

Τα όρια του ασκούμενου από τον Πρύτανη ελέγχου της εκλογής Μελών Δ.Ε.Π.

Δ. ΜΕΛΙΣΣΑΣ*

Ι. Η θέση του προβλήματος

Με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 19 εδ. α' του πρόσφατου ν. 3027/2002 (ΦΕΚ Α' 152/28.6.2002), τέθηκε και πάλι το ζήτημα του ελέγχου στις πράξεις των εκλεκτορικών σωμάτων των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, σχετικά με την εκλογή και την εξέλιξη των μελών του Διδακτικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού των Α.Ε.Ι. Δεν είναι η πρώτη φορά που ο νομοθέτης ασχολείται με το ακανθώδες αυτό ζήτημα, που προσλαμβάνει ιδιαίτερα νευραλγικό χαρακτήρα, αφού συνδέεται με το ζήτημα της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της πλήρους αυτοδιοίκησης των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, που αποτελεί και συνταγματική επιταγή (άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος). Κατά το παρελθόν, ο τυπικός νομοθέτης αποπειράθηκε (άρθρο 1 ν. 1674/1986) να εξουσιοδοτήσει τη Διοίκηση να προβαίνει, με κανονιστικά προεδρικά διατάγματα, στη μεταβίβαση προς τους πρυτάνεις τόσο της αρμοδιότητας του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων για την έκδοση των πράξεων διορισμού.

* Δημήτρης Μέλισσας. Επικουρος Καθηγητής Γενικού Τμήματος Δικαίου Παντείου Πανεπιστημίου

πρόσληψης, μονιμοποίησης ή ανανέωσης σύμβασης του προσωπικού κάθε κατηγορίας των Α.Ε.Ι., όσο και της αρμοδιότητας του ίδιου Υπουργού να ενεργεί έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις των οικείων πανεπιστημιακών οργάνων. Ως γνωστόν, από τον έλεγχο του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων εξαρτάται η έκδοση ή μη των σχετικών πράξεων διορισμού, πρόσληψης κ.λπ. του προσωπικού των Α.Ε.Ι. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι, η διάταξη αυτή καταργούσε τη συνταγματική αρμοδιότητα του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων να ενεργεί τον εν λόγω έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των οικείων πανεπιστημιακών οργάνων και, κατ' επέκταση, καταργούσε την αρμοδιότητα άσκησης διοικητικής εποπτείας της Πολιτείας στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΣτΕ 874/1992 Ολομ.)¹. Επομένως, η διάταξη αυτή κρίθηκε αντισυνταγματική και, έκτοτε, δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

II. Ο έλεγχος νομιμότητας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων

1. Προκειμένου να φωτισθεί η νέα διάταξη του άρθρου 3 παρ. 19 εδ. α' του ν. 3027/2002, που δεν έχει προλάβει ακόμα να δοκιμασθεί στην πράξη, θα επιχειρήσω να προσεγγίσω το ζήτημα υπό το πρίσμα του προϋσχύσαντος νομοθετικού πλαισίου, αξιολογώντας και τα σχετικά πορίσματα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η ΣτΕ 874/1992 προσέδωσε, καταρχάς, συνταγματική κατοχύρωση στην άσκηση διοικητικής εποπτείας στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα από το Κράτος και, ειδικότερα, από τον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Επανάλαβε, δηλαδή, το Δικαστήριο τον αυτονόητο κανόνα, ότι τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα είναι, μεν, πλήρως αυτοδιοικούμενα, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ακαδημαϊκή ελευθερία έρευνας και διδασκαλίας, το δικαίωμα ανάδειξης του διδακτικού προσωπικού και των οργάνων διοίκησής τους² (Προέδρου, Τμημάτων, Πρυτάνεων), καθώς επίσης και η οικονομική ή δημοσιονομική τους αυτοτέλεια³, δεν είναι όμως αυτόνομα⁴. Πράγματι, τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, που είναι προικισμένα με νομική προσωπικότητα και πλήρη αυτοδιοίκηση,

