

Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΕΙ ΚΑΙ Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΕΙ (ΑΡΘ. 16 ΠΑΡ. 5 Σ.)

**Ευάγγελος Ορέστης
Βουβονίκος**

Διδάκτωρ Δημοσίου
Δικαίου ΕΚΠΑ,
Μεταδιδάκτωρ Παντείου
Πανεπιστημίου

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ (άρθ. 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ.) ως έκφανση της κατ' άρθρο 16 Σ. θεσμικής εγγύησης της επιστημονικής ελευθερίας. Η αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ ως ΝΠΔΔ διακρίνεται από την έννοια της αυτονομίας. Στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη υπάγεται η επιλογή του οργανωτικού προτύπου δομής και λειτουργίας των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, καθώς και η ρύθμιση των ιδιοτήτων των μελών που απαρτίζουν τα όργανα διοίκησής τους. Κατά την κρατήσασα γνώμη στη νομολογία οι ρυθμίσεις των νόμων 4009/2011 και 4076/2012, με τις οποίες εισήχθη το πρώτον στην εγχώρια έννομη τάξη το Συμβούλιο ως ένα εκ των κυριότερων οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 16 παρ. 5, εδάφ. α' Σ. και την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ. Καθόσον, μεταξύ άλλων, η συμμετοχή και εξωτερικών μελών στο Συμβούλιο –χωρίς ακαδημαϊκή ιδιότητα– είναι επιτρεπτή ως υπαγόμενη στην αρμοδιότητα της νομοθετικής λειτουργίας. Όμοια κρίθηκαν και οι διατάξεις του ν. 4957/2022 από την πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 653/2024. Προκύπτει, πάντως, προβληματισμός αναφορικά με την ανάγκη ακριβέστερης οριοθέτησης της κανονιστικής εμβέλειας της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης.

ABSTRACT

The principle of full self-governance of Greek higher education institutions (art. 16 par. 5, sec. a' of the Greek Constitution) as an expression of art. 16 of the Greek Constitution institutional guarantee of scientific freedom. The self-administration of higher education institutions as legal entities under public law is distinguished by the concept of autonomy. The choice of the organizational model of the structure and operation of the university institutions, as well as the regulation of the attributes of the members who make up their administrative bodies, fall under the competence of the common legislator. According to the prevailing opinion in jurisprudence, the provisions of Laws 4009/2011 and 4076/2012, which first introduced the Council into the domestic legal order as one of the main administrative bodies of higher education institutions, do not contradict art. 16 par. 5, sec. a' of the Greek Constitution and the principle of full self-governance of higher education institutions. Since, among other things, the participation of external members in the Council-without an academic status-is permissible as falling within the competence of the legislative function. The provisions of Law 4957/2022 were judged similarly by the recent StE Plenary Session n.653/2024. However, a concern arises regarding the need to define more precisely the regulatory scope of the principle of full self-government.

I. ΓΕΝΙΚΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΕΙ

Σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 1 εδάφ. α' Σ.: «*Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες· η ανάπτυξη και η προαγωγή τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους*». Από τη ρύθμιση αυτή συνάγεται η εισαγωγή της θεσμικής εγγύησης της επιστημονικής ελευθερίας από την οποία απορρέει γενική υποχρέωση του κράτους προς ελεύθερη ανάπτυξη και προαγωγή των επιστημών, ανεξαρτήτως άλλων προσδιορισμών των τελευταίων. Η θεσμική εγγύηση της επιστημονικής ελευθερίας εμπεριέχει πρωτίστως τη λειτουργική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας (άρθρο 16 παρ. 1 εδάφ. β' Σ.), καθώς και της κατ' άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ. αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ). Το κατά το Σύνταγμα οργανωτικό σχήμα των ΑΕΙ, ως πλήρως αυτοδιοικούμενων διοικητικών σχηματισμών, αντιστοιχεί στη λειτουργία τους ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ)¹. Συγχρόνως, από το άρθρο 16 παρ. 6 Σ. απορρέει ευθέως ο χαρακτήρας του έργου που παρέχει το διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ ως δημοσίου λειτουργήματος, για την επιτέλεση του οποίου οι καθηγητές των ΑΕΙ περιβάλλονται από λειτουργική ανεξαρτησία, δυνάμει της ως άνω παραγράφου².

Οι προαναφερόμενες λειτουργικές εκφάνσεις της κατ' άρθρο 16 Σ. θεσμικής εγγύησης της

¹ Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2023, σελ. 519 επ.· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 397 επ.

² Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 399 επ.

επιστημονικής ελευθερίας (ακαδημαϊκή ελευθερία, αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ ως ΝΠΔΔ και καθιέρωση του δημοσίου λειτουργήματος του διδακτικού προσωπικού αυτών) συνιστούν τα ειδοποιά γνωρίσματα που διέπουν την ανώτατη εκπαίδευση στην εγχώρια έννομη τάξη (δηλαδή τα ΑΕΙ και το σύνολο των υπαγόμενων σε αυτά διοικητικών μονάδων), και τη διαφοροποιούν σαφώς όχι μόνο από τις λοιπές βαθμίδες εκπαίδευσης, αλλά και από άλλους σχηματισμούς που υπάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση³.

Η ακαδημαϊκή ελευθερία είναι άμεσα συναρτώμενη με την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ. Καθώς η συνταγματική κατοχύρωση της παραπάνω αρχής περιλαμβάνει και το δικαίωμα του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ να εξασκούν την επιστημονική έρευνα, διδασκαλία και επιστήμη –δραστηριότητες οι οποίες αδιαμφισβήτητα νοούνται ως συλλογικά ασκούμενες στην πράξη– στο πλαίσιο πλήρως αυτοδιοικούμενων Ιδρυμάτων. Αποκλειστικά εντός αυτού του οργανωτικού πλαισίου καθίσταται ουσιαστικά εφικτή και η άσκηση του ατομικού δικαιώματος εκάστοτε μέλους του εκπαιδευτικού προσωπικού των ΑΕΙ στην ακαδημαϊκή ελευθερία⁴.

Ωστόσο, πέραν του οργανωτικού προσδιορισμού των ΑΕΙ ως ΝΠΔΔ, κατά το Σύνταγμα ο επιμέρους οργανωτικός και λειτουργικός σχεδιασμός των ΑΕΙ καταλείπεται στη νομοθετική λειτουργία και, κατ' επέκταση, στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Χωρίς τα αρμόδια κρατικά όργανα να δεσμεύονται συνταγματικά από την υποχρέωση εφαρμογής συγκεκριμένου οργανωτικού σχήματος δομής και λειτουργίας των ΑΕΙ ή από τις εκάστοτε απόψεις των διοικήσεων των ΑΕΙ. Διαθέτοντας, αντιθέτως, ευρύτατα περιθώρια οργανωτικών επιλογών, οι οποίες και είναι δυνατό να μεταβάλλονται ανά περίοδο, αναλόγως προς τις θεωρούμενες από τον νομοθέτη οικονομικοκοινωνικές ανάγκες⁵. Ο κοινός νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν διαθέτουν, όμως, εν γένει ελευθερία επιλογής, αλλά ασκούν –και εν προκειμένω– αρμοδιότητα. Οφείλουν, επομένως, να οριοθετούν τη δράση τους με βάση τις συνταγματικά προστατευόμενες, γενικές αρχές της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ⁶. Τα ανωτέρω είναι συμφυή με τον ιδρυματικό χαρακτήρα των ΑΕΙ⁷.

³ Κ. Γιαννακόπουλος, *Η αποδόμηση των πανεπιστημίων και η επιλεκτική χρεοκοπία του Συντάγματος*, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 336. Για τον σκοπό αυτό η συνταγματική κατοχύρωση της ανώτατης εκπαίδευσης περιλαμβάνει και πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις για την εξασφάλιση της λειτουργίας των ΑΕΙ, αλληλένδετες με τη θεσμική εγγύηση της επιστημονικής ελευθερίας. Όπως είναι, ιδίως, η κατ' άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. β' Σ. πρόβλεψη του αγώγιμου δικαιώματος των ΑΕΙ στην εξασφάλιση από το κράτος των αναγκαίων πόρων προκειμένου αυτά να καθίστανται ουσιαστικά λειτουργικά. Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 523· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 401 επ.

⁴ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, σελ. 534 επ.· Α. Κοσκινά-Σαριδάκη, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 4741/2014 – Η προάσπιση του λειτουργήματος των μελών του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού των ΑΕΙ εν μέσω οικονομικής κρίσης*, ΤοΣ 1-2/2015, σελ. 268 επ.· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 397 επ.· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ΘΠΔΔ 3/2015, σελ. 237 επ.

⁵ Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015 και μία πρώτη αποτίμηση*, ΤοΣ 1-2/2015, σελ. 94· ΣτΕ 32/2009, ΘΠΔΔ 3/2009, σελ. 301 επ.· ΣτΕ Ολ. 982/2012, ΕφημΔΔ 5/2012, σελ. 666 επ.

⁶ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 545· Σ. Βλαχόπουλος, «Άρθρο 16», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023, σελ. 36· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 398· Δ. Δαρέλλη, «Η ελευθερία επιστήμης, έρευνας, διδασκαλίας, εκπαίδευση-ακαδημαϊκή ελευθερία», σε: Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα. Ατομικά Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα*, 2022, σελ. 332· ΣτΕ Ολ. 1013/2013· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 237 επ.· ΣτΕ 1488/2015· ΣτΕ 1268/2016.

