλειας, τα Α.Ε.Ι. διαθέτουν δική τους περιουσία, την οποία διαχειρίζονται τα ίδια, δικαιούμενα κατά ρητή επιταγή του Συντάγματος και κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.⁴

Σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 16 παρ. 5 του Συντάγματος, η αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι.⁵ είναι «πλήρης», στοιχείο που

¹ ΑΕΔ 30/1985, ΣτΕ 510/2009, 2799/1984, 1812/1983, 1817/1983, ΔΕΦΑΘ 543/1986.

² ΣτΕ 2216/1977, 1816/1983

³ ΣτΕ 2817/1990, 2141/1988, 2802/1984, 693/1986, 2786/1983, 1816/1983, 2216/1977

⁴ Βλ. σχετικά Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο Ατομικά Δικαιώματα, 3η έκδοση, 2011, παρ. 957.

⁵ Η αυτοδιοίκηση των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (στο εξής «Α.Ε.Ι.») είναι δισυπόστατη ως έχουσα μία αντικειμενική-θεσμική και μία υποκειμενική διάσταση.⁵

διαφοροποιεί τα Α.Ε.Ι. από τα λοιπά ΝΠΙΔΔ συνταγματικού επιπέδου. Η ερμηνευτική αξία της «πλήρους» αυτοδιοίκησης, εντασσόμενη στο γενικότερο θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας των Α.Ε.Ι., ιδίως δε της έλλειψης κανονιστικής τους αυτονομίας, έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπεται ο εκ των προτέρων έλεγχος επί των πράξεων των ΑΕΙ, παρά μόνο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας. Η έννοια της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, όπως κατοχυρώνεται από το άρθρο 16 παρ. 5 έχει αποτελέσει αντικείμενο πάγιας νομολογιακής τοποθέτησης, κατά την οποία «*δια της ανωτέρω διατάξεως του Συντάγματος παρεχωρήθη εις τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα πλήρης αυτοδιοίκησης, ως τοιαύτης υοουμένης της εξουσίας να αποφασίζουν επί των ιδίων υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων εις την οποίαν περιλαμβάνεται προεχόντως η εξουσία της επιλογής δια των ιδίων αυτών οργάνων του διδακτικού-κυρίου και βοηθητικού και του διοικητικού προσωπικού αυτών, εντός των πλαισίων των γενικών κανόνων οι οποίοι διέπουν την οργάνωσιν και λειτουργίαν των ιδρυμάτων τούτων*».⁶

Η πλήρης αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. έχει ως συνέπεια ότι ο νομοθέτης, κατά τον καθορισμό του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας τους, δεν δύναται να προβαίνει σε θέσπιση ρυθμίσεων οι οποίες κατ' ουσίαν ανατρέπουν τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη πλήρη αυτοδιοίκησή τους⁷. Εξάλλου, το Σύνταγμα αναγνωρίζει και κατοχυρώνει το δικαίωμα συμμετοχής των καθηγητών Α.Ε.Ι. στην ανάδειξη των οργάνων διοίκησης και τη δυνατότητα εκλογής τους στα όργανα διοίκησης. Η αναγνώριση αυτή προκύπτει είτε μέσω της ακαδημαϊκής ελευθερίας του άρθρου 16 παρ. 5 του Συντάγματος, είτε ως επιμέρους έκφραση της πλήρους αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι. Το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία εκλογής των οργάνων των Α.Ε.Ι. αποτελεί απόρροια της ακαδημαϊκής ελευθερίας, διότι η λειτουργική ελευθερία διδασκαλίας συνδέεται αναπόσπαστα με το δικαίωμα ενεργούς ανάμιξης στα διοικητικά όργανα των Α.Ε.Ι. τα οποία έχουν αρμοδιότητες απτόμενες σε πολλές περιπτώσεις και ακαδημαϊκών θεμάτων. Τη θέση ότι θεμελιώδης διάσταση της ακαδημαϊκής ελευθερίας συνιστά το δικαίωμα συμμετοχής των φορέων της στα όργανα διοίκησης του πανεπιστημίου