υπάρχουν και έχουν αυτή τη νομική μορφή επειδή την καθόρισε ο συνταγματικός νομοθέτης⁵, δηλαδή όργανο κρατικό, και η νομική τους φυσιογνωμία δεν μπορεί να μεταβληθεί από τον τυπικό νομοθέτη παρά μόνο αν κάτι τέτοιο επιτευχθεί στην επόμενη αναθεωρητική πρωτοβουλία⁶. Τα Α.Ε.Ι. υπάγονται σε διοικητική εποπτεία, από την οποία δεν εξαιρείται κανένα απολύτως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Κάθε ν.π.δ.δ. υπάγεται σε έναν έλεγχο, λιγότερο ή περισσότερο αυστηρό ή χαλαρό, που πάντως, ασκείται από το εκάστοτε αρμόδιο κρατικό όργανο, συνήθως τον αρμόδιο υπουργό⁷. Υπό το πρίσμα αυτό, η διοικητική εποπτεία διαθέτει συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος) και, συνεπώς, το άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος που προβλέπει τη διοικητική εποπτεία στα Α.Ε.Ι., απλά και μόνο την επαναλαμβάνει και την τονίζει⁸.

2. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η καταρχήν ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών διοικητικής εποπτείας, σύμφυτη και με τη δημοκρατική αρχή, αποτελεί πράγματι συνταγματική επιταγή. Αντίθετα, το βάθος και το εύρος της διοικητικής αυτής εποπτείας δεν προδιαγράφονται από το Σύνταγμα κατά τρόπο γενικό και ενιαίο για όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Έτσι, ο βαθμός της εποπτείας στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης διαφέρει από εκείνον των νοσηλευτικών ιδρυμάτων, ή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Ειδικά για τα τελευταία, η ένταση και ο βαθμός της διοικητικής εποπτείας οφείλουν να καθορισθούν με συνεκτίμηση και υπό το φως των οικείων συνταγματικών ρυθμίσεων. Η μόνη μορφή διοικητικής εποπτείας, η οποία θα πρέπει να θεωρηθεί συμβατή με τον πλήρως αυτοδιοικούμενο χαρακτήρα των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, είναι ο χαλαρότερος δυνατός έλεγχος νομιμότητας, ενώ οποιαδήποτε μορφή ελέγχου ουσίας θα πρέπει να θεωρηθεί ότι αποκλείεται εκ των προτέρων⁹.

3. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το ζήτημα, αν ο έλεγχος νομιμότητας από τον Υπουργό Παιδείας ασκείται σε όλες τις πράξεις των πανεπιστημιακών οργάνων που σχετίζονται καθ' οιονδήποτε τρόπο με το διορισμό, τη πρόσληψη κ.λπ. μελών ΔΕΠ, ή εάν, αντίθετα, ο έλεγχος αυτός ασκείται μόνο στις περιπτώσεις που η σχετική

