



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου σε θέματα εκπαίδευσης»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων, αποτελείται από δύο (2) Μέρη και οκτώ (8) άρθρα.

A. Με τις διατάξεις του Μέρους Α (άρθρο 1) ρυθμίζεται εκ νέου ο τρόπος επιλογής και τοποθέτησης των διευθυντών σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και εργαστηριακών κέντρων. Η νέα ρύθμιση κρίνεται αναγκαία μετά την έκδοση της με αριθμό 711/2017 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε αντικείμενος προς το σύνταγμα ο τρόπος επιλογής διευθυντών που εισήγαγε ο ν. 4327/2015, κατά το μέρος με το οποίο προβλέφθηκε η αξιολόγηση, με μυστική ψηφοφορία, της συμβολής του υποψηφίου στο εκπαιδευτικό έργο, της προσωπικότητας και της γενικότερης συγκρότησής του από τον σύλλογο διδασκόντων.

Ειδικότερα, με τις προτεινόμενες διατάξεις του άρθρου 1 τροποποιούνται οι διατάξεις που αφορούν στα προσόντα, τα κριτήρια επιλογής και τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης διευθυντών σχολικών μονάδων και εργαστηριακών κέντρων, καθώς και συναφείς διατάξεις του ν. 3848/2010. Με τις νέες ρυθμίσεις προβλέπεται ιδίως ότι η αποτίμηση του κριτηρίου της συμβολής του υποψηφίου στο εκπαιδευτικό έργο, της προσωπικότητας και της γενικότερης συγκρότησής του θα γίνεται πλέον στο πλαίσιο συνέντευξης των υποψηφίων από τα περιφερειακά υπηρεσιακά συμβούλια, με ειδικά αιτιολο-

γημένη απόφαση. Ορίζεται όμως ότι, προς τον σκοπόν αυτόν, τα υπηρεσιακά συμβούλια θα συνεκτιμούν τα στοιχεία του υπηρεσιακού φακέλου των υποψηφίων, τα στοιχεία του φακέλου υποψηφιότητας και γνώμη που θα διατυπώνεται από τους συνυπηρετούντες μόνιμους εκπαιδευτικούς της σχολικής μονάδας ή του εργαστηριακού κέντρου που υπηρετεί ο υποψήφιος.

Β. Με τις διατάξεις του Μέρους Β ρυθμίζονται άλλα ζητήματα εκπαίδευσης που κρίνεται ότι έχουν επείγοντα χαρακτήρα.

Με το άρθρο 2 παρατείνεται η θητεία των οργάνων διοίκησης των Α.Ε.Ι. έως την 30ή Νοεμβρίου 2017.

Με το άρθρο 3 εξαιρούνται από το ενιαίο ρυθμιστικό πεδίο της κινητικότητας και διατηρούνται σε ισχύ ειδικές διατάξεις για τις αποσπάσεις των εκπαιδευτικών, του ειδικού εκπαιδευτικού προσωπικού και του ειδικού βοηθητικού προσωπικού στους οριζόμενους στο άρθρο αυτό φορείς, και αποσαφηνίζονται οι όροι απόσπασης και τοποθέτησης εκπαιδευτικών σε φορείς ειδικής αγωγής και εκπαίδευσης.

Με το άρθρο 4 τροποποιούνται διατάξεις της εκπαιδευτικής νομοθεσίας σχετικά με την πρόσβαση, τη φοίτηση και λειτουργία των Επαγγελματικών Λυκείων, και με άλλα ζητήματα διά βίου μάθησης και επαγγελματικής κατάρτισης και μαθητείας.

Με το άρθρο 5 του νομοσχεδίου τροποποιούνται διατάξεις του ν. 3512/2006 («Ισλαμικό Τέμενος Αθηνών και άλλες διατάξεις») σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου «Διοικούσα Επιτροπή Ισλαμικού Τεμένους Αθηνών». Ειδικότερα, αναδιατυπώνεται η ρύθμιση του νόμου για μη υπαγωγή του νομικού προσώπου στις διατάξεις του δημοσίου τομέα και αποσαφηνίζονται οι ρυθμίσεις για τους πόρους του, ώστε να μη γεννάται αμφιβολία για την κάλυψη από κρατική επιχορήγηση των εξόδων μισθοδοσίας και διοίκησής του, και για τη δυνατότητα λήψης επιχορηγήσεων, δωρεών κ.λπ. από την Ευρωπαϊκή Ένωση, διεθνείς οργανισμούς και φυσικά ή νομικά πρόσωπα της αλλοδαπής. Επίσης, αναδιατυπώνονται οι διατάξεις για τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου, τον Κανονισμό λειτουργίας του εν λόγω οργάνου και τον Οργανισμό του νομικού προσώπου.

