

Η συνταγματική κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ

Του ΠΡΟΚΟΠΗ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ Βουλευτή, καθηγητή στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών

Οι συνάδελφοι καθηγητές κ.κ. Ν. Αλιβιζάτος και Α. Μανιτάκης(1) φαίνεται να δικαιολογούν συνταγματικώς ορισμένες από τις επεμβάσεις, τις οποίες επιχειρεί να εισαγάγει στο σύστημα αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ το σχέδιο νόμου του υπουργείου Παιδείας, διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, και ότι: «Τα πανεπιστήμια είναι νομικά πρόσωπα ιδρυματικού και όχι σωματειακού χαρακτήρα (όπως είναι οι δικηγορικοί σύλλογοι)». Συνεπώς, «οι πανεπιστημιακοί δεν έχουν ατομικό δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στα πανεπιστημιακά όργανα».

Θεωρώ ότι η άποψη αυτή, με τη γενικότητα που εκφράζεται, έρχεται σ' αντίθεση αφ' ενός προς τις διατάξεις του άρθρου 16, ιδίως παρ. 5 εδ. α', του Συντάγματος κατά τις οποίες: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση». Και αφ' ετέρου, προς την όλη ευρωπαϊκή παράδοση σχετικά με τη φύση του πανεπιστημίου η οποία, κατά γενική παραδοχή, έχει επηρεάσει καθοριστικώς και το θεσμικό πλαίσιο για τα ΑΕΙ στον τόπο μας. Τη θέση μου αυτή στηρίζω στην ακόλουθη σειρά συλλογισμών.

I. Η αντίληψη ότι τα ΑΕΙ συνιστούν νομικά πρόσωπα ιδρυματικού χαρακτήρα παραγνωρίζει την ίδια τους τη νομική φύση και την αποστολή τους. Ειδικότερα:

A. Στην έννομη τάξη μας γίνεται παγίως δεκτό ότι το ίδρυμα είναι σύνολο περιουσίας που έχει ταχθεί στην εξυπηρέτηση ορισμένου σκοπού. Θεμέλιό του, δηλαδή, συνιστά το -σύμφυτο με τον προορισμό του- περιουσιακό στοιχείο. Δεν μπορεί όμως βασίμως να υποστηριχθεί ότι ο θεσμικός και λειτουργικός πυρήνας του πανεπιστημίου στη χώρα μας -και στην Ευρώπη γενικότερα- συντίθεται από την περιουσία την οποία διαθέτει. Και ότι το άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος υιοθετεί τον όρο «ίδρυμα» για τα ΑΕΙ δεν παρέχει επιχειρήματα υπέρ του αντιθέτου. Παραπέμπω εδώ στη διαχρονική διαπίστωση του αείμνηστου Ν. Παπαντωνίου(2) ο οποίος, αναφερόμενος στη διάταξη αυτή του Συντάγματος, επισημαίνει: «Καταχρηστικώς χρησιμοποιείται ο όρος Ίδρυμα στα ΑΕΙ».

B. Σαφώς λοιπόν, κατά τη γνώμη μου, τα ΑΕΙ είναι νομικά πρόσωπα σωματειακού χαρακτήρα, τη βάση των οποίων θεμελιώνει ο εκπαιδευτικός δεσμός διδασκόντων και διδασκομένων. Ειδικότερα, το σωματείο είναι ένωση προσώπων που επιδιώκει «ιδανικό»(3) σκοπό, πέρα και έξω από οιαδήποτε περιουσιακή υποδομή. Συμφωνώ, βεβαίως, με τους κ.κ. Αλιβιζάτο και Μανιτάκη, όταν δέχονται πως άλλη είναι η θεσμική φύση και αποστολή των ΑΕΙ και άλλη εκείνη π.χ. των δικηγορικών συλλόγων, αφού οι τελευταίοι είναι επιστημονικά αλλά και επαγγελματικά σωματεία. Πλην όμως η αντιδιαστολή αυτή δεν μπορεί να αποτελέσει, καθ' οιονδήποτε τρόπο, επιχειρήματα υπέρ του ιδρυματικού χαρακτήρα των ΑΕΙ. Και τούτο διότι η έννοια του νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου σωματειακού χαρακτήρα είναι πολύ ευρύτερη εκείνης των επιστημονικών-επαγγελματικών οργανώσεων (όπως π.χ. οι δικηγορικοί ή άλλοι αντίστοιχοι σύλλογοι). Πράγμα που σημαίνει ότι η αποδοχή του σωματειακού χαρακτήρα των ΑΕΙ, ως νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, ουδōλως μπορεί να τα ταυτίσει με τους ως άνω συλλόγους.

II. Προς την κατεύθυνση της απόρριψης του ιδρυματικού χαρακτήρα των ΑΕΙ και της, όλως αντιθέτως, τεκμηρίωσης του σωματειακού τους χαρακτήρα συνηγορεί η συνολική διαδρομή των πανεπιστημίων στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Και μάλιστα από την εμφάνιση του θεσμού, στα τέλη του 12ου αιώνα, έως σήμερα.

A. Αφετηρία του πανεπιστημίου υπήρξε το Studium Generale, ως πεδίο ανώτατης εκπαίδευσης κλασικών σπουδών, στηριζόμενο αποκλειστικώς στον εκπαιδευτικό δεσμό μεταξύ διδασκόντων και διδασκομένων(4).