πανεπιστημιακή διαδικασία απολήγει, πράγματι, στο διορισμό, πρόσληψη, μετάκληση, ανανέωση σύμβασης κ.λπ. Η μνεία, δηλαδή, στο νόμο, των περιπτώσεων κατά τις οποίες χωρεί έλεγχος νομιμότητας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας, είναι εξαντλητική, ή μήπως το άρθρο 6 περ. Στ' παρ. 9 του ν. 2083/1992, σχετικά με το διορισμό και τη μονιμοποίηση μελών Δ.Ε.Π., αποβλέπει στη συνήθη περίπτωση υπηρεσιακής εξέλιξης Δ.Ε.Π., και μήπως από τη νομοτεχνική κατάσταση του δεν θα μπορούσε να συναχθεί εξ αντιδιαστολής ότι δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας άλλες πράξεις των πανεπιστημιακών οργάνων, που δεν αναφέρονται σε διορισμό ή μονιμοποίηση¹⁶; Υποστηρίξιμες είναι κατ' αρχάς και οι δύο απόψεις, αφού, όπως αναφέρουμε παραπάνω, το Σύνταγμα επιβάλλει τη διοικητική εποπτεία στα Πανεπιστήμια, δεν προδιαγράφει, όμως, ούτε την ένταση ούτε το εύρος της. Μιά προσεκτική ματιά στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας θα ενθάρρυνε την άποψη, ότι σε έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και οι πράξεις που δεν καταλήγουν τελικά στο διορισμό ή τη μονιμοποίηση. Έτσι, με την 2289/2001 απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας ασχολήθηκε με ένδικη διαφορά, κατά την οποία η διαδικασία εκλογής είχε κηρυχθεί άγονη, και, παρόλα αυτά, ασκήθηκε έλεγχος νομιμότητας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ο οποίος, μάλιστα, επέστρεψε το φάκελο στο Πανεπιστήμιο, κρίνοντας ότι η κήρυξη της εκλογής ως άγονης δεν ήταν, στη συγκεκριμένη αυτή περίπτωση, νόμιμη. Το ίδιο κατά βάση ζήτημα αντιμετώπισε και η ΣτΕ 715/1997 (με αυξημένη σύνθεση), που, ερμηνεύοντας τις αναφερόμενες παραπάνω διατάξεις, διατύπωσε ρητή μείζονα σκέψη, σύμφωνα με την οποία η περίπτωση κήρυξης της διαδικασίας εκλογής ως άγονης υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας. Αν η νομολογία επεκταθεί περαιτέρω, θα πρέπει να θεωρήσουμε, για την ταυτότητα του λόγου, ότι σε έλεγχο νομιμότητας υπόκειται κάθε πράξη, θετικού ή αρνητικού περιεχομένου, η οποία αφορά την εξέλιξη μέλους Δ.Ε.Π., αρκεί η πράξη αυτή να εκδίδεται από το εκάστοτε αρμόδιο εκλεκτορικό σώμα κατά τη διαδικασία το Ν. 2083/1992.

4. Ζήτημα γεννάται, αν ο έλεγχος νομιμότητας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων είναι μόνον

αυτεπάγγελτος ή αν, αντίθετα, μπορεί να ασκηθεί και κατόπιν αιτήματος είτε του κρινομένου μέλους Δ.Ε.Π. είτε οποιουδήποτε άλλου θεμελιώνει σχετικό έννομο συμφέρον. Είναι γεγονός ότι η νομοθεσία (άρθρο 6 περ. Στ' παρ. 9 ν. 2083/1992) αντιλαμβάνεται τον έλεγχο νομιμότητας ως αυτεπάγγελο και, υπό το πρίσμα αυτό τον οργανώνει. Έτσι, η διάταξη αυτή προβλέπει την απ' ευθείας διαβίβαση στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων όλου του φακέλου με τα πρακτικά εκλογής (ή κήρυξης της διαδικασίας ως άγονης, ΣτΕ 715/1997, επταμελούς), προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα να προβεί οίκοθεν στον διαγραφόμενο από τις παραπάνω διατάξεις έλεγχο νομιμότητας. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να αποκλεισθεί και η δυνατότητα άσκησης παρόμοιου ελέγχου ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, την οποία δεν προβλέπει μεν ο ίδιος ο νομοθέτης, η υποβολή της, όμως, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως άσκηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, που αποτελεί, ως γνωστό, συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα (άρθρο 10 Σ.) και μπορεί, βέβαια, ανεμπόδιστα να ασκείται και από τα ενδιαφερόμενα μέλη Δ.Ε.Π.

III. Το εύρος του προκαταρκτικού ελέγχου από τον Πρύτανη

1. Ιδιαίτερα σημαντική τροποποίηση στο σύστημα ελέγχου νομιμότητας που καθόρισε το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο, επιφέρει η πρόσφατη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 19 εδ. α' ν. 3027/2002: σε στάδιο προγενέστερο του ελέγχου νομιμότητας του Υπουργού, πρέπει να ασκείται έλεγχος νομιμότητας από τον Πρύτανη. Ωστόσο, αν και για πρώτη φορά αποτυπώνεται από τον τυπικό νομοθέτη ο όρος "προκαταρκτικός" έλεγχος, αυτός δεν διαφοροποιείται κατά την εμβέλεια και το εύρος του από τον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί σε τελικό στάδιο ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Ο χαρακτήρας του νεοπαγούς πρυτανικού ελέγχου ως ελέγχου νομιμότητας και μόνο, εναπόκειται, πάντως, στον κοινό νομοθέτη. Αν, δηλαδή, η άσκηση ελέγχου ουσίας, ο οποίος είναι πολύ ευρύτερος από τον ασκούμενο από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων έλεγχο νομιμότητας, αποκλείεται από το άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος, δεν μπορεί κανείς να ισχυρισθεί το ίδιο και