Με το άρθρο 7 του νομοσχεδίου απαλλάσσεται το Σικιαρίδιον Ίδρυμα Απροσαρμόστων Παίδων από την υποχρέωση προσκόμισης αποδεικτικού φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2017. Παράλληλα, παρέχεται για το ίδιο χρονικό διάστημα προστασία έναντι μέτρων συμψηφισμού, διοικητικής ή αναγκαστικής εκτέλεσης και ασφαλιστικών μέτρων σε βάρος του.

Τέλος, στα άρθρα 6 και 8 καταγράφονται οι καταργούμενες με το προτεινόμενο νομοσχέδιο διατάξεις και ορίζεται η έναρξη ισχύος του.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

A. Με την απόφαση 711/2017 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώθηκε η Φ.361.22/26/79840/Ε3/19.5.2015 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων «Καθορισμός της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων και επιλογής διευθυντών σχολικών μονάδων και εργαστηριακών κέντρων». Με την απόφαση κρίθηκε ότι η προβλεπόμενη στην προσβαλλόμενη πράξη διαδικασία επιλογής των διευθυντών των σχολικών μονάδων βάσει της αποτίμησης, με μυστική ψηφοφορία, του κριτηρίου της συμβολής στο εκπαιδευτικό έργο, της προσωπικότητας και της γενικής συγκρότησης του υποψηφίου από τον σύλλογο διδασκόντων αντίκειται στις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. Κατά το σκεπτικό της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, η διοίκηση των σχολικών μονάδων της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης πρέπει να αναδεικνύεται από κατάλληλο όργανο, που συγκροτείται και λειτουργεί με εχέγγυα αξιοκρατίας, αμεροληψίας και αντικειμενικότητας (όπως τα καθιερωμένα υπηρεσιακά συμβούλια) και με διαφανή και αντικειμενική διαδικασία, κατάλληλη για την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή των οριζόμενων κριτηρίων, και στο πλαίσιο της ιεραρχικής δομής της υπηρεσίας. Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο έκρινε η αποτίμηση του κριτηρίου της συμβολής στο εκπαιδευτικό έργο, της προσωπικότητας και της γενικής συγκρότησης του υποψηφίου πρέπει να χωρεί με εξατομικευμένη κρίση, η αιτιολογία της οποίας θα προκύπτει από πρακτικό ή άλλο στοιχείο στο οποίο διατυπώνονται ειδικές σκέψεις και κρίσεις που τεκμηριώνουν την αποτίμηση του κριτηρίου σύμφωνα με τον φάκελο.

Προς τον σκοπό στοίχισης με τα ανωτέρω και συμμόρφωσης της διοίκησης προς τα κριθέντα με την απόφαση του δικαστηρίου, το άρθρο 1 παρ. 6 του νομοσχεδίου τροποποιεί το άρθρο 14 παρ. 4 του ν. 3848/2010, προβλέποντας διαδικασία συνέντευξης του υποψηφίου ενώπιον υπηρεσιακού συμβουλίου. Για τη μοριοδότηση της συνέντευξης το συμβούλιο θα συνεκτιμά, πέραν του υπηρεσιακού φακέλου και του φακέλου της υποψηφιότητας, τη γνώμη των συνυπηρετούντων μόνιμων εκπαιδευτικών της οικείας σχολικής μονάδας. Παράλληλα, ορίζεται ότι αυτή η γνώμη εκτίθεται σε αιτιολογημένο πρακτικό, το οποίο περιέχει κρίση για κάθε υποψήφιο επί συγκεκριμένων ερωτήσεων αποτίμησης του οικείου κριτηρίου αξιολόγησης.

