

ISSN 0251-6535

ελληνικη revue
επιθεωρηση hellenique
ευρωπαϊκου de droit
δικαιου europeen



2-3:1986

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ Ή ΑΛΛΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

(Γνωμοδότηση)*

†Δ. ΕΥΡΥΓΕΝΗΣ - Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ

Το ερώτημα που μας υπεβλήθη μπορεί να διατυπωθεί ως εξής:

(α) Είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη η δυνατότητα ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών σχολών επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης; και

(β) Δύναται ο κοινός νομοθέτης να απαγορεύσει γενικά, αναστείλει προσωρινά ή εξαρτήσει από τη διακριτική ευχέρεια διοικητικής αρχής την ίδρυση και λειτουργία σχολών ειδικής εκπαίδευσης και ειδικότερα «κέντρων ελευθέρων σπουδών» όπως αυτά που λειτουργούν δυνάμει του ΝΔ 9/9 Οκτωβρίου 1935;

Η απάντησή μας είναι η ακόλουθη:

1. Η ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών επαγγελματικών σχολών καθώς και εργαστηρίων ελεύθερων σπουδών διέπεται κατά βάση από το ΝΔ 9/9 Οκτωβρίου 1935, όπως τροποποιήθηκε από το ΝΔ 1097/1942 και το ΝΔ 2668/1953. Για την ίδρυση ιδιωτικών σχολών μέσης και κατώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης απαιτείται προηγούμενη άδεια, η οποία χορηγείται εφόσον πληρούνται ορισμένοι όροι που καθορίζει ο νόμος. Οι ιδιωτικές αυτές σχολές μπορούν να χορηγούν πτυχία ή τίτλους σπουδών, εφόσον έχουν αναγνωρισθεί ως ισότιμες προς τις αντίστοιχες δημόσιες επαγγελματικές

* Μια ακόμη ζωντανή μαρτυρία της πολύπλευρης και αθόρυβης επιστημονικής δραστηριότητας του Δημητρίου Ευρυγένη. Η δημοσίευση της γνωμοδότησης αυτής σήμερα, πριν προλάβει να της ρίξει μια τελευταία ματιά ο ακαταπρόλητος εμπνευστής της, θέλει να δείξει την ευγνωμοσύνη που αισθάνονται γι' αυτόν όσοι ευτύχησαν να τον έχουν δάσκαλο και ευνοήθηκαν από την ανεκτίμητη συνεργασία του (Α.Μ.).

ή τεχνικές σχολές. Οι μαθητές των άλλων επαγγελματικών σχολών που δεν έχουν αναγνωριστεί ισότιμες, αλλά έχουν άδεια ίδρυσης και λειτουργίας, όταν αποφοιτούν λαμβάνουν πιστοποιητικό απόλυσης και έχουν τη δυνατότητα να αποκτήσουν αναγνωρισμένο τίτλο σπουδών εφόσον δώσουν εξετάσεις ενώπιον ειδικής επιτροπής.

Κάθε άλλη «επαγγελματική» ή «ειδική» σχολή με οποιαδήποτε μορφή και αν εμφανίζεται, είτε παρέχει μόρφωση θεωρητική, είτε μεταδίδει γνώσεις πρακτικές και εξασκεί τους μαθητές σε πρακτικά επαγγέλματα, είτε καλλιεργεί την τέχνη (θέατρο, κινηματογράφο, χορό, μουσική, ζωγραφική κ.ά.) ή την επιστήμη (κοινωνιολογία, ψυχολογία, πολιτική επιστήμη, οικονομία, ηλεκτρονική κ.ά.), εφόσον δεν συμμορφώνεται με τις προϋποθέσεις ή όρους που προβλέπει ο νόμος για τις επαγγελματικές σχολές, θεωρείται ελεύθερη σχολή και ονομάζεται από το νόμο «εργαστήριο ελεύθερων σπουδών». Επιτρέπεται να ιδρύεται και λειτουργεί ελεύθερα, αρκεί να μη παραβαίνει ορισμένες απαγορευτικές διατάξεις που θεσπίζει ο ίδιος ο νόμος. Δεν δικαιούται όμως να παρέχει τίτλους σπουδών, ούτε είναι δυνατό οι μαθητές της να τους αποκτήσουν προσερχόμενοι, ενδεχομένως, σε εξετάσεις ενώπιον ειδικής επιτροπής. Η μη αναγνώριση των χορηγούμενων από τις σχολές αυτές πιστοποιητικών σπουδών είναι συνέπεια της απουσίας κρατικού ελέγχου ως προς το πρόγραμμα και τη διαδικασία μετάδοσης της γνώσης.

Η ισχύουσα νομοθεσία χώρισε με τον τρόπο αυτό τα επαγγελματικά ή άλλα ειδικά εκπαιδευτήρια σε δύο κατηγορίες: σ' εκείνα που χορηγούν ή μπορούν να εξασφαλίσουν στους μαθητές τους, μετά από εξετάσεις ενώπιον επιτροπής, τίτλους σπουδών και σ' εκείνα που επειδή ιδρύονται και λειτουργούν χωρίς προηγούμενη άδεια και κρατική εποπτεία παρέχουν εκπαίδευση χωρίς τυπική αναγνώριση των σπουδών τους. Η έλλειψη αναγνώρισης είναι το τίμημα της ελευθερίας τους.