⁷ Υπέρ του ιδρυματικού και όχι σωματειακού χαρακτήρα των ΑΕΙ τάχθηκε η Ολομέλεια του ΣτΕ στην πρόσφατη

Συναφώς, αναφορικά με την πάγια νομολογιακή ερμηνεία για καθαυτή την έννοια της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης που απορρέει από το άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ.: «...διά της ανωτέρω διατάξεως του Συντάγματος παρεχωρήθη εις τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα πλήρης αυτοδιοικήσεις, ως τοιαύτης νοουμένης της εξουσίας να αποφασίζουν επί των ιδίων υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων εις την οποία περιλαμβάνεται προεχόντως η εξουσία της επιλογής διὰ των ιδίων αυτών οργάνων του διδακτικού –κυρίου και βοηθητικού– και του διοικητικού προσωπικού αυτών, εντός του πλαισίου των γενικών κανόνων οι οποίοι διέπουν την οργάνωσιν και λειτουργίαν των Ιδρυμάτων τούτων»⁸. Ο ως άνω ορισμός φαίνεται να αντιστοιχεί γενικώς στην έννοια της αυτοδιοίκησης στο δημόσιο δίκαιο και την απόδοση νομικής προσωπικότητας, δηλαδή στην οργάνωση (άρρηκτα υπό τη μορφή ΝΠΔΔ) διοικητικών μονάδων που τίθενται εκτός του πλαισίου των άμεσων κρατικών υπηρεσιών. Διαθέτοντας αυτά ίδια όργανα για την άσκηση της διοίκησής τους, ενώ, συγχρόνως, η ειδικότερη λειτουργία τους (και ιδίως των διοικητικών υπηρεσιών τους) προϋποθέτει την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων βάσει της κατ' άρθρο 43 παρ. 2 εδάφ. β' Σ. νομοθετικής εξουσιοδότησης⁹. Η εν λόγω νομολογιακή ερμηνεία δεν απέδωσε ιδιαίτερο κανονιστικό περιεχόμενο στον επιθετικό προσδιορισμό «πλήρης»¹⁰.

Περαιτέρω παρέμβαση των κρατικών οργάνων στο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΑΕΙ νοείται κατ' αρχήν αποκλειστικά υπό τη μορφή της κρατικής εποπτείας (άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. β' Σ.), η οποία συνίσταται –σύμφωνα επίσης με πάγια ερμηνεία του άρθρου 16 Σ.– στην άσκηση ελέγχου νομιμότητας (ορθότερα κατασταλτικού χαρακτήρα) στις πράξεις των οργάνων των ΑΕΙ. Η αποχή των κρατικών οργάνων από την άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων ερμηνεύεται ως

απόφασή της 653/2024 («...τα πανεπιστήμια αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου προεχόντως ιδρυματικού και όχι σωματειακού χαρακτήρα...»). Όμοια και στις προηγηθείσες αποφάσεις της Ολομέλειας του ανωτάτου ακυρωτικού 519/2015 και 982/2012. Στον ιδρυματικό χαρακτήρα των ΑΕΙ ως ΝΠΔΔ θεμελιώνεται –κατά την αυτή νομολογία– και η καθ' ύλην αρμοδιότητα του ΣτΕ να κρίνει για τη συνταγματικότητα ρυθμίσεων με τις οποίες προσδιορίζεται το οργανωτικό πρότυπο των ΑΕΙ, αποκλειόμενης αντιστοίχως της αρμοδιότητας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. ΣτΕ Ολ. 653/2024, βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 16.09.2024)· ΣτΕ 519/2015, ό.π., σελ. 238 επ.· ΣτΕ Ολ. 982/2012, ό.π., σελ. 664 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 89 επ. Η ανωτέρω γνώμη υιοθετείται και από μέρος της επιστήμης. Βλ. ενδεικτικά Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 538 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 107 επ. και την εκεί αναγραφόμενη επιχειρηματολογία. Από άλλους συγγραφείς υποστηρίζεται με αξιοπρόσεκτη επιχειρηματολογία ότι τα ΑΕΙ είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με μεικτό χαρακτήρα, σωματειακό και ιδρυματικό, με κανονιστική συνέπεια την απαίτηση αναγνώρισης δικαιωμάτων εκπροσώπησης των διαφόρων κατηγοριών εργαζομένων και χρηστών των πανεπιστημιακών υπηρεσιών στα συλλογικά όργανα διοίκησης των ΑΕΙ. Για τη γνώμη αυτήν βλ. ενδεικτικά Κ. Γιαννακόπουλο, *Η αποδόμηση των πανεπιστημίων*, ό.π., σελ. 338 επ.· Κ. Χρυσόγονο, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων: το προσχέδιο νόμου για τα ΑΕΙ και η συνταγματική νομιμότητα*, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 323 επ.· Χ. Ανθόπουλο, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων σχετικά με τη συνταγματικότητα ορισμένων ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου για τα ΑΕΙ*, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 330 επ. και την εκεί αναγραφόμενη βιβλιογραφία.

⁸ ΣτΕ 1816/1983· Γ. Γεραπετρίτης/Σ. Βλαχόπουλος, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων: τα προβλήματα συνταγματικότητας του προσχεδίου νόμου για τα ΑΕΙ*, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 333 επ.· Όμοια κρίθηκαν ενδεικτικά και στις μεταγενέστερες ΣτΕ Ολ. 2801/1984· ΣτΕ Ολ. 874/1992· ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 301· ΣτΕ ΣτΕ Ολ. 982/2012, ό.π., σελ. 666· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 238.

⁹ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 540 επ.· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 519 επ. Σύμφωνα με την πάγια αυτή νομολογία, η πλήρης αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ θα πρέπει να διακρίνεται με σαφήνεια από την έννοια της αυτονομίας, για την οποία βλ. αμέσως κατωτέρω.

¹⁰ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 540 επ.

απόλυτη, ειδικά σε ό,τι αφορά τα *stricto sensu* ακαδημαϊκά ζητήματα. Ως εκ τούτου, δεν επιτρέπεται η διά νόμου είτε επέκταση των ορίων του ανωτέρω ελέγχου νομιμότητας ούτε, ωστόσο, και η κατάργησή του¹¹.

Από το ειδικότερο περιεχόμενο της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ απορρέει η δυνατότητά τους, κυρίως –εντός του πλαισίου των γενικών και αφηρημένων κανόνων δικαίου–, να επιλέγουν βάσει ιδίων οργάνων τα όργανα διοίκησής τους, τα πρόσωπα που θα απαρτίζουν το διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό τους, να διαχειρίζονται τα περιουσιακά αυτών στοιχεία (οικονομική αυτοτέλεια), να καταρτίζουν τα προγράμματα σπουδών τους κ.λπ.¹².

II. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΟΡΓΑΝΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΕΙ

1. Η ΑΡΧΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΕΙ

Αναφορικά με τις ιδιότητες των προσώπων τα οποία απαρτίζουν τα όργανα διοίκησης των ΑΕΙ και τη συνάρτηση του θέματος αυτού με τον εννοιολογικό προσδιορισμό της πλήρους αυτοδιοίκησης των πανεπιστημίων, στη ΣτΕ Ολ. 2786/1984 περιλαμβανόταν η εξής σκέψη: «...(σ.σ.: η πλήρης αυτοδιοίκηση) συνίσταται στην εξουσία των Ιδρυμάτων αυτών να αποφασίζουν για τις υποθέσεις τους 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 προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις, στην πραγματοποίηση της εκπαιδευτικής και ερευνητικής αποστολής τους, της κρατικής εποπτείας περιοριζόμενης μόνο στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων αυτών...»¹³. Όπως κρίθηκε και από τις παραπεμπτικές αποφάσεις 398/1984 και 399/1984 στην ανωτέρω Ολομέλεια του ΣτΕ, έννομη συνέπεια του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ αποτελεί η συνταγματική απαίτηση της αποχής όχι μόνο των κρατικών οργάνων από τη συγκρότηση των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ, αλλά και τρίτων ιδιωτών, ιδίως όταν το επίδικο εκάστοτε ζήτημα άπτεται της διαχείρισης των *stricto sensu*

¹¹ Ibidem, σελ. 547· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 523 επ.· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 398 επ. Επιπρόσθετα, το συνταγματικό πλέγμα διατάξεων με το οποίο κατοχυρώνεται η πλήρης αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ διακρίνεται πρόδηλα –κατά πάγια νομολογιακή ερμηνεία– από την έννοια της κανονιστικής αυτονομίας η οποία δεν έχει απονεμηθεί στα ΑΕΙ, όπως, κατ' αρχήν, και στα υπόλοιπα ΝΠΔΔ. Κατά συνέπεια, στα ΑΕΙ δεν έχει απονεμηθεί η δυνατότητα παραγωγής και έκδοσης αυτοδύναμα κανονιστικών πράξεων (ανεξάρτητα από προηγούμενη, ειδική, νομοθετική εξουσιοδότηση) με δεσμευτικό περιεχόμενο για τα κρατικά όργανα. Χ. Χρυσανθάκης, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 32/2009 Τμ. Γ' επταμ.*, ΘΠΔΔ 3/2009, σελ. 302 επ.· Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 545 επ.· Γ. Γεραπετρίτης/Σ. Βλαχόπουλος, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων*, ό.π., σελ. 333 επ.· Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 36· Κ. Χρυσόγονος, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων*, ό.π., σελ. 322· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 238.

¹² Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 541 επ.· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 521 επ.· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 398 επ.· Δ. Δαρέλλη, «Η ελευθερία επιστήμης, έρευνας, διδασκαλίας», ό.π., σελ. 322 επ.· ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 301. Κατά μία ερμηνευτική εκδοχή στη νομολογία, η κανονιστική εμβέλεια της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ εμπεριέχει ορθότερα και την δυνατότητά τους να επιλέγουν αυτοδύναμα και το διοικητικό τους προσωπικό. Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 522.

¹³ Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 90.

