



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Συνέργειες Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών, Πανεπιστημίου Θεσσαλίας με τα Τ.Ε.Ι. Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας, Παλλημνιακό Ταμείο και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Διά του φερόμενου προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο προτείνεται η κατάργηση των ΤΕΙ Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας και η ένταξη τους στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας και το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, αντιστοίχως, εξαιρουμένων συγκεκριμένων τμημάτων του ΤΕΙ Στερεάς Ελλάδας που εντάσσονται στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας και το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Παραλλήλως, ρυθμίζονται διάφορα ειδικότερα ζητήματα στους τομείς της εκπαίδευσης και της έρευνας.

Το νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τη Διάρκη Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία (3) Μέρη και εξήντα εννέα (69) άρθρα, περιλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του νόμου.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1 έως 13) αποτελείται από τρία (3) Κεφάλαια και αφορά στην κατάργηση των ΤΕΙ Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας και την ένταξή τους σε πανεπιστημιακά ιδρύματα. Ειδικότερα:

Το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 1 έως 6) ρυθμίζει την ένταξη του ΤΕΙ Θεσσαλίας στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. Ειδικότερα, διά του άρθρου 1 καταργείται το ΤΕΙ Θεσσαλίας και εντάσσεται στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. Διά του άρ-

θρου 2 ορίζεται η μεταφορά του προσωπικού του ΤΕΙ στο Πανεπιστήμιο και διά των άρθρων 3 και 4 ρυθμίζεται η ένταξη των μελών ΔΕΠ, ΕΔΙΠ και ΕΤΕΠ στα νέα Τμήματα. Το άρθρο 5 ρυθμίζει την ένταξη διοικητικού και λοιπού προσωπικού. Το άρθρο 6 ρυθμίζει την ένταξη των φοιτητών στα Πανεπιστημιακά Τμήματα.

Αντιστοίχως, το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 7 έως 12) ρυθμίζει την ένταξη του ΤΕΙ Στερεάς Ελλάδας στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ειδικότερα, διά του άρθρου 7 καταργείται το ΤΕΙ Στερεάς Ελλάδας και εντάσσεται στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών με την εξαίρεση συγκεκριμένων τμημάτων τα οποία εντάσσονται στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας και το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διά του άρθρου 8 ορίζεται η μεταφορά του προσωπικού του ΤΕΙ στα Πανεπιστήμια και διά των άρθρων 9 και 10 ρυθμίζεται η ένταξη των μελών ΔΕΠ, ΕΔΙΠ και ΕΤΕΠ στα νέα Τμήματα. Το άρθρο 11 ρυθμίζει την ένταξη διοικητικού και λοιπού προσωπικού. Το άρθρο 12 ρυθμίζει την ένταξη των φοιτητών στα Πανεπιστημιακά Τμήματα.

Τέλος, το Κεφάλαιο Γ΄ του Μέρους Α΄ (άρθρο 13) περιέχει μεταβατικές διατάξεις σχετικές με την κατάργηση των δύο ΤΕΙ και την ένταξή τους στα οικεία Πανεπιστήμια.

Το Μέρος Β΄ (άρθρα 14 έως 24) αποτελείται από τρία (3) Κεφάλαια και αφορά στην ίδρυση νέων τμημάτων και συναφών δομών στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και το Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. Ειδικότερα:

Το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 14 έως 18) αφορά στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διά του άρθρου 14 ιδρύεται Σχολή Αγροτικής Ανάπτυξης, Διατροφής και Αειφορίας, και διά του άρθρου 15 ιδρύονται νέα τμήματα και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εκπαιδευτική λειτουργία τους και τη διαδικασία ανάδειξης των οργάνων διοίκησής τους. Διά του άρθρου 16 αναμορφώνεται σε επίπεδο τμημάτων η Φιλοσοφική Σχολή και ρυθμίζονται ζητήματα εκπαιδευτικής λειτουργίας και διοίκησης. Διά του άρθρου 17 ιδρύεται Πανεπιστημιακό Ερευνητικό Κέντρο ως ακαδημαϊκή μονάδα του ιδρύματος, και με το άρθρο 18 δημιουργείται η Τεχνόπολη Ευρίπου στην ευρύτερη εδαφική περιφέρεια της Χαλκίδας, ως χώρος ανάπτυξης καινοτόμων ερευνητικών, αναπτυξιακών και πολιτιστικών δομών.

Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 19 και 20) αφορά στο Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Με το άρθρο 19 ιδρύονται έξι (6) νέες Σχολές, με ταυτόχρονη κατάργηση δύο (2) υφιστάμενων Σχολών. Με το άρθρο 20 ιδρύονται νέα τμήματα, εντάσσονται υφιστάμενα στις νέες Σχολές και ρυθμίζονται ζητήματα

σχετικά με την εκπαιδευτική λειτουργία τους και τη διαδικασία ανάδειξης των οργάνων διοίκησής τους.

Το Κεφάλαιο Γ΄ του Μέρους Β΄ (άρθρα 21 έως 24) αφορά στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας. Διά του άρθρου 21 ιδρύονται δύο νέες Σχολές, και διά του άρθρου 22 ιδρύονται νέα τμήματα, εντάσσονται υφιστάμενα στις νέες Σχολές και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εκπαιδευτική λειτουργία τους και τη διαδικασία ανάδειξης των οργάνων διοίκησής τους. Διά του άρθρου 23 ιδρύεται Πανεπιστημιακό Ερευνητικό Κέντρο ως ακαδημαϊκή μονάδα του ιδρύματος και διά του άρθρου 24 δημιουργείται το Αβερώνφειο Αγροδιατροφικό Τεχνολογικό Πάρκο Θεσσαλίας (ΑΒ.Α.ΤΕ.ΠΑ.Θ.) στην ευρύτερη εδαφική περιφέρεια της Λάρισας.

Το Μέρος Γ΄ (άρθρα 25 έως 69) αποτελείται από πέντε (5) Κεφάλαια και αφορά, ιδίως, στο Παλλημνιακό Ταμείο και σε διάφορα άλλα ζητήματα εκπαίδευσης και έρευνας.

Το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 25 έως 31) αφορά στο Παλλημνιακό Ταμείο («Ταμείο»). Ειδικότερα, διά του άρθρου 25 ιδρύεται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την εν λόγω επωνυμία και έδρα τη Λήμνο. Το Ταμείο καθίσταται οιονεί καθολικός διάδοχος του καταργούμενου διά του άρθρου 31 Παλλημνιακού Σχολικού Ταμείου. Το άρθρο 26 ορίζει τον σκοπό του Ταμείου, το άρθρο 27 τα όργανα διοίκησης και το άρθρο 28 τους πόρους του. Διά του άρθρου 29 παρέχεται η δυνατότητα σύστασης αστικής εταιρείας για την αξιοποίηση της περιουσίας του Ταμείου διά της πραγματοποίησης παραγωγικών δραστηριοτήτων αγροτικής και οικολογικής κατεύθυνσης. Το άρθρο 30 προβλέπει περί των αποδοχών και της αποζημίωσης της διοίκησης και το άρθρο 31 περιέχει μεταβατικές διατάξεις.

Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 32 έως 34) περιέχει διατάξεις περί της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Διά του άρθρου 32 ρυθμίζονται διάφορα ειδικότερα ζητήματα, μεταξύ των οποίων η μη δημοσίευση της σύνθεσης της Επιτροπής για αιτήματα κατ' εξαίρεση μετεγγραφών. Διά του άρθρου 33 ιδρύονται Επιτροπές ισότητας των φύλων στα ΑΕΙ και διά του άρθρου 34 συνιστάται Ακαδημαϊκό Συμβούλιο Εκπαίδευσης και Έρευνας Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας.

Το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 35 έως 37) περιέχει διατάξεις για την έρευνα. Το άρθρο 35 περιέχει ρυθμίσεις για το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας και τα άρθρα 36 και 37, περί των ερευνητικών κέντρων και των τεχνολογικών τομέων, καθώς και περί της οικονομικής διαχείρισής τους.