Το ερώτημα που ανακύπτει για τα εκπαιδευτήρια της δεύτερης από τις ανωτέρω κατηγορίες είναι αν δύναται ο κοινός νομοθέτης να καταργήσει το καθεστώς αυτό της ελευθερίας, είτε απαγορεύοντας ρητά τη λειτουργία τους, είτε εξαρτώντας την ίδρυσή τους από τη διακριτική ευχέρεια της αρχής. Η απάντηση εξαρτάται από τον προσδιορισμό του ειδικότερου περιεχομένου και της νομικής φύσης της εν λόγω ελευθερίας, προσδιορισμός που είναι συνάρτηση των σχέσεών της με άλλες συγγενείς, γενικότερες και θεμελιωδέστερες, συνταγματικού χαρακτήρα ελευθερίες.

2. Είναι φανερό ότι τα κέντρα ελεύθερων σπουδών λειτουργούν ως ιδιωτικοί οργανισμοί παροχής παιδείας και από αυτή την άποψη υπάγονται

στο γενικότερο πλέγμα των ρυθμίσεων που αφορούν και εγγυώνται τη μόρφωση και εκπαίδευση των πολιτών. Τις θεμελιώδεις αρχές των ρυθμίσεων αυτών τις ανευρίσκουμε στο άρθρο 16 του Συντάγματος που, όπως θα δούμε, εγγυάται τόσο το ατομικό δικαίωμα της ελευθερίας της παιδείας, όσο και το κοινωνικό δικαίωμα της μόρφωσης και της δωρεάν παιδείας.

Διακηρύσσοντας πανηγυρικά στην παράγραφο 1 του άρθρου 16 ότι η «τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερα», ο συντακτικός νομοθέτης υπογραμμίζει καταρχήν τον κοινωνικά αυθόρμητο και αυτόνομο χαρακτήρα της καλλιτεχνικής δημιουργίας, της επιστημονικής αναζήτησης και της εκπαιδευτικής διαδικασίας, για να συμπληρώσει όμως στη συνέχεια ότι το κράτος έχει ιδιαίτερη ευθύνη για την ανάπτυξη και προαγωγή των δραστηριοτήτων αυτών. Από τη γενική διακήρυξη της πρώτης παραγράφου απορρέουν τέσσερις βασικές ελευθερίες: η ελευθερία της τέχνης, η ελευθερία της επιστήμης, η ελευθερία της έρευνας και η ελευθερία της διδασκαλίας, την οποία θα πρέπει να εννοήσουμε και με την ευρύτερη έννοια της ελευθερίας της παιδείας. Η συνταγματική κατοχύρωσή τους συνδυάζεται όμως με την υποχρέωση του κράτους να συμβάλλει, είτε άμεσα είτε έμμεσα, είτε αναλαμβάνοντας το ίδιο, είτε επιβλέποντας και ενισχύοντας τις εκπαιδευτικές, καλλιτεχνικές ή επιστημονικές δραστηριότητες των ιδιωτών, στην καλλιέργεια και προαγωγή της τέχνης, της επιστήμης και της παιδείας.

Υπό το γενικό όρο ελευθερία της διδασκαλίας νοούνται συνήθως, τόσο στο ελληνικό συνταγματικό δίκαιο, όσο και στο συνταγματικό δίκαιο άλλων χωρών (βλέπε σχετικά C.-A. COLLIARD, *Libertés publiques*³, Paris 1968, σ. 374 επ., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*⁵, Padova, 1969, σ. 1071, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1976, σ. 445, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, Riv. trim. dir. publ. 1956.67 επ. και 73-75, H. JOACHIM FALLER, *Bestand der Grundrechte im Bildungsbereich in der Bundesrepublik Deutschland*, EuGRZ 1981.611 επ., 613, 618 και 620 επ. και 624), δύο μορφές ελευθερίας: α) η ελευθερία στη διδασκαλία αυτών που διδάσκουν και β) η ελευθερία της εκπαίδευσης ή παιδείας, η οποία εγγυάται τη δυνατότητα όσων το επιθυμούν να ιδρύουν ιδιωτικά σχολεία.

Η πρώτη μορφή της ελευθερίας αφορά την αυτονομία που πρέπει να διαθέτει κατά τη διδασκαλία απέναντι στην κρατική εξουσία ο διδάσκων στη δημόσια ή ιδιωτική, τη στοιχειώδη, μέση, ανώτερη και ανώτατη, τη γενική ή επαγγελματική εκπαίδευση. Ενεργώντας με βάση τις γενικές κατευθύνσεις και αρχές του εκπαιδευτικού προγράμματος που έχει καθορίσει η Πολιτεία, κάθε δάσκαλος είναι ελεύθερος να υποστηρίξει τις δικές του

απόψεις, θέσεις ή θεωρίες, έστω και αν είναι αντίθετες προς τις κρατούσες ή περιέχουν κριτική σε υπάρχοντες θεσμούς ή σε λειτουργίες του κράτους, αρκεί οι προσωπικές του απόψεις ή πεποιθήσεις να είναι επιστημονικά τεκμηριωμένες, να εκτίθενται με αντικειμενικότητα, να μη παρασιωπούν ή διαστρεβλώνουν τις αντίθετες θέσεις και να μη περιέχουν συστηματική προπαγάνδα υπέρ μιας μόνο θεωρίας ή ιδεολογίας. Στην άσκηση της ελευθερίας αυτής υπάρχει ένα αντικειμενικά καθορισμένο και νομικά απαραβίαστο όριο: η φωνή του δασκάλου δεν πρέπει να αποτελεί έμπρακτη εκδήλωση περιφρόνησης της αξίας του ανθρώπου ως προσώπου, υποχρέωση που στη συγκεκριμένη περίπτωση σημαίνει σεβασμό της προσωπικότητας του μαθητή ή σπουδαστή, έτσι όπως αυτή διαμορφώνεται και αναπτύσσεται καθημερινά. Και κατ' επέκταση, η διδασκαλία δεν μπορεί να έχει ως αντικείμενο τη συστηματική αντίθεση προς τις θεμελιώδεις ελευθερίες που, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αποτελούν τη συγκεκριμένη νομική έκφραση της αξίας του ανθρώπου ως προσώπου.