για τον έλεγχο που ασκεί ο Πρύτανης, διότι αυτός, ως όργανο του ίδιου του Α.Ε.Ι. και όχι της Πολιτείας, δεν εντάσσεται στη διαδικασία διοικητικής εποπτείας, την οποία ασκεί μόνον το κρατικό όργανο, δηλαδή ο Υπουργός¹¹. Ο κοινός νομοθέτης κωλύεται να υπαγάγει σε έλεγχο ουσίας από τον Υπουργό τις πράξεις των εκλεκτορικών σωμάτων, δεν συμβαίνει, όμως, το ίδιο και για τον Πρύτανη. Ο ν. 3027/2002, πάντως, σε μια επαινετέα εκδήλωση αυτοπεριορισμού, προέβλεψε ρητώς, ότι και ο πρυτανικός έλεγχος συνιστά προγενέστερο στάδιο του ελέγχου του Υπουργού και φέρει, κατά συνέπεια, όπως σαφώς ορίζεται στη σχετική διάταξη, τα χαρακτηριστικά του ελέγχου νομιμότητας. Επομένως, οι αναφερόμενες παραπάνω επισημάνσεις ισχύουν κατ' αντιστοιχία και για τον πρυτανικό έλεγχο. Έτσι, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι, παρά το γράμμα του νόμου, στον έλεγχο νομιμότητας του ν. 3027/2002 υπόκεινται όχι μόνον οι πράξεις εκλογής ή μονιμοποίησης μελών Δ.Ε.Π. αλλά και εκείνες που αφορούν την υπηρεσιακή και ακαδημαϊκή τους εξέλιξη, που αποφασίζει το εκλεκτορικό σώμα. Θα πρέπει, επίσης, να γίνει δεκτό, ότι ο Πρύτανης μπορεί να επιληφθεί της νομιμότητας της σχετικής απόφασης, όχι μόνον αυτεπάγγελτα, αλλά και ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου. Υπό το νέο καθεστώς ελέγχου νομιμότητας, λοιπόν, θα μπορεί ο υποψήφιος για πρόσληψη, εξέλιξη, διορισμό, μονιμοποίηση κ.λπ., η υποψηφιότητα του οποίου απορρίπτεται από το εκλεκτορικό σώμα, να προσφύγει ενώπιον του Πρύτανη σε προκαταρκτικό στάδιο και, στη συνέχεια στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Συντάγματος.

2. Η θεωρητική ένταξη του πρυτανικού ελέγχου είναι, βέβαια, ιδιαίτερα δυσχερής. Είναι, πράγματι, δύσκολο να ενταχθεί ο πρυτανικός έλεγχος του ν. 3027/2002 σε μιά από τις κλασσικές μορφές ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης, οι οποίες κυρίως διακρίνονται στον ιεραρχικό έλεγχο και τη διοικητική εποπτεία. Η περίπτωση της διοικητικής εποπτείας αποκλείεται, αφού προϋποθέτει ότι το εποπτευόμενο όργανο ανήκει σε διαφορετικό νομικό πρόσωπο από εκείνο στο οποίο ανήκει το εποπτεύον, που συνήθως αποτελεί κρατικό όργανο. Ωστόσο, ούτε μορφή ιεραρχικού ελέγχου μπορεί να θεωρηθεί

ότι συνιστά ο πρυτανικός έλεγχος, αφού η σχέση μεταξύ εκλεκτορικού σώματος και Πρυτάνεως δεν μπορεί, βέβαια, να θεωρηθεί σχέση ιεραρχικής υπαγωγής¹². Βρισκόμαστε, λοιπόν, μπροστά σε μία περίπτωση καινοφανούς μορφής ελέγχου νομιμότητας, όχι τόσο ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου αυτού, όσο, κυρίως, ως προς τη σχέση μεταξύ ελέγχοντος και ελεγχόμενου οργάνου. Επομένως, σε μια πρώτη προσέγγιση, δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί ότι τίθεται ζήτημα αντίθεσης του ίδιου του ελέγχου με το νόμο και, πολύ περισσότερο, με το Σύνταγμα.

3. Ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο Πρύτανης και κατόπιν ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, δεν μπορεί να διαφοροποιείται, τουλάχιστον ουσιωδώς, από τον έλεγχο νομιμότητας που είναι γνωστός στη θεωρία του διοικητικού δικαίου, αλλά και την πρακτική. Έλεγχος νομιμότητας σημαίνει ότι τίθεται υπό την κρίση του ελέγχοντος οργάνου οτιδήποτε θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου νομιμότητας, ακυρωτικού, δηλαδή, ελέγχου¹³. Ο Πρύτανης και ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων δικαιούνται να ελέγχουν την αρμοδιότητα του εκλεκτορικού σώματος να εκδώσει την ελεγχόμενη πράξη. Δικαιούνται να ελέγχουν την τήρηση των ουσιωδών τύπων της σχετικής διαδικασίας (όπως την τήρηση της διαδικασίας υποβολής εισηγητικών εκθέσεων¹⁴ και τη συγκρότηση και σύνθεση του εκλεκτορικού σώματος, ιδίως ως προς την τήρηση των εχεγγύων αμεροληψίας¹⁵), την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου (όπως, για παράδειγμα, των διατάξεων που σχετίζονται με τη διάρκεια της διαδικασίας¹⁶) και την αιτιολογία της απόφασης του εκλεκτορικού σώματος, η οποία μπορεί να ελεγχθεί και από τα δικαστήρια. Έτσι, ο Πρύτανης και ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων μπορούν να εναντιωθούν σε μια αιτιολογία ανεπαρκή (π.χ. ότι ο υποψήφιος που εκλέγεται πληροί μία από τις προϋποθέσεις του νόμου, χωρίς να αναφέρονται οι υπόλοιπες), παράνομη (π.χ. ότι ο υποψήφιος δεν έχει τα απαιτούμενα προσόντα, αλλά πρέπει να εκλεγεί λόγω της λαμπρής προσωπικότητάς του, ή ότι ο υποψήφιος δεν μπορεί να εκλεγεί παρ' ότι έχει τα απαιτούμενα προσόντα, διότι τον βαρύνουν οικογενειακές υποχρεώσεις), αόριστη (π.χ. ότι ο υποψήφιος είναι καλός).

συμπερασματική (εκείνη που θα μπορούσε, δηλαδή, αυτούσια να μεταφερθεί σε άλλες υποθέσεις), κ.λπ. Τέλος, ο Πρύτανης και ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων μπορούν να διαγνώσουν πλάνη περί τα πράγματα π.χ. ως προς τον αριθμό των δημοσιεύσεων, ακόμη και κατάχρηση εξουσίας, μολονότι η σημασία αυτής της μορφής παρανομίας υπήρξε πάντοτε και εξακολουθεί να είναι περιθωριακή.

4. Για το ζήτημα της εκτελεστότητας των πράξεων με τις οποίες ασκείται ο έλεγχος νομιμότητας, είτε από τον Πρύτανη είτε από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, θα πρέπει να δεχθούμε ότι η όλη διαδικασία, η οποία κατατείνει στο διορισμό, την πρόσληψη, τη μονιμοποίηση κ.λπ. μέλους Δ.Ε.Π., αποτελεί σύνθετη διοικητική ενέργεια¹⁷. Στα πλαίσια αυτά, οποιαδήποτε ενδιάμεση πράξη (για παράδειγμα, η πράξη αναπομπής του Πρύτανη) είναι και αυτοτελώς προσβλητή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι δε άλλο το ζήτημα αν μεταγενέστερη πράξη της ίδιας διαδικασίας που κατευθύνεται προς τον παραπάνω τελικό σκοπό, απορροφά την προηγούμενη και προσβάλλεται αυτοτελώς. Οι πράξεις με τις οποίες θα ασκείται έλεγχος νομιμότητας σύμφωνα με τη νέα νομοθεσία, θα είναι, σε κάθε περίπτωση, προσβλητές με αίτηση ακύρωσης. Εάν ο έλεγχος νομιμότητας αποβεί θετικός και επικυρωθεί η πράξη του εκλεκτορικού σώματος, η πρακτική σημασία μιας τέτοιας προσβολής θα είναι περιορισμένη. Ιδιαίτερη σημασία θα έχει η δυνατότητα προσβολής της πράξης του Πρύτανη ή του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων σε περίπτωση που με αυτήν ακυρώνεται η προηγούμενη πράξη της διαδικασίας και, ιδίως, η απόφαση του εκλεκτορικού σώματος.