ακαδημαϊκών θεμάτων. Υπό την επιφύλαξη της ανάθεσης στη νομοθετική λειτουργία της αρμοδιότητας καθορισμού του ειδικότερου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των ΑΕΙ¹⁴.

Επιπρόσθετα, κατά την ως άνω νομολογιακή εκδοχή, η αρμοδιότητα των κρατικών οργάνων να ασκήσουν παρέμβαση στη σύνθεση εκλεκτορικών σωμάτων για την εκλογή μελών του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού (ΔΕΠ) σε υπό ίδρυση ΑΕΙ –με περιεχόμενο τον νομοθετικό καθορισμό της σύνθεσης των παραπάνω οργάνων από πρόσωπα που δεν είναι μέλη του οικείου ΑΕΙ– είναι σύμφωνη με το άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ. μόνο έως και την ολοκλήρωση της αναγκαστικής κρατικής παρέμβασης για την πλήρωση θέσεων μελών ΔΕΠ σε ΑΕΙ τα οποία, εκ των πραγμάτων, δεν ήταν δυνατό να διαθέτουν ακόμη ίδια όργανα διοίκησης¹⁵.

Επιπλέον –ιδίως έως και την έκδοση της ΣτΕ Ολ. 982/2012– πάγια ήταν και η νομολογιακή ερμηνεία σύμφωνα με την οποία η συμμετοχή εκπροσώπων των διοικητικών υπαλλήλων των ΑΕΙ σε όργανα εκλογής και εξέλιξης μελών ΔΕΠ έπρεπε να θεωρείται αντίθετη με την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, καθόσον τα μέλη του διοικητικού προσωπικού –μη όντας φορείς της ακαδημαϊκής ελευθερίας– δεν επιτρέπεται να συνδιαμορφώνουν τη σύνθεση οργάνων που φέρουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, αμέσως ή εμμέσως, για τον καθορισμό *stricto sensu* ακαδημαϊκών θεμάτων¹⁶.

Εκτιμώντας όλως συνοπτικά την παραπάνω, αρχική προσέγγιση της νομολογίας, το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης φαίνεται να ερμηνεύεται σε πλήρη συνάφεια με την αρχή της ακαδημαϊκής ελευθερίας, ως το αναγκαίο μέσο με το οποίο η τελευταία αρχή μπορεί να πραγματωθεί ουσιαστικά από το διδακτικό και ερευνητικό προσωπικό των Ιδρυμάτων. Με την εξαίρεση της συμμετοχής στις σχετικές διαδικασίες ανάδειξης των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ εκπροσώπων του διοικητικού προσωπικού αυτών, με την ως άνω νομολογιακή ερμηνεία κρίθηκε –εμμέσως– σύμφωνο κατά τα λοιπά με το άρθρο 16 Σ. το σύστημα διοίκησης των ΑΕΙ που είχε εισαχθεί βάσει του ν. 1268/1982¹⁷.

2. ΜΕΤΑΓΕΝΕΣΤΕΡΕΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Α. Η ΣτΕ 32/2009

Με τη ΣτΕ 32/2009 είχε τεθεί υπό κρίση η συνταγματικότητα εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 24 παρ. 1 ν. 3549/2007 (μέσω της προσβολής της σχετικής κανονιστικής διοικητικής

¹⁴ Ibidem, σελ. 90 επ.· Χ. Ανθόπουλος, *Γνωμοδότηση*, ό.π., σελ. 331.

¹⁵ ΣτΕ 1493/1979· ΣτΕ 4334/1986· Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 542· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 401.

¹⁶ ΣτΕ 2805/1984· Χ. Ανθόπουλος, *Γνωμοδότηση*, ό.π., σελ. 331· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 400 επ.

¹⁷ Πρόκειται για το λεγόμενο σύστημα του «πανεπιστημίου των ομάδων», σύστημα διοίκησης στο οποίο τόσο η εκλογή των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ όσο και η ρύθμιση της σύνθεσης αυτών διέπεται από σχετικώς αναλογική εκπροσώπηση του συνόλου των απασχολούμενων στα ΑΕΙ, αλλά και των φοιτητών αυτών ως χρηστών των υπηρεσιών τους. Με το εν λόγω σύστημα αντικαταστάθηκε με τυπικό νόμο το προ της θέσης σε ισχύ του Συντάγματος 1975 λεγόμενο σύστημα διοίκησης των «τακτικών καθηγητών» των Ιδρυμάτων. Ωστόσο, όπως προεκτέθηκε, από την παραπάνω νομολογιακή τάση δεν απέρρεε κρίση υπέρ της δέσμευσης του κοινού νομοθέτη και της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης προς εφαρμογή αποκλειστικά του ανωτέρω συστήματος διοίκησης ως του μόνου σύμφωνου με την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των Ιδρυμάτων. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 538 επ.· Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 36· Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 104 επ.

πράξης), όσον αφορά την εισαγωγή της συμμετοχής (κατά το 1/3 του συνολικού αριθμού μελών του οργάνου) μελών άλλων Τμημάτων του ίδιου ή άλλου ΑΕΙ στη συγκρότηση των εκλεκτορικών σωμάτων των ΑΕΙ με σκοπό την εκλογή και εξέλιξη μελών ΔΕΠ¹⁸.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις, οι εξωτερικοί (προς Τμήμα στο οποίο προκηρύχθηκε θέση μέλους ΔΕΠ) εκλέκτορες φέρουν υποχρεωτικά την ιδιότητα μέλους ΔΕΠ, κατέχοντας θέση πανεπιστημιακού εκπαιδευτικού ίδιου ή συναφούς γνωστικού αντικειμένου με το αντικείμενο της προκηρυσσόμενης θέσης. Στην προβληθείσα υπουργική απόφαση είχε καθορισθεί ο επιμέρους τρόπος με τον οποίο προέκυπτε ο αποκλεισμός κατά το 1/3 των μελών ΔΕΠ του οικείου Τμήματος, προκειμένου ο αριθμός των θέσεων του εκάστοτε εκλεκτορικού σώματος που αντιστοιχεί στο ανωτέρω ποσοστό να καταληφθεί από εξωτερικούς εκλέκτορες¹⁹. Σύμφωνα με τη ΣτΕ 32/2009 (σκ. 6η), ο παραπάνω νομοθετικός καθορισμός της αναλογίας εξωτερικών προς εσωτερικούς εκλέκτορες τέθηκε στον ν. 3549/2007 ως υποχρεωτικός για τα όργανα των ΑΕΙ²⁰.

Αναφορικά με τον προβληθέντα λόγο ακύρωσης της κανονιστικής διοικητικής πράξης ως προβάλλουσας την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, το ΣτΕ προέβη, μεταξύ άλλων, στις εξής κρίσεις: «Δεν καθιερώνεται δε με τη διάταξη αυτή του Συντάγματος (σ.σ.: του άρθρου 16 παρ. 5 εδάφ. α' και β') δικαίωμα των ΑΕΙ προς αποκλειστική ρύθμιση των κατά τ' ανωτέρω νομοθετικού περιεχομένου θεμάτων (οργάνωσης και λειτουργίας αυτών), στα οποία περιλαμβάνεται και ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας των συλλογικών τους οργάνων... όσον αφορά, ειδικότερα, την επιλογή του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ... οι κανόνες... συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων στα οποία ανατίθεται η επιλογή και η εν γένει εξέλιξη του προσωπικού αυτού, τίθενται από τον κοινό νομοθέτη και, κατ' εξουσιοδότηση αυτού, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση» (σκ. 8η)²¹.

Σύμφωνα με τη ΣτΕ 32/2009, οι εξωτερικοί εκλέκτορες ως μέλη των εκλεκτορικών σωμάτων Τμήματος ΑΕΙ καθίστανται όργανα του Τμήματος, καθώς συγκροτούν (από κοινού με τα εσωτερικά μέλη) όργανο εντεταγμένο στην οργανωτική δομή του Τμήματος. Επιπρόσθετα, η συμμετοχή εξωτερικών μελών διεξάγεται με τη χρήση αντικειμενικού συστήματος επιλογής (κλήρωση), αποτελώντας αυτά μειοψηφία στη σύνθεση του σχετικού οργάνου. Το ΣτΕ διέλαβε ακόμη (αναπαράγοντας εν προκειμένω την αιτιολογική βάση των συναφών διατάξεων του ν. 3549/2007) την ανάγκη διασφάλισης της «επιστημονικής επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων ΑΕΙ της χώρας» (σκ. 9η)²². Σύμφωνα με την απόφαση, ευρύτερα, και η οργάνωση του συστήματος εκλογής και εξέλιξης των μελών ΔΕΠ οφείλει να προσαρμόζεται στις εκάστοτε κρατούσες στην πανεπιστημιακή κοινότητα συνθήκες (σκ. 8η)²³. Υπό τις ανωτέρω κρίσεις, το ΣτΕ –απορρίπτοντας ως αβάσιμους τους ισχυρισμούς των αιτούντων– έκρινε ότι δεν συνέτρεχε αντίθεση διατάξεων του ν. 3549/2007 με την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ²⁴.

¹⁸ Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 90 επ.· ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 299 επ.

¹⁹ ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 300.

²⁰ Ibidem, σελ. 300 επ.

²¹ Ibidem, σελ. 301.

²² Ibidem, σελ. 301 επ.

²³ Ibidem, σελ. 301.

²⁴ Ibidem, σελ. 302.