Η άλλη μορφή της εν λόγω ελευθερίας ταυτίζεται με την ελευθερία της εκπαίδευσης και καλύπτει την οργανωτική πλευρά της διδασκαλίας, τη διδασκαλία δηλαδή μόρφωσης και κατάρτισης συνολικά, όπως εξασφαλίζεται από τις οργανωμένες εκπαιδευτικές μονάδες, δημόσιες και ιδιωτικές, που είναι τα «σχολεία», «σχολές», τα «εκπαιδευτήρια», τα «ιδρύματα», τα «κέντρα σπουδών» κλπ. Η ελευθερία της διδασκαλίας με τη μορφή αυτή προστατεύει το σχολείο, ως θεσμό, ως οργανωμένη μονάδα και διαδικασία παροχής παιδείας, ανεξάρτητα αν πρόκειται για ίδρυμα δημόσιο ή ιδιωτικό. Εκείνο που έχει σημασία για την προστασία της είναι ότι μέσω αυτής εξασφαλίζεται ή παρέχεται παιδεία κατά τρόπο οργανωμένο και συστηματικό. Με τη μορφή αυτή, η ελευθερία της διδασκαλίας συμπλέκεται με την ελευθερία της παιδείας και βρίσκει πρόσθετη συνταγματική κατοχύρωση στην παράγραφο 2 του άρθρου 16 που ορίζει ότι «η παιδεία αποτελεί βασικήν αποστολήν του Κράτους», καθώς και στην παράγραφο 8 που προβλέπει την «ίδρυσιν και λειτουργίαν εκπαιδευτηρίων μη ανηκόντων εις το Κράτος». Με τις διατάξεις αυτές ιδρύονται συνταγματικές εγγυήσεις για ένα θεσμό ιδιαίτερα σημαντικό για τη συνοχή, την αναπαραγωγή και πρόοδο της κοινωνίας, όπως είναι η παιδεία, η οποία μπορεί να παρέχεται είτε από το κράτος, υπό μορφή δημόσιας υπηρεσίας, είτε από ιδιωτικούς οργανισμούς, που ήδη υπάρχουν και λειτουργούν υποκαθιστώντας ή συμπληρώνοντας την παιδευτική αποστολή που κύρια και πρωταρχικά βαρύνει το κράτος. Η ελευθερία της παιδείας, ως ειδικότερη εκδήλωση της ελευθερίας της διδασκαλίας υπό ευρεία έννοια, εγγυάται, λοιπόν, τη σχολική κοινότητα, ως

οργανωμένη μονάδα, στις δύο ιστορικές της εμφανίσεις: το σχολείο δημόσιο ίδρυμα και το σχολείο ιδιωτική επιχείρηση.

3. Η συνταγματική κατοχύρωση της ελεύθερης ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων απορρέει λογικά και από μία άλλη αρχή που διέπει την οργάνωση της παιδείας κατά το Σύνταγμα: την «πλουραλιστική» αρχή. Ο «πλουραλιστικός» χαρακτήρας της μόρφωσης και εκπαίδευσης αποτελεί καταρχήν λογική συνέπεια της συνταγματικής διακήρυξης της ελευθερίας της επιστήμης και της διδασκαλίας. Οι ελευθερίες αυτές έχουν εξ ορισμού αρνητικό κυρίως περιεχόμενο: αποκλείουν στον τομέα της επιστήμης και της διδασκαλίας το κρατικό μονοπώλιο, αφού νομιμοποιούν τη δυνατότητα επιστημονικής πολυφωνίας και συνεπώς διαφωνίας. Εδράζεται όμως και σε άλλες διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος που επιβεβαιώνουν και ενισχύουν το φιλελεύθερο πνεύμα από το οποίο κατά βάση διαπνέεται. Σαν τέτοιες θα μπορούσαμε να αναφέρουμε το άρθρο 2 παρ. 1 που ανάγει σε πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας το σεβασμό της ανθρώπινης προσωπικότητας, το άρθρο 5 παρ. 1 που καθιερώνει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του καθένα και τέλος το άρθρο 14 παρ. 1 που καθιερώνει την ελευθερία της σκέψης και του λόγου και, γενικότερα, την πνευματική ελευθερία. Όλες οι διατάξεις αυτές συγκροτούν, σε συνδυασμό προς τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 1, ένα ομοιογενές πλέγμα επιτακτικών κανόνων που καθιστούν αδύνατη την εγκαθίδρυση μιας μονολιθικής κρατικής παιδείας προσανατολισμένης στην εξυπηρέτηση προκαθορισμένων σκοπών ή επιδιώξεων και στην επιβολή ενός μοναδικού παιδαγωγικού προτύπου. Το ισχύον Σύνταγμα θέτοντας ως γενικό σκοπό της παιδείας τη διάπλαση «ελεύθερων και υπεύθυνων πολιτών» δεν επιτρέπει τη δημιουργία ενός εκπαιδευτικού συστήματος στο οποίο η προσωπικότητα του μαθητή να απονευρώνεται. Χαρακτηρίζοντας ως βασική αποστολή του Κράτους την παροχή παιδείας, το Σύνταγμα δεν θέλησε να καθιερώσει μία κρατική αποκλειστικά παιδεία ή επιστήμη, ούτε να αποκλείσει την ιδιωτική δραστηριότητα από τον ευαίσθητο αυτό χώρο. Θέλησε απλώς να υπογραμμίσει τις αυξημένες ευθύνες του κράτους στον τομέα της παιδείας και στην κάλυψη των εκπαιδευτικών αναγκών της χώρας καθώς και τη σημασία και προτεραιότητα που πρέπει να αποδίδεται στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης. Το Σύνταγμα αντιμετωπίζει την παιδεία κατά βάση ως δημόσια υπηρεσία και την κατατάσσει στις κοινωνικές αποστολές του κράτους, όχι όμως και ως αποκλειστικά κρατική υπηρεσία. Όχι ως κρατικό μονοπώλιο.