Επισημαίνεται, εν προκειμένω ότι, υπό το φως των αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας, η γνώμη, προκειμένου να μπορεί αυτή επιτρεπώς να ληφθεί υπόψη από το υπηρεσιακό συμβούλιο, πρέπει να τεκμηριώνεται βάσει στοιχείων, ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα της κρίσης και να

καθίσταται ελέγξιμη η ουσιαστική αποτίμηση του οικείου κριτηρίου. Σημειώνεται συναφώς ότι η προτεινόμενη ρύθμιση δεν αναφέρει τα στοιχεία τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τη διατύπωση γνώμης επί των ερωτήσεων και δεν αποσαφηνίζει αν οι συνυπηρετούντες εκπαιδευτικοί θα έχουν πρόσβαση στον φάκελο υποψηφιότητας των υποψηφίων ή σε άλλα σχετικά στοιχεία.

Β. Με την προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 14 παρ. 4 του ν. 3848/2010 προβλέπεται επίσης ότι η συνέντευξη των υποψηφίων διευθυντών «μαγνητοφωνείται προς διασφάλιση της διαφάνειας». Εντούτοις, δεν αποσαφηνίζεται αν θα αποτυπώνεται το περιεχόμενο της συνέντευξης στο οικείο πρακτικό, έστω κατά παραπομπή, ή αν θα αναφέρεται σε αυτό συνοπτικά το περιεχόμενο της συνέντευξης με μνεία των ερωτήσεων και των απαντήσεων, όπως φαίνεται να απαιτεί η νομολογία του ΣτΕ (ΟΛΣΤΕ 711/2017, σκ. 10, «πρέπει να τηρείται πρακτικό στο οποίο να αναφέρεται, έστω συνοπτικά, το περιεχόμενο της συνεντεύξεως με μνεία των ερωτήσεων που υποβλήθηκαν από το αρμόδιο όργανο και των απαντήσεων που δόθηκαν από τους υποψήφιους»).

Γ. Με το άρθρο 1 παρ. 4 τροποποιείται το άρθρο 11 παρ. 7 του ν. 3848/2010 διά του οποίου ως διδακτική υπηρεσία ορίζεται, μεταξύ άλλων, η διδακτική υπηρεσία σε μονάδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, σε σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, δημόσια Ι.Ε.Κ., σχολές επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και σε Α.Ε.Ι. Ακολούθως, το άρθρο 1 παρ. 6 του νομοσχεδίου τροποποιεί το άρθρο 14 παρ. 3 του ν. 3848/2010 σχετικά με την αποτίμηση του κριτηρίου της διδακτικής υπηρεσίας. Παρατηρείται ότι ενώ η διδακτική υπηρεσία κατ' αρχήν αποτιμάται με μία (1) μονάδα για κάθε έτος πέραν του χρόνου που αποτελεί προϋπόθεση για τη συμμετοχή στη διαδικασία επιλογής, ειδικά η διδακτική υπηρεσία σε Α.Ε.Ι. αποτιμάται συνολικά με κατ' ανώτατο όριο μία (1) μονάδα. Κατά τούτο, επέρχεται δυσμενής διαφοροποίηση ως προς το ανώτατο όριο αναγνώρισης διδακτικής υπηρεσίας για την περίπτωση της διδακτικής υπηρεσίας σε Α.Ε.Ι., χωρίς να προκύπτει ο λόγος αυτής και, συνακόλουθα, η συμβατότητα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Συναφώς επισημαίνεται ότι στον ανωτέρω επανακαθορισμό της κατηγορίας «διδακτικής υπηρεσίας» δεν περιλαμβάνονται κατηγορίες εκπαιδευτικής υπηρεσίας που αναγνωρίζονται κατά το ισχύον δίκαιο, όπως η θητεία σχολικού συμβούλου (άρθρο 11 παρ. 7 ν. 3848/2010, όπως τροποποιήθηκε, «όπου στις διατάξεις του παρόντος άρθρου προβλέπεται διδακτική υπηρεσία, λογίζεται ... γ) η θητεία σχολικού συμβούλου» ...). Γεννάται κατά τούτο προβληματισμός εάν διά των προτεινόμενων ρυθμίσεων εξαντλούνται οι περιπτώσεις εκπαιδευτικής υπηρεσίας που εντάσσονται στην έννοια της διδα-

κτικής υπηρεσίας, λαμβανομένης υπόψη της μείζονος σημασίας της διδακτικής υπηρεσίας, η οποία καταλαμβάνει όλο το εύρος της «υπηρεσιακής κατάστασης», στην αποτίμηση του κριτηρίου της υπηρεσιακής κατάστασης, καθοδηγητικής και διοικητικής εμπειρίας (δέκα μονάδες επί συνόλου δεκατριών ή κατά περίπτωση δεκατεσσάρων).