Β. Η ΣτΕ ΟΛ. 519/2015

Βάσει του ν. 4009/2011 επήλθαν εκτεταμένες τροποποιήσεις στο σύστημα των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 8 ν. 4009/2011, προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, το Συμβούλιο του Ιδρύματος ως ένα εκ των τριών κυριότερων οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ (μαζί με τον Πρύτανη και τη Σύγκλητο), το οποίο δεν είχε καθορισθεί προγενέστερα της ισχύος του νόμου αυτού ως μέρος της οργανωτικής δομής των ΑΕΙ²⁵. Σύμφωνα και προς τις τροποποιήσεις τις οποίες επέφεραν στον ανωτέρω νόμο διατάξεις των νόμων 4076/2012 και 4115/2013, καθιερώθηκε νομοθετικά νέο οργανωτικό πρότυπο στα ΑΕΙ, υπό το οποίο στα τρία προαναφερόμενα όργανα διοίκησης ανατίθενται και αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες επί της διοίκησης, εποπτείας, καθώς και επί του οικονομικού προγραμματισμού των ΑΕΙ²⁶.

Από την άποψη της σύνθεσης, σύμφωνα με εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 8 ν. 4009/2011, στο δεκαπενταμελές ή ενδεκαμελές Συμβούλιο του Ιδρύματος²⁷ θα συμμετέχουν έξι ή τέσσερα εξωτερικά μέλη, δηλαδή πρόσωπα που δεν φέρουν ιδιότητα μέλους ΔΕΠ του οικείου ΑΕΙ ή εν γένει ιδιότητα μέλους ΔΕΠ. Η εκλογή των εξωτερικών μελών του Συμβουλίου πραγματοποιείται από τα εσωτερικά αυτού μέλη, δηλαδή μέλη ΔΕΠ του οικείου ΑΕΙ²⁸. Με βάση τροποποιήσεις οι οποίες επήλθαν στον ν. 4009/2011 διά του ν. 4076/2012, οι υποψήφιοι για τις θέσεις των εξωτερικών μελών θα πρέπει να διαθέτουν, κατ' ελάχιστον, πτυχίο ημεδαπού ή αναγνωρισμένου αλλοδαπού ΑΕΙ, ενόσω θα πρέπει να κρίνεται ότι διαθέτουν ταυτόχρονα ευρεία αναγνώριση στην επιστήμη, στα γράμματα ή στις τέχνες²⁹.

Από την άποψη της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων διοίκησης των Ιδρυμάτων, ειδικότερα για το Συμβούλιο του Ιδρύματος, προβλέφθηκαν εν συντομία, εκτός των άλλων, (βάσει του άρθρου 8 ν. 4009/2011 μετά τις τροποποιήσεις) οι ακόλουθες αρμοδιότητες: η «χάραξη» της στρατηγικής για την ανάπτυξη του Ιδρύματος (ύστερα από εισήγηση της Συγκλήτου), η γενική εποπτεία και ο έλεγχος της λειτουργίας του ΑΕΙ, η έγκριση της πρότασης για την έκδοση και αναθεώρηση του Οργανισμού λειτουργίας και του Εσωτερικού Κανονισμού του ΑΕΙ, η έγκριση του ετήσιου, τακτικού οικονομικού προϋπολογισμού και του τελικού, οικονομικού απολογισμού του ΑΕΙ, η έγκριση του ετήσιου απολογισμού των δραστηριοτήτων του ΑΕΙ, η προεπιλογή μεταξύ δύο ή τριών υποψηφίων (αναλόγως του κατά τα προηγούμενα μεγέθους του Συμβουλίου) για την εκλογή του Πρύτανη του ΑΕΙ, τον διορισμό αυτού, την εκλογή Κοσμήτορα Σχολής βάσει του παραπάνω αναφερόμενου συστήματος προεπιλογής, την παύση Κοσμήτορα κ.ά. Στα Συμβούλια των Ιδρυμάτων έχει ανατεθεί και η αρμοδιότητα για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των λοιπών οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ³⁰.

²⁵ Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 91 επ.· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 230 επ.

²⁶ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 176/2013, σελ. 3 επ.

²⁷ Το εν λόγω αριθμητικό μέγεθος καθορίστηκε σε αναλογία με τον αριθμό των καθηγητών πρώτης βαθμίδας του εκάστοτε ΑΕΙ.

²⁸ Γ. Γεραπετρίτης/Σ. Βλαχόπουλος, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων*, ό.π., σελ. 334.

²⁹ ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 230 επ.

³⁰ Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 96 επ.· Σ. Βλαχόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ΘΠΔΔ 3/2015, σελ. 246 επ.· Γνωμοδότηση, ό.π., σελ. 3 επ.· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 230 επ.

Επιπλέον, βάσει του άρθρου 58 ν. 4009/2011, προβλέφθηκε η δυνατότητα σύστασης νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) –με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας– στα οποία θα ανατίθεται η διαχείριση και η αξιοποίηση της περιουσίας και των πόρων των Ιδρυμάτων που προέρχονται από πηγές εκτός της κρατικής επιχορήγησης των ΑΕΙ³¹. Σύμφωνα με την εν λόγω νομοθετική ρύθμιση, τα Συμβούλια των Ιδρυμάτων διαθέτουν την αρμοδιότητα ορισμού των μελών των διοικητικών συμβουλίων των ως άνω ΝΠΙΔ³². Αυτά τα ΝΠΙΔ, κατά την άσκηση του διαχειριστικού τους έργου, δύνανται να πραγματοποιούν ποικίλες δραστηριότητες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η διαχείριση ερευνητικών προγραμμάτων, η διοργάνωση ειδικών προγραμμάτων ή και εκδηλώσεων με εκπαιδευτικό περιεχόμενο, η εύρεση και διαχείριση χρηματοδοτικών μέσων υπέρ των οικείων ΑΕΙ, η αξιοποίηση του παραχθέντος επιστημονικού έργου των Ιδρυμάτων, η συνεργασία με αντίστοιχους διαχειριστικούς φορείς διεθνών οργανισμών κ.ά.³³.

Όπως προεκτέθηκε³⁴, με τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 κρίθηκε, ιδίως, ότι τα ΑΕΙ αποτελούν ιδρυματικού και όχι σωματειακού χαρακτήρα ΝΠΔΔ. Σε συνέχεια του χαρακτηρισμού αυτού, από το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ δεν απορρέει δέσμευση του κοινού νομοθέτη και της κανονιστικής δράσης διοίκησης να θεσπίζουν ένα συγκεκριμένο οργανωτικό πρότυπο όσον αφορά τη διοίκηση των ΑΕΙ. Ούτε και επιβάλλεται τα μέλη που συγκροτούν τα όργανα διοίκησης των ΑΕΙ να φέρουν προκαθορισμένες από τα όργανα αυτά ιδιότητες. Ταύτα διότι, εκτός των άλλων, στον κοινό νομοθέτη ανήκει η ευχέρεια επιλογής του εκάστοτε οργανωτικού προτύπου της πανεπιστημιακής διοίκησης, με κριτήριο την ανάγκη προσαρμογής των ΑΕΙ στις «απαιτήσεις της εξελισσόμενης επιστήμης και τεχνολογίας και ενόψει των εκάστοτε κρατουσών οικονομικών συνθηκών» (σκ. 14η και 15η)³⁵. Απώτατο όριο νομοθετικού προσδιορισμού του οργανωτικού σχήματος των Ιδρυμάτων συνιστά ο αποκλεισμός της κρατικής παρέμβασης στις διαδικασίες εκλογής και λειτουργίας των οργάνων διοίκησης αυτών³⁶.

Ειδικότερα, με τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 απορρίφθηκε το σύνολο των ισχυρισμών περί πρόσκρουσης στην αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ του νέου οργανωτικού σχήματος διοίκησης των ΑΕΙ, στο οποίο θεσπίσθηκε το όργανο του Συμβουλίου του Ιδρύματος με τη συμμετοχή σε αυτό

³¹ Ε. Πρεβεδούρου, *Από την εταιρεία αξιοποίησης στο ΝΠΙΔ του άρθρου 58 του Ν 4009/2011: νομικό καθεστώς και προοπτικές*, ΘΠΔΔ 3/2015, σελ. 221 επ.· Κ. Γιαννακόπουλος, *Η αποδόμηση των πανεπιστημίων*, ό.π., σελ. 337.

³² Η χορήγηση της παραπάνω δυνατότητας θα μπορούσε εν γένει να θεωρηθεί ως επακόλουθο της κατοχύρωσης από τον ν. 2414/1996 της ευχέρειας του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ να συστήνουν ΝΠΙΔ –με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας– με σκοπό τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του κράτους και των αυτοδιοικούμενων ΝΠΔΔ. Υπό την εξαίρεση δραστηριοτήτων που κρίθηκε, από τη σχετική νομολογία, ότι συνέχονται άρρηκτα με τη *stricto sensu* έννοια της κρατικής κυριαρχίας, η υπό αναφορά νομοθετική ρύθμιση κατέστησε δυνατή την επιλογή εκ μέρους δημόσιων φορέων και οργανισμών της ανάθεσης της κατά τα ανωτέρω διαχείρισης σε ΝΠΙΔ, με στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Στη σχολιαζόμενη περίπτωση, η ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων σε ΝΠΙΔ συναρτάται με τη διαχείριση αποκλειστικά της ιδιωτικής περιουσίας των ΑΕΙ. Το Συμβούλιο του Ιδρύματος έχει κατά νόμο τη θέση της Γενικής Συνέλευσης του ΝΠΙΔ, ασκεί, συνεπώς, αρμοδιότητες ανώτατου διοικητικού οργάνου στο νομικό αυτό μόρφωμα. Ε. Πρεβεδούρου, *Από την εταιρεία αξιοποίησης στο ΝΠΙΔ του άρθρου 58 του Ν 4009/2011*, ό.π., σελ. 222 επ.

³³ *Ibidem*, σελ. 224 επ.

³⁴ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 7.

³⁵ ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 237 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 104 επ.

³⁶ Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 522.