Το Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρα 38 έως 52) περιέχει διατάξεις περί διάφορων άλλων θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. Συγκεκριμένως, διά του άρθρου 38 τροποποιείται σε διάφορα σημεία το π.δ. 18/2018 («Οργανισμός Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και

Θρησκευμάτων»). Τα άρθρα 39 και 41 ρυθμίζουν ειδικά ζητήματα αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Θρησκευμάτων, της Γενικής Γραμματείας Νέας Γενιάς και της Γενικής Γραμματείας Διά Βίου Μάθησης, και το άρθρο 40 ζητήματα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Διά του άρθρου 42 επανέρχεται καθεστώς διοικητικού ελέγχου των φροντιστηρίων και των κέντρων ξένων γλωσσών και κυρώσεων για παράβαση της νομοθεσίας που τα διέπει. Το άρθρο 43 θέτει προϋποθέσεις για τη διδασκαλία πρώτης ξένης γλώσσας στα «ξένα σχολεία» του ν. 4862/1931. Διά του άρθρου 44 παρέχεται σε κατηγορίες εκπαιδευτικών δυνατότητα μετάθεσης σε περιοχή πρώτης επιλογής. Διά του άρθρου 45 ρυθμίζονται ζητήματα εισαγωγής φοιτητών σε τμήματα μουσικών σπουδών, διά του άρθρου 46 ζητήματα του ΙΤΥΕ Διόφαντος, και διά του άρθρου 47 ζητήματα πανεπιστημιακών νοσοκομείων. Διά του άρθρου 48 συνιστάται Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στην Ακαδημία Αθηνών. Το άρθρο 49 καταργεί τα Κέντρα Τεχνολογικής Έρευνας Θεσσαλίας, Πειραιά και Νήσων, Στερεάς Ελλάδας και Ηπείρου & Ιονίων Νήσων. Διά του άρθρου 50 μεταφέρονται οι αρμοδιότητες ελέγχου ντόπιων στο «ΕΚΕΦΕ Δημόκριτος» από το κέντρο ερευνών του «ΟΑΚΑ Σπύρος Λούης». Το άρθρο 51 περιέχει ρυθμίσεις για τη Σιβιτανίδειο Δημόσια Σχολή Τεχνών και Επαγγελματιών. Διά του άρθρου 52 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικώς με τη θητεία των πρυτάνεων και αντιπρυτάνεων των ΑΕΙ.

Με το Κεφάλαιο Ε΄ του Μέρους Γ΄ (άρθρα 53 έως 69) εισάγεται νέο σύστημα για τον διορισμό και την πρόσληψη εκπαιδευτικών και Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού και Ειδικού Βοηθητικού Προσωπικού της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, διά επιλογής, υπό τον έλεγχο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), με σειρά προτεραιότητας βάσει πινάκων κατάταξης (άρθρα 53 έως 67). Καθορίζεται, επίσης, η ελάχιστη αξία της αποκτώμενης ακίνητης περιουσίας πολίτη τρίτης χώρας που αιτείται μόνιμη άδεια διαμονής επενδυτή (άρθρο 68). Τέλος, το άρθρο 69 ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί των Μερών Α΄ και Β΄ (άρθρα 1 έως 24)

A. Ως προς το γενικό συνταγματικό πλαίσιο που διέπει την ανώτατη εκπαίδευση, γίνεται δεκτό στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι «η ανώτατη εκπαίδευση, σκοπός της οποίας είναι η προαγωγή και μετάδοση της επιστημονικής γνώσης με την έρευνα και τη διδασκαλία, παρέχεται από αυτοτελή ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σύμ-