5. Στην πράξη, αντικείμενο του ελέγχου νομιμότητας που ασκούσε, υπό το προϋφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς, ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, δεν υπήρξε σχεδόν ποτέ η αιτιολογία ή η "εσωτερική" νομιμότητα των αποφάσεων του εκλεκτορικού σώματος. Ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων επέδειξε πάντοτε αυτοσυγκράτηση σχετικά με το βάθος και το εύρος του ασκουμένου ελέγχου νομιμότητας, που θα μπορούσε, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, να συμπεριλαμβάνει, κυρίως,

την εξέταση της αιτιολογίας των υποκειμένων στον έλεγχο του πράξεων των εκλεκτορικών σωμάτων. Ο πλήρης έλεγχος νομιμότητας, επομένως, που θα μπορούσε να ασκηθεί στα πανεπιστημιακά όργανα από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ως κρατικό όργανο, δεν ασκείται στην πραγματικότητα, αφού ο ασκούμενος έλεγχος περιορίζεται συνήθως στην λεγόμενη "εξωτερική" νομιμότητα, δηλαδή στην τήρηση της τυπικής διαδικασίας (τήρηση ουσιαστικών τύπων), και δεν εκτείνεται στην ουσιαστική εκτίμηση από το εκλεκτορικό σώμα, για παράδειγμα, των προσόντων των υποψηφίων. Θα ήταν ευχής έργο, και υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς, που προβλέπει τον έλεγχο νομιμότητας σε δύο στάδια, ο Πρύτανης να μην υπεισέρχεται σε ενδελεχή έλεγχο νομιμότητας, να μην υπεισέρχεται, δηλαδή, σε λεπτές αναλύσεις του αιτιολογικού ερείσματος των αποφάσεων του εκλεκτορικού σώματος, αφού κάτι τέτοιο θα εγκυμονούσε τον κίνδυνο να ολισθήσει το ελεγκτικό όργανο σε ουσιαστικό, τελικά, έλεγχο, που είναι απολύτως ανεπίτρεπτος¹⁸. Ο κίνδυνος αυτός είναι, με το νέο νόμο, υπαρκτός, αφού ο Πρύτανης, που, κατά τεκμήριο, γνωρίζει από κοντά την πανεπιστημιακή ζωή και τους συναδέλφους του καλύτερα από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, κινδυνεύει να υποκύψει στον πειρασμό να υποκαταστήσει την ουσιαστική του εκτίμηση στην κρίση του εκλεκτορικού σώματος. Αυτό θα ήταν διπλά επικίνδυνο, αφού με τον τρόπο αυτό θα παγιδευόταν και ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων κατά το δεύτερο στάδιο του ελέγχου, που θα είχε, πλέον ουσιαστικοποιηθεί. Θα πρέπει, επομένως, εν όψει του γεγονότος ότι τα όρια μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και ελέγχου ουσίας είναι συχνά ασαφή και συγκεχυμένα, να διαμορφωθεί ο κανόνας ότι, εφόσον υπάρχει αμφιβολία αν ο ασκούμενος έλεγχος είναι ουσιαστικός ή νομιμότητας, ο Πρύτανης θα πρέπει να τον θεωρήσει ως ουσιαστικό και να απέχει.