και εξωτερικών³⁷. Σύμφωνα με το ΣτΕ, η συμμετοχή –με την ιδιότητα του εσωτερικού μέλους– αποκλειστικά καθηγητών πρώτης βαθμίδας και αναπληρωτών καθηγητών δεν συνιστά υπέρμετρο περιορισμό της εκπροσώπησης του λοιπού διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού των ΑΕΙ στα όργανα διοίκησης, εφόσον τα ως άνω εσωτερικά μέλη εκλέγονται για τον σκοπό αυτό από το υπόλοιπο προσωπικό και τους φοιτητές του οικείου ΑΕΙ. Περαιτέρω, το Συμβούλιο του Ιδρύματος εντάσσεται στην οργανωτική δομή του οικείου ΑΕΙ, ενώ το αυτό ισχύει και για τα εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου, τα οποία –μετά την εκλογή τους με αυξημένη κατ’ αρχήν πλειοψηφία (των 4/5) από τα εσωτερικά μέλη– καθίστανται όργανα του ΑΕΙ. Επιπρόσθετα, τα εξωτερικά μέλη συνιστούν τη μειοψηφία των μελών του Συμβουλίου του Ιδρύματος, στο οποίο δεν έχει, ούτως ή άλλως, ανατεθεί η άσκηση των *stricto sensu* ακαδημαϊκών θεμάτων (σκ. 15η)³⁸.

Ειδικά όσον αφορά το ζήτημα του εύρους των αρμοδιοτήτων των Συμβουλίων, από τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 συνεκτιμήθηκαν οι τροποποιήσεις που επήλθαν στον ν. 4009/2011 μέσω κυρίως του ν. 4076/2012. Με κατεύθυνση τον σχετικό περιορισμό των αρμοδιοτήτων που είχαν ανατεθεί αρχικά στο Συμβούλιο του Ιδρύματος και την παράλληλη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Συγκλήτου³⁹.

Γ. Η ΣτΕ Ολ. 653/2024

Με την πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 653/2024 κρίθηκε η συνταγματικότητα διατάξεων του ν. 4957/2022 (ιδίως του άρθρου 8 του νόμου), ύστερα από την προσβολή με αίτηση ακύρωσης σχετικής, κανονιστικής διοικητικής πράξης⁴⁰.

Σημειωτέον εν συντομία ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7 ν. 4957/2022 επανήλθε σε ισχύ το οργανωτικό σχήμα διοίκησης των ΑΕΙ στο οποίο, μεταξύ των οργάνων διοίκησης των Ιδρυμάτων, συμπεριλαμβάνεται και Συμβούλιο Διοίκησης, αποτελούμενο εκ νέου τόσο από εσωτερικά μέλη όσο και από εξωτερικά μέλη προς το οικείο ΑΕΙ. Κατά το άρθρο 8 παρ. 1 ν. 4957/2022, από τα συνολικά ένδεκα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης τα πέντε είναι εξωτερικοί. Εσωτερικά και εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου εκλέγονται για θητεία τετραετούς διάρκειας. Όσον αφορά τη νομοθετικά απαιτούμενη ιδιότητα του υποψηφίου εξωτερικού μέλους του Συμβουλίου Διοίκησης, στο άρθρο 8 παρ. 4 ν. 4957/2022 ορίζεται, εκτός των άλλων, ότι: «Ως εξωτερικά μέλη δύναται να επιλέγονται Καθηγητές Πανεπιστημίων της αλλοδαπής, φυσικά πρόσωπα με ευρεία αναγνώριση ή

³⁷ Η αίτηση ακύρωσης είχε ασκηθεί από Πρυτάνεις εγχώριων ΑΕΙ και από μέλη ΔΕΠ, στρεφόμενη κατά υπουργικής απόφασης με την οποία εξειδικεύθηκε το σύστημα εκλογής των μελών των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ. Σ. Βλαχόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 246.

³⁸ Όπως κρίθηκε από την ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας: «το Συμβούλιο δεν ασκεί την τρέχουσα διοίκηση του Ιδρύματος αλλ’ αποτελεί, μέσα στο πλαίσιο και υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος, όργανο χαράξεως στρατηγικής, ελέγχου και λογοδοσίας της τρέχουσας διοικήσεως των ΑΕΙ, η οποία ανήκει στον Πρύτανη και τη Σύγκλητο. Εξάλλου, το Συμβούλιο δεν ασκεί *stricto sensu* ακαδημαϊκές αρμοδιότητες, ενώ και όσες από τις αρμοδιότητές του άπτονται ακαδημαϊκών ζητημάτων ασκούνται μετά από εισήγηση, πρόταση ή γνώμη (απλή ή σύμφωνη) άλλου οργάνου...». ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 237 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 104 επ.

³⁹ ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 239. Μεταξύ άλλων, μετά την ισχύ του ν. 4076/2012, το Συμβούλιο του Ιδρύματος θα ασκεί την αρμοδιότητά του ως προς τη στρατηγική ανάπτυξης του ΑΕΙ μετά από εισήγηση της Συγκλήτου και όχι αυτοδύναμα. Επίσης, η αρμοδιότητά του αναφορικά με την εκλογή των Κοσμητόρων περιορίστηκε τελικώς την προεπιλογή μεταξύ δύο ή τριών υποψηφίων. Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 102.

⁴⁰ ΣτΕ Ολ. 653/2024, ό.π.

συμβολή στον πολιτισμό, τις τέχνες, τα γράμματα ή τις επιστήμες, την οικονομία ή την κοινωνία... Οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν αυξημένα τυπικά προσόντα και τουλάχιστον πτυχίο Α.Ε.Ι. της ημεδαπής ή αλλοδαπής».

Με τη ΣτΕ Ολ. 653/2024 απορρίφθηκαν (κατά πλειοψηφία) ως αβάσιμοι οι ισχυρισμοί των αιτούντων περί της αντίθεσης στο άρθρο 16 παρ. 5 Σ., μεταξύ άλλων, της συμμετοχής εξωτερικών στη σύνθεση των Συμβουλίων Διοίκησης των ΑΕΙ. Ευρύτερα, στην ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας υιοθετήθηκε η νεότερη τάση στη νομολογιακή ερμηνεία του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ. Έτσι, σύμφωνα με τη ΣτΕ Ολ. 653/2024, τα πανεπιστήμια αποτελούν ΝΠΔΔ προεκκόντως ιδρυματικού και όχι σωματειακού χαρακτήρα, οπότε ο κοινός νομοθέτης δύναται να επιλέγει το κατά την κρίση του προσφορότερο οργανωτικό πρότυπο διοίκησης των ΑΕΙ. Κρίθηκε συναφώς ότι: «...αφενός μεν το Σύνταγμα δεν απαιτεί συγκεκριμένη ιδιότητα για τα μέλη των οργάνων διοικήσεως των πανεπιστημίων αλλά καταλείπει στον νομοθέτη ευρύτατα περιθώρια εξουσίας για τον καθορισμό των προσώπων που μετέχουν στη διοίκησή τους, αφετέρου δε τα εξωτερικά μέλη καθίστανται, μετά την εκλογή τους από τα εσωτερικά μέλη, όργανα του Α.Ε.Ι. ...»⁴¹.

Παρατηρείται ότι, η αποδοχή από τη ΣτΕ Ολ. 653/2024 της συνταγματικότητας των πρόσφατων ρυθμίσεων περί της επαναλειτουργίας Συμβουλίων Διοίκησης των ΑΕΙ συντελέσθηκε παρά ορισμένες διαφοροποιήσεις του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου (ν. 4957/2022) σε σύγκριση με το νομοθετικό πλαίσιο το οποίο είχε διαμορφωθεί ως προς τα εξωτερικά μέλη των Συμβουλίων ιδίως υπό την ισχύ των νόμων 4009/2011 και 4076/2012.

Ειδικότερα, υπό τον ισχύοντα νόμο, η αναλογία εσωτερικών και εξωτερικών μελών των Συμβουλίων –παρά τη διατήρηση της πλειοψηφίας των εσωτερικών μελών– μεταβλήθηκε υπέρ της αυξημένης συμμετοχής εξωτερικών μελών. Ακόμη, ως προσόν εκλογής υποψηφίου εξωτερικού μέλους, προβλέπεται το κριτήριο της «ευρείας αναγνώρισης στην κοινωνία» αναφορικά με φυσικά πρόσωπα τα οποία δεν φέρουν την ακαδημαϊκή ιδιότητα. Με το εν λόγω κριτήριο καθίσταται δυνατή η διεύρυνση των ουσιαστικών περιθωρίων κρίσης την οποία διαθέτουν τα εσωτερικά μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης ως προς την εκλογή των εξωτερικών μελών. Το παραπάνω κριτήριο είχε τεθεί για πρώτη φορά με σχετική διάταξη του ν. 4009/2011 (με χρήση της ίδιας γραμματικής διατύπωσης). Ωστόσο, καταργήθηκε στη συνέχεια βάσει του ν. 4076/2012. Η κατάργηση του κριτηρίου αυτού αποτέλεσε στοιχείο που αξιοποιήθηκε από τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 προκειμένου να κρίνει υπέρ της συνταγματικότητας των τότε ισχυουσών ρυθμίσεων περί των Συμβουλίων των Ιδρυμάτων⁴². Επιπλέον, σύμφωνα με τη ΣτΕ Ολ. 653/2024, η πρόβλεψη στον νόμο ως κωλύματος υποβολής υποψηφιότητας της απουσίας οικονομικής συναλλαγής για τουλάχιστον ένα έτος του υποψηφίου εξωτερικού μέλους με το ΑΕΙ στο οποίο προτίθεται να υποβάλει υποψηφιότητα δεν αντίκειται σε συνταγματικές διατάξεις, και δεν απαιτείται το παραπάνω κώλυμα να είναι πενταετούς διάρκειας, όπως καθοριζόταν στον ν. 4009/2011⁴³.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 239.