φωνα αφενός με την αρχή της ακαδημαϊκής ελευθερίας και αφετέρου την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ιδρυμάτων αυτών. Ειδικότερα, η αρχή της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η οποία εγγυάται την αδέσμευτη επιστημονική έρευνα και διδασκαλία, αποτελεί ατομικό δικαίωμα του πανεπιστημιακού ερευνητή ή διδασκάλου, το οποίο ασκείται ως οργανωμένη δραστηριότητα μέσα στα πλαίσια της οργάνωσης και λειτουργίας των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων. Η αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι. έχει ως περιεχόμενο την εξουσία των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων να αποφασίζουν για τις δικές τους υποθέσεις με δικά τους όργανα, της κρατικής εποπτείας περιοριζομένης στην άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των οργάνων αυτών. Η πιο πάνω εξουσία των Α.Ε.Ι. περιορίζεται στην εφαρμογή των κανόνων δικαίου που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους, δεν περιλαμβάνει όμως και το δικαίωμα της θέσπισης των σχετικών κανόνων ή της σύμπραξης στην παραγωγή τους και, μάλιστα, κατά τρόπο δεσμευτικό για τα όργανα που θεσπίζουν κανόνες δικαίου, πράγμα που προϋποθέτει άλλωστε δηλαδή όχι απλώς αυτοδιοίκηση αλλά αυτονομία των εν λόγω ιδρυμάτων, η οποία δεν τους έχει παραχωρηθεί από το Σύνταγμα. (...) Με το συνταγματικό αυτό πλαίσιο, η θέσπιση των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ανήκει στην αρμοδιότητα της νομοθετικής λειτουργίας και ασκείται από τα όργανα και με τη διαδικασία που προβλέπει το Σύνταγμα. Κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του αυτής, ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτατα περιθώρια εξουσίας και δεν υποχρεούται να ακολουθήσει ορισμένο οργανωτικό και λειτουργικό πρότυπο, πρέπει, όμως, να οργανώνει τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και να ορίζει τα πρόσωπα που μετέχουν στα πανεπιστημιακά όργανα ενόψει των εκάστοτε κρατουσών επιστημονικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, διασφαλίζοντας, παράλληλα, την πλήρη αυτοδιοίκηση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και την ακώλυτη άσκηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας και επιλέγοντας ρυθμίσεις πρόσφορες για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει κάθε φορά. Ενόψει αυτών και προκειμένου να συγκροτηθούν τα αρμόδια πανεπιστημιακά όργανα, επιβάλλεται πάντοτε η επιλογή των καταλληλότερων για την επιδίωξη του σκοπού τους προσώπων, ήτοι προσώπων τα οποία διαθέτουν τα απαραίτητα εφόδια ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις αρμοδιότητες που ανατίθενται στα όργανα αυτά και, κατ' επέκταση, στην πραγματοποίηση των σκοπών τους» (ΣτΕ 1013/2013 Ολ).

Β. Ο νόμος 2916/2001 («Διάρθρωση της ανώτατης εκπαίδευσης και ρύθμιση θεμάτων του τεχνολογικού τομέα αυτής») όρισε ότι η ανώτατη εκπαίδευση αποτελείται από δύο παράλληλους και διακριτούς τομείς, τον πανεπιστη-

μιακό τομέα, ο οποίος περιλαμβάνει τα Πανεπιστήμια, και τον τεχνολογικό τομέα, ο οποίος περιλαμβάνει τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα. Σε αυτό το νέο πλαίσιο, τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα ως «σχολές ανώτερης βαθμίδας» καταργήθηκαν, ταυτόχρονα δε ιδρύθηκαν, με την ίδια ονομασία, ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα.

Υπό την αρχική νομοθετική ρύθμιση, τα ιδρύματα των δύο τομέων της ανώτατης εκπαίδευσης προβλεπόταν να λειτουργούν συμπληρωματικώς, με διακριτές φυσιογνωμίες και ρόλους, σκοπό και αποστολή (άρθρο 1 περ. (β) ν. 2916/2001). Υπό το σημερινό καθεστώς, η αποστολή των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ορίζεται κατά τρόπο ενιαίο, προβλέπεται όμως ο «διακριτός» ρόλος των τεχνολογικών ιδρυμάτων, τα οποία «εστιάζουν στις εφαρμογές των σύγχρονων επιστημών, της τεχνολογίας και των τεχνών συνδυάζοντας την ανάπτυξη του κατάλληλου θεωρητικού υποβάθρου σπουδών με την υψηλού επιπέδου εργαστηριακή και πρακτική άσκηση» (άρθρο 1 παρ. 2 και άρθρο 4 παρ. 2 ν. 4485/2017, αντιστοίχως).