Αντικειμενική διότι εκτείνεται σε όλες τις υποθέσεις που εμπίπτουν στον κύκλο των καθηκόντων τους, κατά τρόπο ώστε να μην είναι δυνατή η έξωθεν παρέμβαση στη διοίκηση των οικείων υποθέσεων και υποκειμενική διότι από αυτήν, σε συνδυασμό με την ακαδημαϊκή ελευθερία, απορρέει αυτοτελές δικαίωμα των μελών της ακαδημαϊκής κοινότητας να συμμετέχουν τόσο ως μέλη του οικείου εκλεκτορικού σώματος όσο και ως υποψήφιοι για τα όργανα διοίκησης των Α.Ε.Ι. Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3η έκδ., 2006, σελ. 343 και Ε. Βενιζέλου, «Ο νόμος-πλαίσιο για τα Α.Ε.Ι. Ο κοινός νομοθέτης και το άρθρο 16 του Συντάγματος», Δίκαιο και Πολιτική 1982, σελ. 176.

⁶ ΣτΕ 1816/1983. Ωστόσο, η κατά τα ανωτέρω θεσπισθείσα πλήρης αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. δεν συνεπάγεται την κανονιστική αυτονομία τους. Κατά τούτο, τα ΑΕΙ καίτοι αυτοδιοικούνται, αλλά δεν διαθέτουν αυτοτελή αρμοδιότητα θέσπισης του θεσμικού πλαισίου διοίκησης και οργάνωσής τους, βλ. σχετικά ΣτΕ 1254/1976, 252/1977, 2216/1977, 1145/1979, 1812/1983, 2257/1983, 32/1990.

⁷ Π. Δαγτόγλου, ό.π., παρ. 962, Ξ. Κοντιάδης, «Συνταγματική αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου για την πανεπιστημιακή εκπαίδευση», ΔτΑ 31/2006, σελ. 902.

δέχεται τόσο η θεωρία⁸ όσο και η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων.⁹ Εντέλει, μέσω της ανάδειξης των οργάνων διοίκησης από τους ίδιους τους φορείς της πανεπιστημιακής κοινότητας¹⁰, οι τελευταίοι συμμετέχουν στη διαχείριση των πανεπιστημιακών υποθέσεων¹¹.

II. Συνταγματικά ζητήματα του προσχεδίου νόμου για τα ΑΕΙ

Σύμφωνα με τα ανωτέρω (αλλά και το συναφές συνταγματικό πλαίσιο που αναφέρεται κατωτέρω), ζητήματα συνταγματικότητας θέτουν οι ακόλουθες διατάξεις του Προσχεδίου Νόμου του Υπουργείου Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων «*Οργάνωση Ανώτατης εκπαίδευσης, ανεξάρτητη αρχή για τη διασφάλιση και πιστοποίηση της ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση*»:

1. Η συμμετοχή στο όργανο του Συμβουλίου μελών μη προερχόμενων από το Ίδρυμα, και μάλιστα προσώπων που δεν είναι μέλη ΔΕΠ ελληνικών Πανεπιστημίων και δεν διαθέτουν έτσι *a priori* προσόντα αντίστοιχα με εκείνα των μελών ΔΕΠ ελληνικών Πανεπιστημίων (άρθρο 8 του Προσχεδίου).

2. Η επιλογή των εξωτερικών μελών του Συμβουλίου από ολιγάριθμο εκλεκτορικό σώμα (τα εσωτερικά μέλη του Συμβουλίου) χωρίς τη συμμετοχή του συνόλου της διδακτικής ακαδημαϊκής κοινότητας (άρθρο 8 του Προσχεδίου).

3. Η ιδιότητα του Πρύτανη ως (εν δυνάμει) μη προερχόμενου από το Ίδρυμα ή ακόμη και μη προερχόμενου από ελληνικό ΑΕΙ, ενόσω μάλιστα απολαύει πολύ εκτενών οικονομικών (π.χ. κατανομή πιστώσεων, κατάρτιση προϋπολογισμού και απολογισμού), διοικητικών (κατάρτιση Οργανισμού και Εσωτερικού Κανονισμού, ορισμός αναπληρωτών πρυτάνεων) και ακαδημαϊκών (π.χ. προεδρία του Συμβουλίου της ΜΟΔΠ, προκηρύξεις καθηγητών) αρμοδιοτήτων (άρθρο 8 του Προσχεδίου).