⁴³ ΣτΕ Ολ. 653/2024, ό.π.

III. ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΝΕΟΤΕΡΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΕΙ

Αναφέρθηκε προηγούμενα ότι, σύμφωνα με παλαιότερες αποφάσεις του ΣτΕ⁴⁴, θα ήταν αντίθετη με την κατ' άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ. αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ οποιαδήποτε συμμετοχή κρατικού οργάνου, καθώς και τρίτων ιδιωτών, κατά τη συγκρότηση και λειτουργία των οργάνων της πανεπιστημιακής διοίκησης. Ιδίως όταν τα τελευταία ασκούν αρμοδιότητες που συ-
νέχονται με *stricto sensu* ακαδημαϊκά θέματα⁴⁵.

Η διευρυμένη ερμηνευτική εκδοχή του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης από το ΣτΕ μεταβάλλεται (ιδιαίτερα μετά την έκδοση της ΣτΕ 32/2009), με τον επαναπροσδιορισμό του περιεχομένου αυτού. Έτσι, στις νεότερες αποφάσεις, με αξιοποίηση πανομοιότυπης διατύπωσης, τονίζεται ο προεχόντως ιδρυματικός και όχι σωματειακός χαρακτήρας των ΑΕΙ. Ενώ διαφαίνεται πως η ισχύς της υπό κρίση αρχής δεσμεύει τα κρατικά όργανα (και όχι πλέον τρίτους ιδιώτες) να απέσχουν από ενέργειες που θα υπερέβαιναν όσα επιτάσσει η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, δηλαδή από την κατ' αρχήν εποπτική τους δραστηριότητα. Επιπρόσθετα, στις νεότερες αποφάσεις της συναφούς νομολογίας επικράτησε ως ευρεία η αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη (και κατ' επέκταση της κανονιστικής δρώσας διοίκησης) για τον καθορισμό του εκάστοτε οργανωτικού προτύπου για τη δομή και τη λειτουργία των οργάνων διοίκησης των Ιδρυμάτων, όπως και για τον καθορισμό των ιδιοτήτων υπό τις οποίες θα μετέχουν τα μέλη στα όργανα διοίκησης των ΑΕΙ⁴⁶. Οι ανωτέρω παραδοχές που επικράτησαν στη νομολογία όσον αφορά τον κυρίως ιδρυματικό χαρακτήρα των ΑΕΙ, καθώς και η ανάθεση στην αρμοδιότητα της νομοθετικής λειτουργίας του διά νόμου προσδιορισμού του οργανωτικού πλαισίου των Ιδρυμάτων, ανταποκρίνονται στις κατ' άρθρο 16 παρ. 5 Σ. διατάξεις⁴⁷.

Μπορεί να παρατηρηθεί επίσης ότι, για τη συμπλήρωση της νεότερης νομολογιακής τάσης επανακαθορισμού της κανονιστικής εμβέλειας της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης, από το ΣτΕ διερευνήθηκε η συμφωνία των μεταγενέστερων νομοθετικών πλαισίων ρύθμισης της λειτουργίας των ΑΕΙ προς επιμέρους σκοπούς που φέρεται να διέπουν την πανεπιστημιακή δομή και λειτουργία. Συναφώς, σκοποί όπως, ενδεικτικά, η ανάγκη προσαρμογής των Ιδρυμάτων στις «μεταβαλλόμενες οικονομικές, κοινωνικές και επιστημονικές εξελίξεις» ή στις «εκάστοτε κρατούσες συνθήκες στην πανεπιστημιακή κοινότητα», η επίτευξη της «εξωστρέφειας των ΑΕΙ στο διεθνές περιβάλλον»,

⁴⁴ Μεταξύ άλλων στις ΣτΕ Ολ. 2786/1984 και ΣτΕ Ολ. 2805/1984.

⁴⁵ Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 89 επ.· Χ. Ανθόπουλος, *Γνωμοδότηση*, ό.π., σελ. 330 επ.

⁴⁶ Το ανωτέρω σκεπτικό συμπληρώνεται, εκτός των άλλων, από την επισήμανση της διάκρισης μεταξύ των εννόμων συνεπειών του καθεστώτος της αυτοδιοίκησης ΝΠΔΔ και της αυτονομίας. Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 89 επ.· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 519 επ.· ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 301 επ.· ΣτΕ Ολ. 982/2012, ό.π., σελ. 666 επ.· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 238 επ.· ΣτΕ Ολ. 653/2024, ό.π.

⁴⁷ Καθότι στις διατάξεις αυτές τα ΑΕΙ τυποποιούνται ως πλήρως αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ που τελούν υπό την εποπτεία του κράτους, χωρίς ειδικότερο προσδιορισμό. Συγχρόνως, κύριος σκοπός λειτουργίας των ΑΕΙ είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος μέσω της παροχής υπηρεσιών και όχι η συνένωση με σκοπό την ικανοποίηση ορισμένου κοινού επαγγελματικού συμφέροντος. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 538 επ.· Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 398 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 110 επ.

η ενίσχυση της «συνεργασίας και της επιστημονικής επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων ΑΕΙ της χώρας» κ.ά. κρίθηκαν θεμιτοί υπό την ισχύ των διατάξεων του άρθρου 16 Σ.⁴⁸.

Ο προαναφερόμενος επανακαθορισμός της νομολογιακής ερμηνείας της έννοιας της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ (και του συνακόλουθου περιορισμού της κανονιστικής εμβέλειας αυτής) φαίνεται να αφορά την ευρύτερη προβληματική της ανάγκης προσαρμογής των συνταγματικών ρυθμίσεων στις εξελισσόμενες συνθήκες σε αντίστιξη, όμως, με τον αυστηρό και τυπικό χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος. Από τον χαρακτήρα αυτό συνάγεται η απαίτηση, η ερμηνευτική προσέγγιση των συνταγματικών διατάξεων να διατηρεί έναν συστηματικό χαρακτήρα, υπό την έννοια της τήρησης της συνοχής του αυστηρού Συντάγματος και της διαφύλαξης της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Κατά λογική ακολουθία, η απαραίτητη, υπό ορισμένες συνθήκες, μεταβολή μίας παλαιότερα πάγιας ερμηνείας –χωρίς να έχει προηγηθεί η προβλεπόμενη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος– θα πρέπει να μπορεί να εξηγηθεί με επάρκεια και να αφίσταται από στοιχεία υπέρμετρου υποκειμενισμού⁴⁹.

Στο ειδικότερο ζήτημα της κρίσης για τη συμμετοχή εξωτερικών μελών στα Συμβούλια των ΑΕΙ (τόσο υπό το πλαίσιο του ν. 4009/2011 όσο και υπό τον ισχύοντα ν. 4957/2022), στη νομολογία έγινε αποδεκτή η θέση κατά την οποία στα παραπάνω όργανα διοίκησης δεν έχουν

⁴⁸ ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 301 επ.· ΣτΕ Ολ. 982/2012, ό.π., σελ. 666 επ.· ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 238 επ.· ΣτΕ Ολ. 653/2024, ό.π. Ακόμη, από το ΣτΕ διαλαμβάνονται για τη διαμόρφωση των κρίσεων του και οι σκοποί που τίθενται από τον κοινό νομοθέτη και όπως αυτοί διατυπώνονται ιδίως σε εισηγητικές ή και αιτιολογικές εκθέσεις των τυπικών νόμων. Παραδείγματος χάριν, το διά του ν. 3549/2007 καθορισθέν νέο τότε σύστημα σύνθεσης των εκλεκτορικών σωμάτων των πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων έγινε αποδεκτό ότι επιτρέπει τη «διασφάλιση μειζόνων εγγυήσεων αντικειμενικότητας και αμεροληψίας κατά την επιλογή και εξέλιξη των μελών των ΑΕΙ». ΣτΕ 32/2009, ό.π., σελ. 301. Αντιστοίχως, σύμφωνα με τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 (σκ. 15n) κρίθηκε ότι: «...η επιλογή από το νομοθέτη της συγκεκριμένης μορφής εκπροσωπήσεως των επί μέρους κατηγοριών του προσωπικού των ΑΕΙ στο Συμβούλιο του Ιδρύματος, η οποία εναπόκειται στην ευχέρειά του, εξυπηρετεί τον προαναφερθέντα σκοπό της επίμαχης ρυθμίσεως, δηλαδή την αντιμετώπιση της παθογένειας των ΑΕΙ από το προηγούμενο πρότυπο διοικήσεως και οργανώσεώς τους, το οποίο συνεπήγετο σχέσεις εξαρτήσεως μεταξύ των μελών της πανεπιστημιακής κοινότητας. Ο σκοπός δε αυτός είναι συνταγματικά θεμιτός...». ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 241. Η λήψη υπόψιν των σκοπών αυτών δεν φαίνεται, όμως, να υπόκειται σε περαιτέρω επεξεργασία εκ μέρους του Δικαστηρίου. Η παραπάνω διεύρυνση των σκοπών υπό τους οποίους οργανώνεται τα τελευταία ιδίως έτη το νομοθετικό πρότυπο δομής και λειτουργίας των ΑΕΙ συναρτάται εμφανώς με τις γενικές προτεραιότητες της νομοθετικής πολιτικής στον σχετικό τομέα. Μεταξύ άλλων, όπως προαναφέρθηκε, ιδίως μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 2414/1996 κατέστη δυνατή η διαχείριση περιουσιακών στοιχείων δημόσιων φορέων και οργανισμών σε συνθήκες απελευθέρωσης και κεφαλαιοποίησης. Ε. Πρεβεδούρου, Από την εταιρεία αξιοποίησης στο ΝΠΙΔ του άρθρου 58 του Ν 4009/2011, ό.π., σελ. 222 επ. Ειδικά ως προς τη δομή των ΑΕΙ –και με ιδιαίτερη επίταση μετά τη θέση σε ισχύ των νόμων 3549/2007 και 3848/2010– επιταχύνθηκε η διά τυπικών νόμων προσαρμογή της δομής αυτής στις ρυθμίσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στην προτεραιοποίηση της διεθνοποιημένης λειτουργίας των πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων. Όρο της εν λόγω διεθνοποίησης φαίνεται να αποτελεί η επίτευξη της οικονομικής, κεφαλαιακής και ακαδημαϊκής σύμπραξης των εγχώριων ΑΕΙ με Ιδρύματα της αλλοδαπής, χωρίς να απαιτείται σε κάθε περίπτωση η συνδρομή της ακαδημαϊκής ιδιότητας των προσώπων που θα απαρτίζουν τα νέα όργανα διοίκησης των ΑΕΙ. Π. Φουντεδάκη, Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 107 επ.