Η, διά του νόμου 2916/2001, ένταξη των τεχνολογικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην ανώτατη εκπαίδευση κρίθηκε από τη νομολογία σύμφωνη με το Σύνταγμα, με το σκεπτικό ότι «σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 2916/2001 τα Τ.Ε.Ι. αποβλέπουν στην παροχή εκπαίδευσης, η οποία δεν έχει τα χαρακτηριστικά της ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης, δηλαδή απλής μετάδοσης εξειδικευμένων γνώσεων, εμπειριών και δυνατοτήτων για την άσκηση ορισμένου επαγγέλματος, και τούτο διότι δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στην θεωρητική και εφαρμοσμένη επιστημονική κατάρτιση των αποφοίτων τους και την διεξαγωγή τεχνολογικής έρευνας για την ανάπτυξη και μεταφορά σύγχρονης τεχνολογίας και τεχνογνωσίας, προβλέπεται δυνατότητα συμμετοχής ή σύμπραξης σε προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών, παραλλήλως δε, με την διάταξη του άρθρου 6 παρ. 6 εδ. α' ορίζεται μεταβατική περίοδος για την αναμόρφωση των προγραμμάτων σπουδών όλων των Τμημάτων των Τ.Ε.Ι. Εξ άλλου, τα νέα Τ.Ε.Ι. οργανώνονται ως ν.π.δ.δ. με πλήρη αυτοδιοίκηση, κατά το άρθρο 16 παρ. 5 του Συντάγματος, με εκπαιδευτικό προσωπικό αυξημένων προσόντων που ασκεί το κύριο διδακτικό και ερευνητικό έργο και απολαμβάνει των εγγυήσεων του άρθρου 16 παρ. 6 του Συντάγματος. Για την στελέχωση των Τ.Ε.Ι. με τις απαραίτητες για την λειτουργία τους θέσεις κύριου διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού ο νομοθέτης προέβλεψε την σύσταση τακτικών θέσεων καθηγητών και την μετατροπή των κενών οργανικών θέσεων καθηγητών και επικούρων καθηγητών των προ του ν. 2916/2001 Τ.Ε.Ι. σε τακτικές θέσεις αναπληρωτών και επικούρων καθηγητών, για την ομαλή δε μετάβαση από το παλαιό στο νέο οργανωτικό καθεστώς λειτουργίας των Τ.Ε.Ι. προέβλεψε, παραλλήλως, μετα-

βατική περίοδο μέχρι 31.8.2008 για την μετατροπή σε τακτικές θέσεις των προσωποπαγών θέσεων εκπαιδευτικού προσωπικού, παρέχοντας την δυνατότητα στο προ του ν. 2916/2001 εκπαιδευτικό προσωπικό των Τ.Ε.Ι., το οποίο εντάσσεται στις θέσεις αυτές και ασκεί διδακτικό-ερευνητικό έργο, να κριθεί από εκλεκτορικά σώματα βάσει των νέων αυξημένων προσόντων για να καταλάβει τακτικές θέσεις της ίδιας ή της επόμενης βαθμίδας. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, με την, δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 1 του ν. 2916/2001, μετατροπή, δηλαδή την κατάργηση ανώτερων επαγγελματικών σχολών και την ταυτόχρονη ίδρυση ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, ο νομοθέτης κινείται εντός του πλαισίου των διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος για την ανώτατη εκπαίδευση, ενώ εξ άλλου, η σχετική ρύθμιση δεν αντίκειται στην κατά το Σύνταγμα διάκριση της ανώτατης από την ανώτερη επαγγελματική εκπαίδευση» (ΣτΕ Γ΄ 2514/2003, με μειοψ.).

Γ. Συμφώνως προς το άρθρο 16 παρ. 5 εδ. (γ) του Συντάγματος, επιτρέπεται η συγχώνευση ή κατάτμηση ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.

Όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ., την έκθεση της 31.7.2018 επί του νομοσχεδίου «Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ιόνιο Πανεπιστήμιο και άλλες διατάξεις» - ν. 4559/2018, και την έκθεση της 23.8.2018 επί του νομοσχεδίου «Ίδρυση Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής και άλλες διατάξεις» - ν. 4521/2018), η διάταξη αυτή ουδέν αναφέρει περί μετατροπής. Η έννοια της μετατροπής εισήχθη από τον κοινό νομοθέτη για την ένταξη ανώτερων σχολών στην κατηγορία της ανώτατης εκπαίδευσης, στο ρυθμιστικό εύρος της οποίας ο συντακτικός νομοθέτης δεν περιελάμβανε τα εν λόγω ιδρύματα. Επομένως, η έννοια της μετατροπής είχε και έχει ως περιεχόμενο την αναβάθμιση του καθεστώτος της παρεχόμενης εκπαίδευσης και όχι την αλλοίωση της συνταγματικής προστασίας του πανεπιστημιακού τομέα, τον οποίο και είχε υπόψη ο συντακτικός νομοθέτης.