Τέλος, ελευθερία της διδασκαλίας και σχολικός πλουραλισμός αποτε-

και μέχρι τη γενική απαγόρευση ή τη δημοσιοποίηση αυτών των μορφών εκπαίδευσης.

Τέτοιας μορφής καταλυτική παρέμβαση του Κράτους στο χώρο της επαγγελματικής εκπαίδευσης φαίνεται να μην αποκλείει μια πρόσφατη σχετικά απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (576/1981 (ολομ.) ΕΔΔΔ 1981.120) η οποία διακήρυξε ότι «προκειμένου περί της επαγγελματικής ή πάσης άλλης ειδικής εκπαίδευσεως, ουδόλως ιδρύεται συνταγματικώς κατοχυρωμένον ατομικόν δικαίωμα των ιδιωτών προς ίδρυσιν τοιούτων σχολείων, ούτε απαγορεύεται εκ του συντάγματος η ίδρυσις υπ' αυτών τοιαύτης φύσεως εκπαιδευτηρίων, της δυνατότητος των ιδιωτών να ιδρύουν εκπαιδευτήρια της κατηγορίας ταύτης καταστάσης αντικείμενον ρυθμίσεως διά κανόνων δικαίου τιθεμένων υπό του κοινού νομοθέτου, δυναμένου να επιτρέψει ή απαγορεύσει την ίδρυσιν και λειτουργίαν τοιούτων σχολών, κατόπιν εκτιμήσεως της επαρκείας των αντιστοιχών δημοσίων σχολών όπως καλύπτουν τας εκπαιδευτικάς ανάγκας, εν όψει και των κατευθύνσεων και αναγκών της εθνικής οικονομίας».

Οι αιτιολογίες, ωστόσο, της απόφασης αυτής είναι επιδεκτικές κριτικής σε περισσότερα από ένα σημεία.

Πρέπει, πρώτα, να υπογραμμίσουμε για μιαν ακόμα φορά ότι η ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, τον κανόνα και επομένως οποιαδήποτε απόκλιση απ' αυτόν πρέπει να είναι ειδική και ρητή. Αφού η ελευθερία της παιδείας είναι ο συνταγματικός κανόνας, *εξαίρεση από τον κανόνα θα πρέπει να προκύπτει σαφώς από τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη*. Τέτοια εξαίρεση εισάγει το ισχύον Σύνταγμα για τις ανώτατες Σχολές απαγορεύοντας ρητά τη «σύσταση ανωτάτων σχολών υπό ιδιωτών» (παράγραφος 8 εδάφιο 2 του άρθρου 16). Στην παράγραφο 5 ορίζεται εξάλλου ότι «η ανωτάτη εκπαίδευσις παρέχεται αποκλειστικώς υπό ιδρυμάτων αποτελούντων νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου». Όπου συνεπώς ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε την εξαίρεση, την πρόβλεψε ρητά. Αντίθετη ερμηνεία θα προσέκρουε στο γενικό ερμηνευτικό κανόνα που διέπει τις διατάξεις περί συνταγματικών ελευθεριών, σύμφωνα με τον οποίο εν αμφιβολία ισχύει η πιο ευνοϊκή για την ελευθερία ερμηνεία (*in dubio pro libertate*). Η διάταξη επομένως της παραγράφου 7, που ορίζει ότι «η επαγγελματική και πάσα άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται υπό του Κράτους και διά σχολών ανωτέρας βαθμίδος», δεν είναι δυνατόν να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να εξαιρεί τις επαγγελματικές και άλλες ειδικές σχολές από το καθεστώς της ελευθερίας της παιδείας, όταν ο αποκλεισμός αυτός δεν συνάγεται ανενδοίαστα από τη φύση και το περιεχόμενο της σχετικής διάταξης.