⁴⁹ Η μεταβολή προηγούμενων ερμηνευτικών προσεγγίσεων επί συνταγματικών προβλέψεων, η οποία πραγματοποιείται εκτός των ορισμένων, τυπικών αναθεωρητικών διαδικασιών και χωρίς, συνεπώς, την προηγούμενη μεταβολή της γραμματικής διατύπωσης του Συντάγματος, έχει περιγραφεί στην επιστήμη και ως «δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος». Για την προβληματική βλ. αναλυτικά Σ. Βλαχόπουλο, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος (Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες), 2014, σελ. 17 επ. και 24 επ.· Ε. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2021, σελ. 85 επ.

ανατεθεί αρμοδιότητες που να σχετίζονται με τη διαχείριση των *stricto sensu* ακαδημαϊκών θεμάτων. Ή, έστω, η ανάθεση τέτοιας κατηγορίας αρμοδιοτήτων νομοθετήθηκε παράλληλα με την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, ύστερα από έκφραση γνώμης ή σύμφωνης γνώμης άλλου οργάνου διοίκησης⁵⁰.

Ωστόσο, το ως άνω επιχείρημα θα πρέπει να θεωρηθεί πιο σωστά ως τυπικό. Στο όργανο του Συμβουλίου έχει ανατεθεί (διά τυπικού νόμου) ιδιαίτερο εύρος αρμοδιοτήτων (όπως, μεταξύ άλλων, η αρμοδιότητα επιλογής της αναπτυξιακής στρατηγικής των Ιδρυμάτων, η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων άλλων οργάνων διοίκησης, η αρμοδιότητα προεπιλογής μεταξύ υποψηφίων Πρυτάνεων και Κοσμητόρων κ.ά.)⁵¹. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 1 ν. 4957/2022, στο Συμβούλιο Διοίκησης του Ιδρύματος ανατίθεται πλέον το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας μεταξύ των οργάνων διοίκησης αυτού⁵², όπως και η αρμοδιότητα έγκρισης των συναπτόμενων με το ΑΕΙ συμβάσεων με φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Συνεπώς, στο όργανο του Συμβουλίου ανατίθενται κρίσιμης σημασίας, αποφασιστικές αρμοδιότητες, με επίδραση και στο παρεχόμενο από τα ΑΕΙ επιστημονικό, ερευνητικό και διδακτικό έργο. Δηλαδή, με, εκ των πραγμάτων, διαπλοκή των αποφάσεων τις οποίες λαμβάνει το Συμβούλιο με το έργο το οποίο ασκείται από μέλη ΔΕΠ –που είναι οι κατ' εξοχήν φορείς του δικαιώματος της ακαδημαϊκής ελευθερίας– όπως και με το περιεχόμενο των υπηρεσιών που παρέχεται στους φοιτητές των Ιδρυμάτων, ως των κυριότερων χρηστών των πανεπιστημιακών υπηρεσιών⁵³.

Ζήτημα προκύπτει ορθότερα και όσον αφορά τις ιδιότητες που μπορούν να διαθέτουν τα εξωτερικά μέλη σύμφωνα με τον νόμο, η ρύθμιση του οποίου –και κατά τη νομολογιακή ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ.– ανατίθεται κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη και της κανονιστικής δράσας διοίκησης.

Αρχικά, όπως αναφέρθηκε, με τη ΣτΕ 32/2009 κρίθηκε σύμφωνα με τις σχετικές συνταγματικές ρυθμίσεις η συναφής πρόβλεψη του ν. 3549/2007 περί της υποχρεωτικής σύνθεσης (κατά το 1/3) των εκλεκτορικών σωμάτων των ΑΕΙ από μέλη ΔΕΠ εκτός του εκάστοτε οικείου ΑΕΙ. Εμφανώς, υπό την ως άνω πρόβλεψη, η συμμετοχή εξωτερικών μελών σε εκλεκτορικό όργανο ΑΕΙ περιοριζόταν τόσο αριθμητικά όσο, όμως, και από την άποψη ότι η περιγραφόμενη διεύρυνση σχετιζόταν αποκλειστικά με μέλη ΔΕΠ ελληνικών ΑΕΙ. Αντιθέτως, με τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 κρίθηκε ως σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 5 Σ. η –βάσει του ν. 4009/2011– συμμετοχή τρίτων προσώπων (με ισότιμο δικαίωμα ψήφου με τα εσωτερικά μέλη που προέρχονται από το οικείο Ίδρυμα)

⁵⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 239. Η παραπάνω διάκριση απαντάται και σε παλαιότερες αποφάσεις. Σύμφωνα ενδεικτικά με τη ΣτΕ Ολ. 982/2012: «...όταν το ρυθμιζόμενο θέμα είναι αμιγώς ή έχει προεχόντως διοικητικό, και όχι επιστημονικό, χαρακτήρα δεν αντιτίθεται στο Σύνταγμα η συμμετοχή όλων των παραγόντων της πανεπιστημιακής ζωής στη λήψη της σχετικής απόφασης». ΣτΕ Ολ. 982/2012, ό.π., σελ. 666.

⁵¹ Βλ. ενδεικτικά Γνωμοδότηση, ό.π., σελ. 3 επ.

⁵² Σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 1 εδάφ. α' ν.4957/2022: «Το Συμβούλιο Διοίκησης (Σ.Δ.) έχει τις αρμοδιότητες του παρόντος και όσες άλλες προβλέπονται από τον εσωτερικό κανονισμό του Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (Α.Ε.Ι.), εφόσον αυτές δεν έχουν ανατεθεί από τον νόμο σε άλλα όργανα του Α.Ε.Ι.».

⁵³ Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 400 επ.· Χ. Ανθόπουλος, Γνωμοδότηση, ό.π., σελ. 331· Κ. Χρυσόγονος, Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων, ό.π., σελ. 326· Κ. Γιαννακόπουλος, Η αποδόμηση των πανεπιστημίων, ό.π., σελ. 339 επ.

σε νέο, συλλογικό όργανο διοίκησης των ΑΕΙ (που διαθέτει αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες), χωρίς τα εν λόγω εξωτερικά μέλη να φέρουν υποχρεωτικά ακαδημαϊκή ιδιότητα, ως μέλη του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού είτε ελληνικών είτε αλλοδαπών πανεπιστημίων, σε αριθμό που αντιπροσωπεύουν αξιοσημείωτη μειοψηφία εντός του συλλογικού οργάνου. Στη ΣτΕ Ολ. 519/2015 έγιναν αποδεκτά τα κριτήρια εκλογιμότητας των υποψηφίων εξωτερικών μελών (όπως αυτά νομοθετήθηκαν τελικώς σύμφωνα με τις τροποποιητικές διατάξεις του ν. 4076/2012). Κρίνοντας το ανώτατο ακυρωτικό ότι η κατοχή τουλάχιστον πτυχίου ημεδαπού ή αλλοδαπού ΑΕΙ, από κοινού με την «*ευρεία αναγνώριση του υποψηφίου στην επιστήμη, στα γράμματα ή στις τέχνες*» συνιστούν επαρκείς προϋποθέσεις κατάληψης θέσης μέλους Συμβουλίου ελληνικού ΑΕΙ⁵⁴. Μάλιστα, με την πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 653/2024, κρίθηκαν σύμφωνες με τις συνταγματικές προβλέψεις οι περαιτέρω σχετικοποιημένες προϋποθέσεις που τέθηκαν από τον ισχύοντα ν. 4957/2022 ως προς τη συμμετοχή τρίτων προσώπων στα Συμβούλια Διοίκησης των ΑΕΙ⁵⁵.

Εκτιμώντας τη συμφωνία των παραπάνω νομοθετικών ρυθμίσεων με το Σύνταγμα, η Ολομέλεια του ΣτΕ αξιοποίησε κυρίως το επιχείρημα περί της ένταξης των εξωτερικών μελών του Συμβουλίου του Ιδρύματος στο οργανωτικό πλέγμα του οικείου ΑΕΙ. Δηλαδή ότι, ύστερα από την εκλογή τους, και τα εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου αποτελούν εσωτερικά όργανα του Ιδρύματος, συνιστώντας αυτά τμήμα ενός από τα κυριότερα όργανα της πανεπιστημιακής διοίκησης⁵⁶. Ενισχυτικά προς την υπό κρίση επιχειρηματολογία, από το ΣτΕ συναξιολογήθηκε και το γεγονός ότι, τα εξωτερικά μέλη του Συμβουλίου αντλούν την νομιμοποίησή τους άμεσα από τα μέλη ΔΕΠ τα οποία έχουν εκλεγεί ήδη ως εσωτερικά μέλη του οργάνου, καθώς και έμμεσα από το σύνολο των μελών του εκπαιδευτικού και εν γένει πανεπιστημιακού προσωπικού του οικείου Ιδρύματος, το οποίο μετέχει στη διαδικασία εκλογής των εξωτερικών κατ' έμμεσο τρόπο, εκλέγοντας απευθείας τα εσωτερικά μέλη. Προς επίρρωση αυτών των σκέψεων, στην κρίση της Ολομέλειας συμπεριλήφθηκε και η νομοθετική προϋπόθεση της απαίτησης της κατά τα παραπάνω εκλογής των εξωτερικών μελών με αυξημένη πλειοψηφία⁵⁷.