Κατά τα ανωτέρω, η μετατροπή υφιστάμενου ιδρύματος του πανεπιστημιακού τομέα σε ίδρυμα του τεχνολογικού τομέα δεν επιτρέπεται από το Σύνταγμα. Η μετατροπή, διά νόμου, υφιστάμενου ιδρύματος του τεχνολογικού τομέα σε αντίστοιχο ίδρυμα του πανεπιστημιακού τομέα αποτελεί εξαιρετική ρύθμιση, η οποία ευνοήτως χρήζει επαρκούς τεκμηρίωσης. Σημειώτεον εν προκειμένω ότι, κατά την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, εάν τα ΤΕΙ απλώς μετατρέπονταν σε Πανεπιστήμια, τεχνολογικά ή εφαρμοσμένων επιστημών, θα «διέτρεχαν το σοβαρό ενδεχόμενο να μετατραπούν σε δευτεροκλασάτα ιδρύματα τα οποία δεν [θα] μπορούν να ανταποκριθούν ούτε στις ανάγκες των φοιτητών ούτε στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας, ούτε, βέβαια, στις διεθνείς προκλήσεις και εξελίξεις που προϋποθέτουν ισχυρά

και καινοτόμα ιδρύματα, καλά στελεχωμένα, με σύγχρονα προγράμματα σπουδών, ανοιχτά στο διεθνή περίγυρο και στις ανάγκες της χώρας και των τοπικών κοινωνιών» (σελ. 2).

Με την μετατροπή υφιστάμενου ιδρύματος σε πανεπιστημιακό εξισώνονται λειτουργικώς η κατάργηση ΤΕΙ και η ταυτόχρονη ένταξή του σε Πανεπιστημιακό ίδρυμα. Τέτοια ένταξη ευνοήτως χρήζει τεκμηρίωσης και θέσπισης κανόνων, ώστε, αφενός, να εκπληρώνεται εν τοις πράγμασι η προβλεπόμενη πανεπιστημιακή αποστολή και, αφετέρου, να μην ματαιώνεται η τεχνολογική ανώτατη εκπαίδευση, περιλαμβανομένων των εφαρμοσμένων επιστημών.

2. Επί των άρθρων 53 έως 67

Με τις διατάξεις των εν λόγω άρθρων εισάγεται νέο σύστημα για τον διορισμό και την πρόσληψη εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και μελών του Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού και του Ειδικού Βοηθητικού Προσωπικού. Η επιλογή διενεργείται με σειρά προτεραιότητας βάσει πινάκων κατάταξης, υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ.

Επισημαίνονται συναφώς τα εξής:

Διά του ν. 3848/2010 «Αναβάθμιση του ρόλου του εκπαιδευτικού - καθιέρωση κανόνων αξιολόγησης και αξιοκρατίας στην εκπαίδευση και λοιπές διατάξεις» εισήχθη, ως αποκλειστική διαδικασία πλήρωσης των κενών θέσεων εκπαιδευτικών, διαγωνισμός που προκηρύσσει και διενεργεί κάθε τρία χρόνια το ΑΣΕΠ με προϋπόθεση επιτυχίας, τη συγκέντρωση βαθμολογικής βάσης (άρθρα 1 και 2). Η σειρά κατάταξης προσδιορίζεται από τις μονάδες του διαγωνισμού, ακαδημαϊκά κριτήρια, την τυχόν πραγματική προϋπηρεσία των υποψηφίων και από κοινωνικά κριτήρια.

Με το άρθρο 9 παρ. 1 του εν λόγω νόμου θεσπίσθηκε μεταβατική ρύθμιση διά της οποίας «Κατά την περίοδο έως και το σχολικό έτος 2011-2012 οι διορισμοί μόνιμων εκπαιδευτικών στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση γίνονται σε ποσοστό 60% από τους ισχύοντες πίνακες διοριστέων εκπαιδευτικών του Α.Σ.Ε.Π. και σε ποσοστό 40% από τους κατά την παράγραφο 2 ενιαίους πίνακες προσωρινών αναπληρωτών εκπαιδευτικών με πραγματική Προϋπηρεσία. Με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να παρατείνεται η μεταβατική περίοδος του προηγούμενου εδαφίου έως τη διενέργεια του πρώτου διαγωνισμού του Α.Σ.Ε.Π. κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου». Πράγματι, διά διαδοχικών Υπουργικών Αποφάσεων όπως και διά νομοθετικών διατάξεων, η ως άνω μεταβατική ρύθμιση έτυχε διαδοχικών παρατάσεων.