Υπό καθεστώς φιλελεύθερου Συντάγματος ισχύει, εξάλλου, το τεκμήριο της ελευθερίας. Το τεκμήριο αυτό καθιερώνεται στο ισχύον Σύνταγμα από το άρθρο 5 παρ. 1, που θεσπίζει την αρχή της ελευθερίας στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή, καθώς και από το άρθρο 5 παρ. 3 σε συνδυασμό προς το άρθρο 106 παρ. 2 που κατοχυρώνει την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία. Αν λοιπόν γινόταν δεκτή η σκέψη του Συμβουλίου της Επικρατείας (576/81), ότι «δεν απαγορεύεται εκ του Συντάγματος η ίδρυσις υπ' αυτών (των ιδιωτών) τοιούτων εκπαιδευτηρίων», τότε θα έπρεπε να ισχύσει αυτόματα ο συνταγματικός κανόνας της ελεύθερης ίδρυσης και λειτουργίας τους και, επομένως, ούτε από το νομοθέτη θα ήταν δυνατό να θεσπισθεί σχετική απαγόρευση. Σε ένα φιλελεύθερο συνταγματικό καθεστώς, όσο και αν έχει αυτό αλλοιωθεί από τις διορθωτικές και εξισοροπητικές παρεμβάσεις του καλούμενου κοινωνικού κράτους, ο νομοθέτης δεν μπορεί ελεύθερα, κατά το δοκούν, να απαγορεύει την άσκηση κάποιας δραστηριότητας. Όταν η απαγόρευση δεν αποκλείεται από το Σύνταγμα, θα πρέπει τουλάχιστο να δικαιολογείται επαρκώς από λόγους γενικότερου συμφέροντος και πάντως θα πρέπει να μην οδηγεί στην οριστική εξαφάνιση ή στην ολοκληρωτική εκμηδένιση κάποιας ελευθερίας. Οι απαγορεύσεις, ως έσχατο μέσο της ρυθμιστικής αρμοδιότητας της κρατικής εξουσίας, πρέπει να αντιμετωπίζονται με νομική καχυποψία και όταν επιβάλλονται θα πρέπει, για να είναι αποδεκτές από την έννομη τάξη, να έχουν χαρακτηριστικά εξαιρετικά, προσωρινά ή μερικά.

Δύο είναι, κατά συνέπεια, οι δυνατές ερμηνευτικές εκδοχές του άρθρου 16 παρ. 7 του Συντάγματος ως προς το σημείο αυτό: είτε ο συντακτικός νομοθέτης έχει αρνηθεί άμεσα, γενικά και απερίφραστα—διότι σιωπηρή απαγόρευση δεν νοείται—στοις ιδιώτες το δικαίωμα να ιδρύουν επαγγελματικές και τεχνικές σχολές, οπότε ο κοινός νομοθέτης οφείλει να υπακούσει στη συνταγματική επιταγή, είτε δεν έχει προβλέψει τίποτα σχετικό, οπότε ο κοινός νομοθέτης οφείλει να σεβαστεί το γενικό συνταγματικό κανόνα της ελευθερίας της εκπαίδευσης.

Συμφωνότερη με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 16 παρ. 7 του Συντάγματος φαίνεται η άποψη της μειοψηφίας στην ίδια απόφαση, κατά την οποία «η διάταξις της παραγράφου 7 του άρθρου 16 του ισχύοντος Συντάγματος ουδόλως εσκόπει όπως καταλύση το ατομικόν δικαίωμα των ιδιωτών όπως ιδρύσουν εκπαιδευτήρια της κατηγορίας ταύτης δεδομένου ότι η υπό των αλληλοδιαδόχως ισχυσάντων ελληνικών Συνταγμάτων εξαιρομένη αποστολή του Κράτους προς παροχήν της γενικής εκπαιδεύσεως, η οποία μάλιστα έχει αναχθεί εις υποχρέωσίν του προς παροχήν δωρεάν παιδείας εις ωρισμένας βαθμίδας της (κατά το ισχύον δε Σύνταγμα εις όλας) κατ'

ουδέν έθιγε το ατομικόν δικαίωμα των ιδιωτών όπως ιδρύουν αντιστοίχως σχολάς τοσούτω μάλλον όσο το ισχύον Σύνταγμα πανηγυρικός διακηρύσσει εις την πρώτην παράγραφον του άρθρου 16 την ελευθερίαν της τέχνης, της επιστήμης και της διδασκαλίας, διά την κάμψιν της οποίας εις ωρισμένον τομέα θα απητείτο ρητή διάταξις, ως η διάταξις του τελευταίου εδαφίου της παρ. 8 ως άνω άρθρου, ρητώς απαγορεύουσα την σύστασιν υπό ιδιωτών ανωτάτων σχολών. Η τοιαύτη δ' απαίτησις ρητής διατάξεως διά τον περιορισμόν του ατομικού τούτου δικαιώματος, καθίσταται εντονωτέρα εν όψει των αναφυσικών διχογνωμιών κατά τας συζητήσεις εις την Βουλήν επί του Συντάγματος τούτου, ένεκα των οποίων ο συνταγματικός νομοθέτης υιοθετών τυχόν την τάσιν της δημοσιοποιήσεως της Τεχνικής Παιδείας, θα έπρεπε να είχεν εκφρασθεί ρητώς και ανενδοιάστως περί τούτου».

Πράγματι, από τα πρακτικά συζητήσεων της Βουλής δεν προκύπτει βούληση του συντακτικού νομοθέτη για δημοσιοποίηση ειδικά της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Η συζήτηση περιστράφηκε κυρίως γύρω από τη σκοπιμότητα δημοσιοποίησης της ανώτερης και μόνο εκπαίδευσης και υπαγωγής της στην αποκλειστική ευθύνη του κράτους, όπως συμβαίνει με την ανώτατη (βλ. Πρακτικά συζητήσεων του Συντάγματος, Ολομέλεια Βουλής σ. 491, αγορεύσεις Δ. Νιάνια, σ. 496-497, Α. Παπανδρέου και Ι. Πεσμαζόγλου, σ. 501, 514 και 524).