Η συμμετοχή, ωστόσο, διά τυπικού νόμου τρίτων προσώπων (τα οποία μάλιστα δεν ανήκουν στο εκπαιδευτικό προσωπικό ημεδαπών ή αλλοδαπών ΑΕΙ) σε όργανο διοίκησης ελληνικών πανεπιστημίων, το οποίο ασκεί αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες (συναφείς, έστω και εμμέσως, με *stricto sensu* ακαδημαϊκά θέματα), υπάγεται δυσχερώς στις σύμφωνες με το άρθρο 16 παρ. 5 εδάφ. α' Σ. αρμοδιότητες του κοινού νομοθέτη. Καθόσον, κατά τη γραμματική διατύπωση της

⁵⁴ Πάντως, η διατύπωση η οποία αξιοποιήθηκε εκ μέρους της Ολομέλειας του ΣτΕ (η οποία αποδέχεται ως έχει την αντίστοιχη νομοθετική διατύπωση) φαίνεται να εμπεριέχει ορισμένη αντίφαση: «...ο υποψήφιος (σ.σ.: για τη θέση εξωτερικού μέλους) θα πρέπει να διαθέτει αυξημένα τυπικά προσόντα και τουλάχιστον πτυχίο ημεδαπού ή αναγνωρισμένου αλλοδαπού ΑΕΙ...» (σκ. 15η). ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 239. Πανομοιότυπη, προβληματική διατύπωση περιλαμβάνεται και στην πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 653/2024, ό.π. Ωστόσο, προδήλως, οι ανωτέρω νομοθετικά οριζόμενες ιδιότητες των εξωτερικών δεν ανταποκρίνονται στα ιδιαίτεως αυξημένα, τυπικά και ουσιαστικά, προσόντα εκλογής και εξέλιξης μελών ΔΕΠ. Επιπλέον, συμβιβάζεται δυσχερώς η έννοια της κατοχής αυξημένων τυπικών προσόντων με την καθιέρωση ως ελάχιστης νομοθετικής προϋπόθεσης της κατοχής μόνον πτυχίου ημεδαπού ή αναγνωρισμένου αλλοδαπού ΑΕΙ. Γ. Γεραπετρίτης/Σ. Βλαχόπουλος, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων*, ό.π., σελ. 334.

⁵⁵ ΣτΕ Ολ. 653/2024, ό.π.

⁵⁶ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 519/2015, ό.π., σελ. 238 επ.

⁵⁷ Ibidem, σελ. 239· Σ. Βλαχόπουλος, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 246 επ.

παραπάνω συνταγματικής διάταξης, τα εγχώρια ΑΕΙ επιβάλλεται να αυτοδιοικούνται (και, μάλιστα, «πλήρως»). Έτσι, τα μέλη των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ θα πρέπει, πιο σωστά, να ευρίσκονται σε σχέση ουσιαστικής εγγύτητας, τόσο μεταξύ τους όσο και σε αναφορά προς το επιστημονικό, ερευνητικό και διδακτικό έργο, η διεξαγωγή του οποίου συνιστά και τον κυριότερο σκοπό λειτουργίας αυτών. Επιπρόσθετα, όπως προεκτέθηκε, συνταγματικό όριο του κοινού νομοθέτη και της κανονιστικής δράσας διοίκησης συνιστά και η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η οποία, από κοινού με την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ, συνιστούν τις αναγκαίες λειτουργικές εκφάνσεις της θεσμικής εγγύησης της επιστημονικής ελευθερίας⁵⁸. Θα μπορούσε να παρατηρηθεί συναφώς ότι, η νομολογία του ΣτΕ δεν προέβη σε πιο κατάλληλα επεξεργασμένη αιτιολογία των κρίσεων της ιδιαίτερα από τη ΣτΕ Ολ. 519/2015 και εφεξής. Αυτό διότι φαίνεται να υιοθετούνται κριτήρια προγενέστερων αποφάσεων (όπως ενδεικτικά της ΣτΕ 32/2009), στις οποίες δεν είχε τεθεί άμεσα η προβληματική της συμμετοχής τρίτων ιδιωτών (υπό την ιδιότητα του εξωτερικού μέλους) σε όργανα διοίκησης των ΑΕΙ.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, η νομολογιακή κατασκευή της εκ των υστέρων (δηλαδή μετά την εκλογή τους) ένταξης των εξωτερικών μελών των Συμβουλίων μεταξύ των οργάνων διοίκησης των ΑΕΙ δε φαίνεται, ορθότερα, να συμπληρώνει τις ελάχιστες απαιτήσεις της κανονιστικής εμβέλειας της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων, όπως αυτές προκύπτουν από καθαυτή τη γλωσσική σημασία της έννοιας. Αντιθέτως, δεδομένου του κατ' αρχήν ιδρυματικού χαρακτήρα των ΑΕΙ ως ΝΠΔΔ, καθώς και της ορθά κριθείσας δυνατότητας του κοινού νομοθέτη για επιλογή του ειδικότερου οργανωτικού πλέγματος λειτουργίας των ΑΕΙ (και συνακόλουθα των ιδιοτήτων των προσώπων που θα συγκροτούν τα όργανα διοίκησης των Ιδρυμάτων), η συμμετοχή διά τυπικού νόμου τρίτων ιδιωτών (και μάλιστα υπό τις νομοθετικές προϋποθέσεις που τίθενται στον ισχύοντα ν. 4957/2022) θα μπορούσε να γίνει αποδεκτή πρωτίτως εφόσον η συμμετοχή αυτή καθοριζόταν για όργανα που θα διέθεταν αποκλειστικά γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες⁵⁹.

IV. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 5 Σ. επαφίεται συνειδητά στον κοινό νομοθέτη (και, κατ' επέκταση, στην κανονιστικώς δράσα διοίκηση) η αρμοδιότητα του προσδιορισμού εν γένει του οργανωτικού συστήματος δομής και λειτουργίας των ΑΕΙ. Τα όργανα των ΑΕΙ –στο πλαίσιο της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησής τους– συγκροτούνται με προσωπικό το οποίο επιλέγεται από αυτά τα ίδια, υπό ιδιότητες οι οποίες καθορίζονται κατ' αρχήν στην κοινή νομοθεσία. Η αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης είχε ερμηνευθεί αρχικά στη νομολογία ως απαγορευτική, τόσο της άμεσης κρατικής επιρροής, όσο και της συμμετοχής ιδιωτών κατά τη συγκρότηση και λειτουργία των

⁵⁸ Δ. Σαραφιανός, «Άρθρο 16», ό.π., σελ. 400 επ.· Χ. Ανθόπουλος, *Γνωμοδότηση*, ό.π., σελ. 331· Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ό.π., σελ. 323 επ.· Γ. Γεραπετρίτης/Σ. Βλαχόπουλος, *Γνωμοδότηση προς τη Σύνοδο των Πρυτάνεων*, ό.π., σελ. 334· Κ. Γιαννακόπουλος, *Η αποδόμηση των πανεπιστημίων*, ό.π., σελ. 339 επ. Για την αντίθεση άποψη στην επιστήμη βλ. ενδεικτικά Π. Φουντεδάκη, *Παρουσίαση της απόφασης ΣτΕ Ολ. 519/2015*, ό.π., σελ. 107 επ. και τις εκεί αναγραφόμενες βιβλιογραφικές αναφορές.

⁵⁹ Χ. Ανθόπουλος, *Γνωμοδότηση*, ό.π., σελ. 331.

οργάνων διοίκησης των πανεπιστημίων, με την αποδοχή περιορισμένων εξαιρέσεων. Σύμφωνα με τη μεταγενεστέρως κρατούσα νομολογία, οι δυνατότητες του κοινού νομοθέτη θα πρέπει να θεωρηθούν διευρυμένες, υπό την αξιοποίηση σκοπών κρινόμενων ως σύμφωνων με το άρθρο 16 παρ. 5 Σ., όπως, εκτός των άλλων, της ανάγκης προσαρμογής των εγχώριων ΑΕΙ στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές, οικονομικές και επιστημονικές εξελίξεις (με την προσαρμογή αυτή να αντανακλάται εν μέρει στην κοινή νομοθεσία για τα ΑΕΙ που θεσπίστηκε το διάστημα των τελευταίων ετών). Βασικό πεδίο εφαρμογής της νεότερης νομολογιακής κατεύθυνσης υπήρξε το ζήτημα της συμμετοχής εξωτερικών μελών (που δεν διαθέτουν ακαδημαϊκή ιδιότητα) σε όργανα διοίκησης ημεδαπών ΑΕΙ, η οποία κρίθηκε επανειλημμένα ως σύμφωνη με το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ. Όμως, στη νεότερη ερμηνευτική προσέγγιση στη νομολογία δεν φαίνεται να εξηγείται με επάρκεια το επιτρεπτό (από την άποψη του Συντάγματος) της συμμετοχής προσώπων που δεν έχουν ιδιότητα μέλους ΔΕΠ σε όργανα με αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και επίδραση και επί ακαδημαϊκών θεμάτων των ΑΕΙ, παρά την ισχύ της αρχής της πλήρους αυτοδιοίκησης των Ιδρυμάτων. □