4. Η επιλογή του Πρύτανη από ολιγάριθμο εκλεκτορικό σώμα, δηλαδή το Συμβούλιο (στο οποίο συμμετέχουν και μη μέλη του Ιδρύματος) χωρίς τη συμμετοχή του συνόλου της διδακτικής ακαδημαϊκής κοινότητας. Στην ίδια

⁸ Π. Μαντζούφας, Ακαδημαϊκή ελευθερία. Οργανωτική και διαδικαστική θεώρηση, το συνταγματικό πλαίσιο της εξέλιξης των πανεπιστημιακών, (Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1997), σελ. 239. Βλ. επίσης σχετικά, Α. Μάνεση, «Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας», ανάτοπο από το περιοδικό «Ο Πολίτης» 1977, σελ. 9.

⁹ ΑΕΔ 30/1985: «... (Ε)κδήλωση της ακαδημαϊκής ελευθερίας είναι και η αξίωση του πανεπιστημιακού διδασκάλου να συμμετέχει στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων των σχετικών με την διοίκηση του πανεπιστημίου...».

¹⁰ Ε. Κοντιάδης, ό.π., σελ. 905.

¹¹ Α. Μάνεσης, ό.π., σελ. 36, 37.

διαδικασία εντάσσεται και η συμμετοχή τριμελούς μη αντιπροσωπευτικής επιτροπής (διορισμένης από το Συμβούλιο) για αξιολόγηση των υποψηφίων και εισήγηση στο Συμβούλιο. Σημειώνεται ότι κατά το Προσχέδιο, η Σύγκλητος έχει το δικαίωμα με αυξημένη πλειοψηφία «να αποκλείσει αιτιολογημένα έως δύο υποψηφιότητες από το σύνολο των υποψηφιοτήτων πριν την εισήγηση της τριμελούς επιτροπής προς το Συμβούλιο». Στον βαθμό που οι αποκλειόμενες με τη διαδικασία αυτή υποψηφιότητες προέρχονται από καθηγητές του ιδρύματος, πρόκειται για έναν αντισυνταγματικό περιορισμό του δικαιώματος του εκλέγεσθαι στα όργανα διοίκησης του Πανεπιστημίου (άρθρο 8 του Προσχεδίου).

5. Η δυνατότητα ανανέωσης της θητείας του Πρύτανη από το Συμβούλιο χωρίς καμία διαδικασία προκήρυξης ή εκλογής (άρθρο 8 του Προσχεδίου).

6. Η επιλογή του Κοσμήτορα από το ολιγάριθμο εκλεκτορικό σώμα των μελών του Συμβουλίου (στο οποίο συμμετέχουν και μη μέλη του Ιδρύματος) και όχι από το σύνολο της διδακτικής ακαδημαϊκής κοινότητας της Σχολής. Στην ίδια διαδικασία εντάσσεται η συμμετοχή τριμελούς μη αντιπροσωπευτικής επιτροπής (διορισμένης από τον Πρύτανη) για αξιολόγηση των υποψηφίων και εισήγηση στο Συμβούλιο (άρθρο 9 του Προσχεδίου).

7. Η απόλυτη απαγόρευση διορισμού καθηγητή στο ίδρυμα όπου ο υποψήφιος εκπόνησε τις σπουδές του ή το διδακτορικό του κατά την τελευταία πενταετία. Ο περιορισμός αυτός μπορεί να θεωρηθεί ότι υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο, παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και συνιστά υπέρμετρο περιορισμό του αυτοδιοικητού των Πανεπιστημίων και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας των υποψηφίων (άρθρο 25 του Προσχεδίου).

8. Οι επιτροπές επιλογής καθηγητών, οι οποίες ενδέχεται να απαρτίζονται αποκλειστικά από μέλη εκτός του ιδρύματος ή ακόμη και από ιδρύματα του εξωτερικού. Περαιτέρω, προβλέπεται κατά τη διαδικασία κρίσης γραπτή αξιολόγηση από «τέσσερις διαπρεπείς καθηγητές του εξωτερικού» (άρθρο 26 του Προσχεδίου). Η τελευταία αυτή απαίτηση δεν προσιδιάζει σε διαδικασίες εκλογής μελών ΔΕΠ σε ανθρωπιστικές επιστήμες με εθνικό προσανατολισμό (π.χ. δίκαιο).

9. Η σημαντική μισθολογική διαφοροποίηση μεταξύ καθηγητών «πλήρους και αποκλειστικής» και καθηγητών «πλήρους» απασχόλησης (οι τελευταίοι λαμβάνουν μισθό μειωμένο κατά το ¼), παρόλο που οι δύο αυτές κατηγορίες παρέχουν το ίδιο διοικητικό και ακαδημαϊκό έργο. Η άνιση μεταχείριση των δύο κατηγοριών καθηγητών έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 22 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο όλοι εργαζόμενοι χωρίς καμία διάκριση έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας (άρθρο 19 του Προσχεδίου).