Σημειώσεις

1. Η απόφαση αυτή ελήφθη με οριακή πλειοψηφία και συνάντησε την επιφυλακτικότητα της θεωρίας, βλ. σχόλιο Ν. Ρώτη, ΝοΒ 1993 (41) σ. 153 επ. Σωστά ο Π. Ματζούφας, Ακαδημαϊκή Ελευθερία, 1997, σ. 234 (υποσ. 18), υποστηρίζει την άποψη της μειοψηφίας, η οποία θεώρησε ότι η διάταξη δεν

- αντιτίθεται στο Σύνταγμα και είναι νόμιμος ο έλεγχος εποπτείας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, διότι η κοινοποίηση του σχετικού φακέλου με τα νόμιμα πρακτικά του εκλεκτορικού σώματος από τον Πρύτανη στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων αποσκοπεί αποκλειστικά και μόνο σε έλεγχο νομιμότητας των οικείων πράξεων των πανεπιστημιακών οργάνων.
2. Ο Α. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και πράξη*, 1980, σ. 698, παρατηρεί ότι "πλήρης αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να νοηθεί στοιχειωδώς παρά με την ανάδειξη των οργάνων που διοικούν τα Α.Ε.Ι. μόνο απ' όσους τα απαρτίζουν - άρα αποκλείεται οποιαδήποτε κρατική παρέμβαση, και συγκεκριμένα της εποπτεύουσας διοικητικής αρχής - αλλά και από όλους όσοι τα απαρτίζουν. άρα όχι μόνον από τους διδάσκοντες αλλά και από τους διδασκόμενους, ακόμη δε και από το υπόλοιπο προσωπικό διοικητικό κ.τ.λ.). Και η πλήρης αυτοδιοίκηση ολοκληρώνεται με τη συμμετοχή όλων των παραγόντων της πανεπιστημιακής κοινότητας στην άμεση άσκηση της διοίκησης, δηλαδή στη λήψη αποφάσεων".
 3. Βλ. Ε. Βενιζέλου, Ο "νόμος πλαίσιο" για τα Α.Ε.Ι. Ο κοινός νομοθέτης και το άρθρο 16 του Συντάγματος, *Δίκαιο και Πολιτική* 1982, (2), σ. 151-186 (177 επ.), επίσης Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, τ. Α' 1991 σ. 693.
 4. Βλ. Κ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2η έκδοση, 2002, σ. 318, τονίζει ότι "η αυτοδιοίκηση είναι έννοια διακεκριμένη από εκείνη της αυτονομίας. Αντίθετα π.χ. προς τη Βουλή, η οποία μόνη της και χωρίς παρέμβαση άλλου κρατικού οργάνου ορίζει τον τρόπο λειτουργίας της με τον Κανονισμό (άρθρο 65 παρ. 1 Σύντ.), τα Α.Ε.Ι. δεν μπορούν καταρχήν να θέσουν κανόνες δικαίου για τον εαυτό τους, εκτός βέβαια αν υπάρχει σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση στο πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' Σύντ.". Επομένως, η οργάνωση των Α.Ε.Ι. ανήκει στην κανονιστική αρμοδιότητα του τυπικού νομοθέτη. Βλ. και ad hoc ΣτΕ 32/90, ΤοΣ 1990, σ. 103: "Η θέσπιση των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανήκει στην περιοχή της νομοθετικής λειτουργίας, και ασκείται από τα όργανα και τη διαδικασία που προβλέπει το Σύνταγμα, όπως συμβαίνει και με την οργάνωση οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας, είτε κρατικής είτε αυτοδιοικούμενης κατά τόπο ή καθ' ύλην".
 5. Βλ. Θ. Αλαμάνη, *Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα*, 1989, σ. 59 επ.
 6. Στις συζητήσεις που έλαβαν χώρα στη Βουλή κατά την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος, η Νέα Δημοκρατία πρότεινε την ίδρυση μη

κρατικών Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Ωστόσο, η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή από την πλειοψηφία των βουλευτών. Βλ. Ι. Βαρβιτσιώτη, Η Ελλάδα μπροστά στο 2000, Ένα Νέο Συνταγματικό Πλαίσιο, 1998, σ. 79 επ., αντίθετα Ε. Βενιζέλου, Η συναινετική αναθεώρηση, 1996, σ. 54, επίσης του ίδιου, Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα, 1998, σ. 70.