Όπως έχει κριθεί συναφώς (βλ. ΣτΕ 1882/2017 επταμ.), «ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να θεσπίζει μεταβατικές διατάξεις, εφόσον κατά την κρίση του αυτό επιβάλλεται για την ομαλή μετάβαση στην εφαρμογή νέου καθεστώτος, ιδίως μάλιστα όταν επέρχεται μεταβολή των ρυθμίσεων που αφορούν την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, στην οποία εντάσσεται και ο τρόπος στελέχωσής τους. Το μεταβατικό όμως καθεστώς δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτό να υπερβαίνει σε διάρκεια ένα εύλογο χρονικό όριο, το οποίο παρίσταται αναγκαίο για την ανωτέρω μετάβαση. Και τούτο, διότι η υπέρβαση αυτή αναιρεί τη βασική ρύθμιση του νόμου και αποδομεί την εμπιστοσύνη και τον σεβασμό των πολιτών στην έννομη τάξη, οδηγώντας σε καταστάσεις ασύμβατες με την αρχή του κράτους δικαίου. Η εν λόγω αρχή, ενόψει και της διάταξης του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος (...) επιβάλλει τη ρύθμιση των εννόμων σχέσεων κατά τρόπο σαφή και προβλέψιμο, αποκλείοντας τον παραμερισμό των παγίων ρυθμίσεων του νόμου με τη θέσπιση και εφαρμογή μεταβατικών ή προσωρινών ρυθμίσεων, δηλαδή ρυθμίσεων εξαιρετικού χαρακτήρα, επί μακρό και απροσδιόριστο χρονικό διάστημα (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3578/2010, Ολομ. 1569/2005)» (ΣτΕ 1882/2017 επταμ.).

Ως προς την εφαρμογή του ως άνω μεταβατικού συστήματος πρόσληψης εκπαιδευτικών έως και το σχολικό έτος 2015-2016, σημειώνεται το Συμβούλιο της Επικρατείας την έκρινε «συνταγματικώς ανεκτή, εφόσον συνέτρεχαν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) Η λειτουργία του μεταβατικού αυτού συστήματος θα περιοριζόταν σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα έως την εφαρμογή του παγίου συστήματος, η προϋπόθεση δε αυτή συνέτρεχε κατά τον ανωτέρω χρόνο, δεδομένου ότι καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής των μεταβατικών ρυθμίσεων είχαν θεσπισθεί σημαντικότεροι περιορισμοί στους διορισμούς μόνιμου προσωπικού του Δημοσίου. β) Το μεταβατικό αυτό σύστημα στηριζόταν σε προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια επιλογής των προσλαμβανομένων, δηλαδή στα κριτήρια της προϋπηρεσίας και της βαθμολογίας πάνω από τη βάση σε διαγωνισμούς του Α.Σ.Ε.Π., τα οποία συνάδουν προς τις συνταγματικές αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. γ) Η εφαρμογή του μεταβατικού συστήματος δεν αφορούσε διορισμούς μόνιμων εκπαιδευτικών, αλλά προσλήψεις προσωπικού με σχέσεις ορισμένου χρόνου, οι οποίες ήταν απολύτως αναγκαίες για λόγους δημοσίου συμφέροντος επείγοντος χαρακτήρα, προκειμένου να διασφαλισθεί η λειτουργία των σχολικών μονάδων με την άμεση κάλυψη των σχετικών κενών» (ΣτΕ 4303/2015 επταμ.).

Κρίθηκε, ωστόσο, ότι «η μη εφαρμογή των παγίων ρυθμίσεων των άρθρων 1, 2, 3 και 5 του ν. 3848/2010 και η περαιτέρω εφαρμογή μεταβατικών ή προσωρινών διατάξεων δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή πέραν του σχολικού

έτους 2018 - 2019, ως απώτατου προβλέψιμου ορίου εφαρμογής των ως άνω ρυθμίσεων. Και τούτο, διότι η πέραν του ανώτατου αυτού ορίου μη εφαρμογή των παγίων διατάξεων του νόμου για τη στελέχωση της δημόσιας εκπαίδευσης με μόνιμους και αναπληρωτές εκπαιδευτικούς θα αποτελούσε πρόδηλη προσβολή της αρχής του κράτους δικαίου και θα ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με την αρχή της στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών με μόνιμους υπαλλήλους, καθώς και με τη συνταγματική απαγόρευση της κατάχρησης σχέσεων ορισμένου χρόνου για την κάλυψη παγίων αναγκών» (ΣΤΕ 1882/2017 επταμ., σκέψ. 12).

Αθήνα, 11 Ιανουαρίου 2019

Οι εισηγητές
Νικόλαος Παπασπύρου
Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής
Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

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