Με τη διάταξη επομένως της παραγράφου 7 δεν ιδρύεται μεν, όπως σωστά επισημαίνει και το Συμβούλιο Επικρατείας, συνταγματικά κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα προς ίδρυση επαγγελματικών σχολών, αφού τέτοιο δικαίωμα καθιερώνεται από τη διάταξη της παραγράφου 8 η οποία καλύπτει κάθε μορφής ιδιωτική εκπαίδευση, γενική και ειδική, επαγγελματική και τεχνική, εκτός από την ανωιάτη. Θεσπίζεται όμως επιτακτικός συνταγματικός κανόνας που δεσμεύει την κρατική εξουσία και την υποχρεώνει να παρέχει αντικειμενικά και σ' όλους, όσους το επιθυμούν, επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση και να επεκτείνει την υποχρέωση αυτή του κράτους και στο πεδίο της ανώτερης τεχνικής εκπαίδευσης.

7. Είναι αναγκαίο στο σημείο αυτό να αποσαφηνιστεί η νομική φύση της διάταξης της παραγράφου 7 και να προσδιοριστούν επακριβώς ο σκοπός και το αντικείμενο της εφαρμογής της, ώστε να γίνει κατανοητή η διάκρισή της από τις άλλες διατάξεις του άρθρου 16 που κατοχυρώνουν την ελευθερία της παιδείας και της ιδιωτικής εκπαίδευσης.

Τόσο η διάταξη της παραγράφου 7, που αναθέτει στο κράτος την κύρια και πρωταρχική φροντίδα παροχής επαγγελματικής και κάθε άλλης ειδικής εκπαίδευσης, όσο και η γενικότερη διάταξη της παραγράφου 2 του ίδιου

άρθρου που ορίζει ότι η «παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους» ανήκουν στην κατηγορία των διατάξεων *κοινωνικού χαρακτήρα*.

Με τις διατάξεις αυτές:

(α) Θεσπίζονται συνταγματικοί κανόνες επιτακτικοί —και όχι απλώς κατευθυντήριες αρχές— οι οποίοι δεσμεύουν τα κρατικά όργανα και τα υποχρεώνουν να ενεργήσουν προς την κατεύθυνση που ορίζει η σχετική διάταξη. (Για τον δεσμευτικό χαρακτήρα των διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου βλ. ιδίως V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione, La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, σ. 29-50 και από την ελληνική βιβλιογραφία Γ. ΛΕΒΕΝΤΗ, Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ΤοΣ 1976.129 επ., 158).

(β) Ιδρύονται ταυτόχρονα κοινωνικά δικαιώματα υπέρ των ατόμων για παροχή παιδείας κάθε κατηγορίας και μάλιστα δωρεάν. Τα δικαιώματα αυτά, χωρίς να είναι αγώγιμα, νομιμοποιούν ωστόσο αυτούς που τα επικαλούνται να διεκδικήσουν την ικανοποίησή τους. Σαν τέτοια μπορούν να αναφερθούν: «το δικαίωμα στην παιδεία» (άρθρο 16 παρ. 2 Σ), το «δικαίωμα για παροχή δωρεάν παιδείας» (άρθρο 16 παρ. 4) και τέλος «το δικαίωμα για παροχή επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης» (άρθρο 16 παρ. 7).

Τα δικαιώματα αυτά θα πρέπει σαφώς να διακριθούν από τα κλασικού τύπου ατομικά δικαιώματα, όπως είναι η ελευθερία της διδασκαλίας και της παιδείας. Το δικαίωμα στην παιδεία θεμελιώνει απαίτηση θετική του πολίτη κατά του κράτους για παροχή παιδείας, ενώ η ελευθερία της παιδείας θεμελιώνει κυρίως αξίωση αρνητική των διδασκόντων κατά του κράτους για αυτονομία στη διδασκαλία, καθώς και για δυνατότητα ίδρυσης ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων. Το κοινωνικό δικαίωμα στην παιδεία δεν συγκρούεται προς το ατομικό δικαίωμα, της ελευθερίας της παιδείας, και συνεπώς δεν το αναιρεί. Απλώς το συμπληρώνει.

Η διάταξη του άρθρου 16 παρ. 7 ως διάταξη κοινωνικού περιεχομένου δεν καταλύει επομένως αλλά και δεν ιδρύει ατομικό δικαίωμα. Δημιουργεί απλώς υποχρέωση του κράτους για παροχή επαγγελματικής εκπαίδευσης σε όλους όσους το επιθυμούν. Το ατομικό δικαίωμα για την ίδρυση ιδιωτικών επαγγελματικών ή άλλων σχολών θεμελιώνεται κατά βάση στη διάταξη της παρ. 8, η οποία θεσπίζει γενικό ατομικό δικαίωμα «προς ίδρυσιν και λειτουργίαν εκπαιδευτηρίων μη ανηκόντων εις το κράτος». Οι δύο διατάξεις ρυθμίζουν προφανώς διαφορετικά αντικείμενα, επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς και παράγουν διαφορετικά έννομα αποτελέσματα. Έτσι ενώ η διάταξη της παρ. 7 αποβλέπει κυρίως στη δημιουργία ίσων ευκαιριών για

όλους, ως προς την επαγγελματική εκπαίδευση, η διάταξη της παραγράφου 8 αποβλέπει στην κατοχύρωση της δυνατότητας επιλογής του είδους και του τύπου της εκπαίδευσης καθώς και στην ελεύθερη ίδρυση σχολών παντός τύπου. Είναι προφανές ότι οι δύο ρυθμίσεις δεν συμπλέκονται. Ούτε είναι δυνατό, εφόσον έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής, να θεωρηθεί η μία ειδικότερη ή τροποποιητική της άλλης.