7. Η λειτουργία μηχανισμών διοικητικής εποπτείας αντλείται από τη δημοκρατική αρχή καθώς και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος), που επιβάλλει τη δυνατότητα ελέγχου από το εκλογικό σώμα, ανώτατο δηλαδή πολιτειακό όργανο, σε κάθε μορφής δημόσια εξουσία, ακόμη και αυτή που ασκείται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, έστω και πλήρως αυτοδιοικούμενα.
8. Βλ. Α. Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 6η έκδοση, 2000, σ. 291 επ.
9. Πρβλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2380/2002, 3491/2001, 6565/1995, 1938/1994.
10. Με την 874/92 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι το άρθρο 1 του ν. 1674/1986, και τα προεδρικά διατάγματα που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότησή του, αντιτίθενται στο Σύνταγμα, καθώς μνημιόνευαν ειδικές περιπτώσεις περιορισμού του ελέγχου νομιμότητας από τον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (διορισμός, πρόσληψη, μονιμοποίηση και ανανέωση σύμβασης). Βλ. και Π. Πουλή, Δίκαιο της Εκπαίδευσης, 1999, σ. 318, 319.
11. Ως γνωστόν, σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο, η εποπτεία ασκείται από όργανο του κράτους σε όργανο άλλου ΝΠΔΔ, βλ. αντί πολλών, Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 11η έκδοση, 2001, σ. 266 επ., Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδοση, 1997, σ. 487 επ.
12. Για τη σχέση της διοικητικής εποπτείας με τον ιεραρχικό έλεγχο βλ. την κλασική μελέτη του Μ. Στασινόπουλου. Μαθήματα διοικητικού δικαίου, 1957, σ. 157, 158.
13. Ορισμένες ενδεικτικές περιπτώσεις ελέγχου νομιμότητας που έχει αντιμετωπίσει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρατίθενται παρακάτω.
14. Βλ. ΣτΕ 1539/2000.
15. Βλ. ΣτΕ 2931/1996.
16. Βλ. ΣτΕ 3757/1997.
17. Για να στοιχειοθετηθεί η έννοια της σύνθετης διοικητικής ενέργειας απαιτείται, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

(ΣτΕ 3619/95 Ολομ., 3823/97 Ολομ. κ.α.), η ύπαρξη περισσοτέρων από μια εκτελεστών διοικητικών πράξεων, που εκδίδονται με βάση το ίδιο νομοθετικό πλαίσιο. Για την έννοια της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, *οπ.π.*, σ.166 (παρ. 157). Επίσης, Γ. Παπαχατζή, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α', 6η έκδοση, Αθήνα 1983, σ. 898, παρ.119

18. Βλ. Π. Ματζούφα, *όπ.π.*, σ. 233.

Βιβλιογραφία

- Αλαμάνης Θ., Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Συμβολή στη μελέτη της παρ. 5 εδ.1 και 8 εδ.2, άρθρου 16 Σ. 1975/86, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.
- Βαρβιτσιώτης Ι., Η Ελλάδα μπροστά στο 2000, Ένα Νέο Συνταγματικό Πλαίσιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.
- Βενιζέλος Ε., Η συναινετική αναθεώρηση, Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναβίωση της Πολιτικής, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.
- Βενιζέλος Ε., Η Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.
- Βενιζέλος Ε., Ο "νόμος πλαίσιο" για τα Α.Ε.Ι. Ο κοινός νομοθέτης και το άρθρο 16 του Συντάγματος, Δίκαιο και Πολιτική (2), 1982.
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδοση, 1997, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992.
- Δαγτόγλου Π. Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, τ. Α', Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991.
- Μάνεσης Α., Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1980.
- Ματζούφας Π., Ακαδημαϊκή Ελευθερία, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1997.
- Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α', 6η έκδοση, Αθήνα, 1983.
- Παυλόπουλος Π., Η νομική φύση των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, Το Σύνταγμα, τ. 3, 1990, σ. 445 επ.
- Πουλής Π., Δίκαιο της Εκπαίδευσης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.
- Σαρμάς Ι., Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, 2η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 11η έκδοση, Αντ. Ν.

Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.

Στασινόπουλος Μ., Μαθήματα διοικητικού δικαίου, Σάκκουλας, Αθήνα, 1957.

Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 6η έκδοση, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2000.

Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2η έκδοση, Αντ. Ν.

Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.