B. Το Studium Generale γρήγορα μετεξελίχθηκε και επικράτησε, με τη βοήθεια και της ανάπτυξης των πόλεων, σε όλη την Ευρώπη ως Universitas. Ητοι ως αμιγής ένωση προσώπων, χωρίς καμία αναφορά στην περιουσιακή της υποδομή. Παγιώθηκε δηλαδή μέχρι σήμερα ως Universitas Magistrorum et Scholarium. Αρα, κατ' ουσία, ως ένωση διδασκόντων και διδασκομένων. Αυτός ο θεμελιώδης σωματειακός πυρήνας του Πανεπιστημίου αποτελεί -επαναλαμβάνω σ' ολόκληρο των ευρωπαϊκό χώρο- διαχρονικώς το βασικό του χαρακτηριστικό, τουλάχιστον στον τομέα της δημόσιας ανώτατης εκπαίδευσης(5).

III. Η σωματειακού χαρακτήρα υπόσταση των ΑΕΙ καθορίζει και την όλη υφή της αυτοδιοίκησής τους, την οποία το άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος εγγυάται ως πλήρη. Την αυτοδιοίκηση αυτή προσδιορίζει, με ακρίβεια και σαφήνεια, η απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας 2786/1984 η οποία, ερμηνεύοντας τη σχετική συνταγματική διάταξη, δέχεται ότι: «Η αρχή της πλήρους αυτοδιοικήσεως των ΑΕΙ συνίσταται στην εξουσία των ιδρυμάτων αυτών να αποφασίζουν με δικά τους, αποκλειστικά, όργανα (ατομικά ή συλλογικά), οριζόμενα μεν από τον κοινό νομοθέτη, απαρτιζόμενα, όμως, οπωσδήποτε, από πρόσωπα τα οποία είναι επιφορτισμένα ή μετέχουν κατά τις προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις, στην πραγμάτωση της εκπαιδευτικής και ερευνητικής αποστολής τους».(6)

A. Υπό τα δεδομένα αυτά είναι προφανές ότι η πλήρης αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ, κατά το Σύνταγμα και την όλη πανεπιστημιακή παράδοση, σημαίνει, μεταξύ άλλων, πως αποκλείεται η συμμετοχή, αμέσως ή εμμέσως, στη διοίκησή

τους(7) προσώπων, τα οποία μπορεί να έχουν ακαδημαϊκή ιδιότητα, πλην όμως δεν είναι μέλη του οικείου ΑΕΙ. Α Fortiori, αποκλείεται η συμμετοχή στη διοίκησή τους τρίτων προσώπων που δεν έχουν καν ακαδημαϊκή ιδιότητα.

Β. Θα συμφωνήσω, επίσης, με την άποψη των κ.κ. Αλιβιζάτου και Μανιτάκη ότι δεν υφίσταται θεσμική εγγύηση ατομικού δικαιώματος των μελών του κάθε ΑΕΙ ως προς το εκλέγειν και εκλέγεσθαι στο πλαίσιο της διοίκησής του. Πλην όμως θεωρώ, κατά το Σύνταγμα και την προαναφερόμενη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, πως η συνταγματική εγγύηση του θεσμού της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ επιφυλάσσει αποκλειστικώς και μόνο στα μέλη του οικείου ΑΕΙ τη δυνατότητα συμμετοχής στις εκλογικές διαδικασίες ανάδειξης των οργάνων διοίκησής του. Αρα από αυτή την εγγύηση θεσμού απορρέει και το αντίστοιχο δικαίωμα των μελών του ΑΕΙ ως προς το εκλέγειν και εκλέγεσθαι στο πλαίσιο της διοίκησής του.

Συμπερασματικώς, οι διατάξεις του σχεδίου νόμου του υπουργείου Παιδείας, διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων που επιτρέπουν, αμέσως ή εμμέσως, τη συμμετοχή στη διοίκηση των ΑΕΙ προσώπων, τα οποία δεν έχουν σχέση με το οικείο ΑΕΙ -ακόμη και αν υπηρετούν ως μέλη άλλου ΑΕΙ- είναι αντισυνταγματικές. Τούτο, άλλωστε, έχει επισημάνει η συντριπτική πλειοψηφία της πανεπιστημιακής κοινότητας, χωρίς επαγγελματικό νεποτισμό και με μόνο γνώμονα το σεβασμό του Συντάγματος και της αποστολής της ανώτατης εκπαίδευσης.

1. Σε άρθρο τους στην «Καθημερινή» της 17/7/2011, σελ. 19.
2. Γενικές αρχές του αστικού δικαίου, 3η έκδ., 1983, παρ. 37 σελ. 175.
3. Δηλαδή, ξένο προς αμιγώς κερδοσκοπικές επιδιώξεις. Βλ. Ν. Παπαντωνίου, όπ. παρ. 34, σελ. 160.
4. Ο θεσμός του Studium Generale ξεκίνησε κυρίως στο Παρίσι (θεολογία και τέχνες), στην Μπολόνια (νομική) και Σαλέρνο (ιατρική).
5. Είναι, φυσικά, διαφορετικό το ζήτημα ως προς τα ΑΕΙ που έχουν τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Η όλη ανάλυση που παραθέτω βασίζεται στην ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 16 παρ. 5 του Συντάγματος, κατά την οποία τα ΑΕΙ μόνον ως νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου μπορούν να θεσμοθετηθούν.
6. Οι υπογραμμίσεις είναι δικές μου.
7. Είτε πρόκειται για μονοπρόσωπα είτε για συλλογικά όργανα διοίκησης.

© 2010 Χ.Κ. Τεγόπουλος
Εκδόσεις Α.Ε.