(γ) Οι διατάξεις αυτές συνθέτουν ένα πλέγμα κανόνων που αποβλέπει στην ενίσχυση της κοινωνικής αποστολής του Κράτους και στην εκπλήρωση από μέρους του σκοπών κοινωνικού περιεχομένου. Θεμελιώνουν, μαζί με άλλες διατάξεις, την έννοια του καλούμένου κοινωνικού κράτους και νομιμοποιούν και υπαγορεύουν την αυξημένη παρέμβαση και φροντίδα του στο χώρο της παιδείας. Οι κοινωνικοί σκοποί του παρεμβατικού κράτους δεν δικαιολογούν τον παραμερισμό των φιλελευθέρων αρχών του Συντάγματος, απλώς αμβλύνουν ή περιορίζουν τον παραδοσιακά απόλυτο χαρακτήρα τους.

Αλλά και αν ακόμη υποθέταμε ότι η δυνατότητα ίδρυσης κέντρων ελεύθερων σπουδών ενέπιπτε στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 16 παρ. 7, το περιεχόμενο και η φύση της διάταξης αυτής δεν θα μπορούσαν πάντως να θεμελιώσουν εξουσία του κράτους για απαγόρευση της ιδιωτικής αυτής εκπαιδευτικής δραστηριότητας ή για δημοσιοποίησή της. Θα επέτρεπαν απλώς στο κράτος να ενισχύει και να αναπτύσσει ελεύθερα τη δημόσια επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση. Δεν επιτρέπει όμως η διάταξη αυτή γενική νομοθετική απαγόρευση της ιδιωτικής επαγγελματικής ή κάποιας άλλης «ειδικής» εκπαίδευσης, ούτε και δικαιολογεί την εξάρτηση ίδρυσης των αντίστοιχων επαγγελματικών σχολών από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Διότι, όπως είδαμε, η ισχύς της δεν αναιρεί ούτε αλλοιώνει τη *συνταγματικά κατοχυρωμένη, ατομική ελευθερία για ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων* (άρθρο 16 παρ. 8 Συντ.) στα οποία περιλαμβάνονταν και οι επαγγελματικές, όπως και κάθε άλλη ειδική σχολή.

Στα ίδια πορίσματα είχε καταλήξει και το Συμβούλιο της Επικρατείας ερμηνεύοντας τις ουσιαστικά πανομοιότυπες διατάξεις των άρθρων 16 παρ. 5 του Συντάγματος του 1952 και 17 παρ. 5 του «Συντάγματος» του 1968, οι οποίες κατά το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, καθιέρωναν «δικαίωμα των ιδιωτών όπως, κατόπιν αδείας των αρχών και υπό τους εν αυτή όρους, ιδρύουν ιδιωτικά εκπαιδευτήρια πάσης κατηγορίας μη επιτρεπομένου όπως διά νόμου απαγορευθεί γενικώς η χορήγησης εις ιδιώτας αδείας ιδρύσεως τεχνικών σχολών» (ΣτΕ 286/1971 ΕΔΔ 1971.169). Εξάλλου, σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, «η χορήγησης αδείας ιδρύσεως ιδιωτικών επαγγελμα-

τικών σχολών οσάκις συντρέχουν αι απαιτούμεναι εκάστοτε νόμιμοι προϋποθέσεις, δεν ανήκει εις την διακριτικήν εξουσίαν της διοικήσεως, αλλ' είναι υποχρεωτική δι' αυτήν. Δεν δύναται συνεπώς η Διοίκησης ν' αρνηθεί την χορήγησιν αδείας προς ίδρυσιν ωρισμένης κατηγορίας επαγγελματικών σχολών επειδή κατά την κρίσιν της απαιτούνται ειδικοί όροι διά την λειτουργίαν της, οι οποίοι χρήζουν μελέτης» (ΣτΕ 287/1971, ΕΔΔ 1971.169).

8. Περιορισμούς για τον κοινό νομοθέτη υπαγορεύει όχι μόνο το Σύνταγμα αλλά και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση δικαιωμάτων του ανθρώπου που έχει κυρωθεί με το ΝΔ 53/1974 (ΦΕΚ 256/20.9.1974), έχει επικυρωθεί και ισχύει στη χώρα μας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης, ο σεβασμός που οφείλει το κράτος στο δικαίωμα των γονέων να εξασφαλίζουν μόρφωση και εκπαίδευση σύμφωνα με τις θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις τους, περικλείει και το δικαίωμα για ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων (βλ. C.-A. NORGAARD, EurGRZ 1981.633 επ., 634). Η ερμηνεία αυτή έχει επιβεβαιωθεί στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δικαιωμάτων του ανθρώπου της 7.12.1976, υπόθεση Kjeldsen, Busk Madsen και Pedersen, Série A, τεύχος 23 (1976) σ. 25. Δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ., η Σύμβαση έχει αυξημένη τυπική ισχύ απέναντι στο νόμο, ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται από τους ορισμούς της Σύμβασης και δεν μπορεί να νομοθετήσει κατά παράβαση των δεσμεύσεων αυτών που καθιερώνουν το θεμελιώδες δικαίωμα για ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών σχολείων.