10. Ο θεσμός της επιστημονικής άδειας σε ορισμένες εκφάνσεις του διαμορφώνεται με τρόπο που δεν συμβάλλει την επιστημονική έρευνα και δεν προσδιάζει με την ακαδημαϊκή ελευθερία: Περιορίζεται στους μόνιμους καθηγητές του ιδρύματος (αποκλείοντας έτσι τους επίκουρους καθηγητές), ενώ όταν η επιστημονική άδεια διανύεται στην Ελλάδα καταβάλλεται μόνο το 40% των αποδοχών, ρύθμιση που λειτουργεί ως αντικίνητρο στη λήψη επιστημονικής άδειας στην Ελλάδα και κατ' επέκταση στην επιστημονική έρευνα (άρθρο 21 του Προσχεδίου).

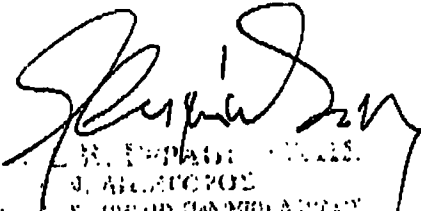
11. Το αμάχητο τεκμήριο αυτοδίκαιης διαγραφής φοιτητών που δεν εγγράφονται σε δύο συνεχόμενα εξάμηνα, χωρίς εξαίρεση σε περίπτωση συνδρομής ανωτέρας βίας ή πραγματικού και σοβαρού κωλύματος (άρθρο 49 του Προσχεδίου).

12. Η πρόβλεψη σύστασης ΝΠΔΔ για την αξιοποίηση της περιουσίας και των πόρων των ΑΕΙ στον βαθμό που μπορεί να θεωρηθεί ότι καταστρατηγείται η υποχρέωση σύστασης των ΑΕΙ με την αποκλειστική μορφή ΝΠΔΔ σε όλες τις εκφάνσεις της λειτουργίας τους, δηλαδή διοικητικό, οικονομικό και ακαδημαϊκό (άρθρο 58 του Προσχεδίου).

13. Τέλος, σημειώνεται ότι το Κράτος Δικαίου που κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος αναλύεται, μεταξύ άλλων, σε δύο ειδικότερες συνιστώσες : Στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Όσον αφορά την πρώτη αρχή, επισημαίνεται ότι στο Προσχέδιο δεν περιλαμβάνεται καμία απολύτως μεταβατική διάταξη για τα ήδη υπηρετούντα μέλη ΔΕΠ, π.χ. ως προς τη διαδικασία εξέλιξής τους, τα ασυμβίβαστα του άρθρου 22 που δεν ίσχυαν έως σήμερα κλπ. Σε σχέση με την ασφάλεια του δικαίου, στο Προσχέδιο υπάρχουν αρκετές ρυθμίσεις που, πέρα από την έλλειψη νομοτεχνικής αρτιότητας, δημιουργούν πολύ σημαντικά ζητήματα ανασφάλειας δικαίου. Ενδεικτικά και μόνον αναφέρεται το ζήτημα της εξέλιξης των επίκουρων καθηγητών: Ενώ στο άρθρο 16 παρ. 2 του Προσχεδίου αναφέρεται ότι οι επίκουροι καθηγητές εξελίσσονται στη βαθμίδα του αναπληρωτή καθηγητή με ανοικτή διαδικασία «σύμφωνα με το άρθρο 25», το άρθρο 25 δεν αναφέρει απολύτως τίποτα ως προς το ζήτημα αυτό (αναφερόμενο μόνο στην εξέλιξη από τη βαθμίδα του αναπληρωτή καθηγητή σε αυτή του καθηγητή πρώτης βαθμίδας).

Αθήνα, 12 Ιουλίου 2011

Οι γνωμοδοτούντες Καθηγητές


Ν. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝ/ΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΚΦΑΝΣΗ


ΣΠΥΡΙΔΩΝ Β. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ
ΕΠ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝ/ΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΚΟΥΦΑ 75 • ΑΘΗΝΑ Τ.Κ. 106 80
ΤΗΛ.: 210 3625777 • ΑΜ/ΔΣΛ: 17001
ΑΦΜ: 033544321 • ΔΟΥ: 1Α' ΑΘΗΝΩΝ