9. *Συμπέρασμα:* Ο κοινός νομοθέτης, στα πλαίσια της εξουσίας του να ρυθμίζει, να συντονίζει, να εποπτεύει, να ελέγχει και ενδεχομένως να επιδοτεί την παροχή παιδείας από ιδιωτικούς φορείς, νομιμοποιείται να θέτει όρους ή προϋποθέσεις για την ίδρυση και λειτουργία κέντρων ελεύθερων σπουδών και να εξαρτά την ύπαρξη από τη χορήγηση διοικητικής άδειας. Δύναται, επομένως, να θέτει περιορισμούς στην άσκηση της ατομικής ιδιωτικής αυτής δραστηριότητας, εφόσον βέβαια οι περιορισμοί δικαιολογούνται από λόγους γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος, έχουν γενικό και αντικειμενικό χαρακτήρα, βρίσκονται σε συνάφεια και αναλογία με το σκοπό που επιδιώκεται και δεν αποβλέπουν ή δεν οδηγούν στην εκμηδένιση της ρυθμιζόμενης κοινωνικής δραστηριότητας. Οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει πάντως να μην αντιστρατεύονται το πνεύμα μέσα στο οποίο κινείται η ιδιωτική αυτή δραστηριότητα, θα πρέπει δηλαδή να μη συγκρούονται με τις γενικές αρχές που προκύπτουν από τη συνταγματική κατοχύρωση της ελευθερίας της σκέψης και του λόγου, της ελευθερίας της

διδασκαλίας και της εκπαίδευσης, καθώς και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας στην οποία περιλαμβάνεται η ελευθερία επιλογής του επαγγέλματος και το δικαίωμα στη μόρφωση.

Γενική νομοθετική απαγόρευση της ιδιωτικής επαγγελματικής και κάθε άλλης ειδικής εκπαίδευσης θα ήταν αναμφίβολα αντισυνταγματική, καθώς και η θέσπιση τέτοιων όρων και προϋποθέσεων που θα καθιστούσαν στην πράξη την ίδρυση και λειτουργία σχολών ή κέντρων ειδικής εκπαίδευσης και παιδείας αδύνατη ή υπέρμετρα δύσκολη. Αμφίβολης συνταγματικότητας θα ήταν ακόμη και οι νομοθετικοί κανόνες που θα εξαρτούσαν τη χορήγηση ή ανάκληση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας τέτοιων σχολών από τη διακριτική ευχέρεια ή κρίση της Διοίκησης, εφόσον η άσκηση μιας τέτοιας ευχέρειας θα εμπεριείχε τη δυνατότητα καθιέρωσης αυθαίρετων διακρίσεων ή αναιτιολόγητων αρνήσεων. Οι γενικές απαγορεύσεις και οι νομοθετικοί αυτοί περιορισμοί θα κρίνονταν αντισυνταγματικοί, επειδή θα αντέβαιναν στα άρθρα 16 παρ. 1, 14 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος, τα οποία κατοχυρώνουν την ελευθερία της διδασκαλίας και παιδείας, την ελευθερία της σκέψης και του λόγου, καθώς και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του καθένα, ελευθερίες από τις οποίες απορρέει και η ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων γενικής ή ειδικής παιδείας.

Εξαίρεση από το συνταγματικό αυτό καθεστώς της ελευθερίας δεν δύναται πάντως να συναχθεί, ειδικά για τις επαγγελματικές ή τεχνικές σχολές, από το άρθρο 16 παρ. 7 Συντ., διότι, με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται συνταγματική εντολή κοινωνικού χαρακτήρα η οποία απευθύνεται στο κράτος αναθέτοντάς του την κύρια φροντίδα για την παροχή «επαγγελματικής και κάθε άλλης ειδικής» εκπαίδευσης. Θεσπίζεται δηλαδή κοινωνικό δικαίωμα για παροχή στους πολίτες επαγγελματικής παιδείας, χωρίς να θίγεται το ατομικό δικαίωμά τους για ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών επαγγελματικών εκπαιδευτηρίων το οποίο θεμελιώνεται ειδικά στο άρθρο 16 παρ. 8 Συντ. που προστατεύει την ιδιωτική εκπαίδευση γενικά.

Η νομική φύση και το περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 16 παρ. 7 δεν δικαιολογούν ούτε επιτρέπουν, πάντως, επέμβαση του κοινού νομοθέτη με σκοπό την απαγόρευση ή κατάργηση ή δημοσιοποίηση της ιδιωτικής επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης. Η ευρύτητα του όρου «κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση» δεν αφήνει αμφιβολία ως προς τους κινδύνους που περικλείει η αποδοχή της αντίθετης άποψης και που θα μπορούσε να οδηγήσει στο θεσμοποιημένο διωγμό κάθε ιδιωτικής εκπαιδευτικής πρωτοβουλίας και την αποθάρρυνση κάθε πρωτοποριακής καλλιτεχνικής ή επιστημονικής δημιουργίας.

Οι ανωτέρω σχετικές για τη συνταγματικότητα των περιορισμών της ιδιωτικής εκπαίδευσης μέτρων εκτιμήσεις ισχύουν ανάλογα και στο πεδίο του ελέγχου του κύρους των μέτρων αυτών μέσα από το πρίσμα των υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεων της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως δικαιωμάτων του ανθρώπου και ειδικότερα του άρθρου 2 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Συμβάσεως.

Θεσσαλονίκη, 10 Ιουλίου 1983