2. Επί του άρθρου 5

Α. Σχετικά με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις για την κρατική επιχορήγηση των δαπανών διοίκησης, στελέχωσης και λειτουργίας του τεμένους, σημειώνεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την απόφαση 2399/2014 της Ολομέλειας, έχει κρίνει σύμφωνη προς το Σύνταγμα την ίδρυση με νόμο του εν λόγω νομικού προσώπου και την κάλυψη των εξόδων κατασκευής και λειτουργίας του τεμένους με κρατική χρηματοδότηση. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, με τον νόμο 3512/2006, «εισάγεται γενικότερο πλαίσιο που κρίθηκε από το νομοθέτη πρόσφορο και αναγκαίο προκειμένου να εξασφαλισθεί η δυνατότητα στους μουσουλμάνους οι οποίοι ζουν στην Αττική να ασκούν τα λατρευτικά τους καθήκοντα κατά τρόπο σύμφωνο και με το γενικότερο δημόσιο συμφέρον. Όπως προκύπτει δε από τα προπαρασκευαστικά στοιχεία του νόμου, ο νομοθέτης θεώρησε αναγκαία τη θέσπιση του νομοθετικού αυτού πλαισίου, αφού έλαβε υπόψη ειδικές συνθήκες που σχετίζονται με τις ανάγκες της μουσουλμανικής κοινότητας της Αττικής και επηρεάζουν την άσκηση των λατρευτικών καθηκόντων της, όπως είναι ο μεγάλος αριθμός μουσουλμάνων που διαμένουν στην περιοχή αυτή της Χώρας, η απουσία συνολικής και ενιαίας έκφρασης της μουσουλμανικής κοινότητας και το γεγονός ότι για την άσκηση των λατρευτικών αναγκών της λειτουργούν εκατόν είκοσι περίπου παράνομα «τζαμιά». Τα δεδομένα αυτά συνιστούν τα κριτήρια της επίμαχης νομοθετικής επιλογής, τα οποία δεν αντιβαίνουν, αλλ' αντιθέτως συνάδουν προς τις συνταγματικές αρχές της ελευθερίας εκδηλώσεως των θρησκευτικών πεποιθήσεων και της ισότητας, ο έλεγχος δε της ουσιαστικής αξιολόγησης από το νομοθέτη των πραγματικών αυτών δεδομένων και της ορθότητας της νομοθετικής ρύθμισης που στηρίζεται στα παραπάνω κριτήρια δεν ανήκει την εξουσία του δικαστηρίου» (σκέψη 16).

Β. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 (β), με τον Κανονισμό Λειτουργίας του Διοικητικού Συμβουλίου, ρυθμίζονται επίσης «οι ώρες και ημέρες λειτουργίας του Τεμένους, κυρίως κατά το πρόγραμμα των μουσουλμανικών θρησκευτικών εορτών και της καθιερωμένης προσευχής της Παρασκευής, η προσωρινή ανάθεση καθηκόντων Ιμάμη σε κατάλληλα προς τούτο πρόσωπα, στην περίπτωση που ο διορισμένος Ιμάμης απουσιάζει ή αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του και ο τρόπος και ο χρόνος περιορισμένης κατ' ιδίαν

παραχώρησης του Τεμένους σε μουσουλμανικές κοινότητες που διαβιούν στην Αττική για την ικανοποίηση των λατρευτικών τους αναγκών, ανάλογα με τις ανάγκες τους». Παρατηρείται ότι η ρύθμιση των ζητημάτων αυτών προσιδιάζει σε κανονισμό λειτουργίας του νομικού προσώπου ή, ενδεχομένως, του τεμένους και όχι του διοικητικού συμβουλίου αυτού.

Αθήνα, 24 Μαΐου 2017

Ο εισηγητής
Δρ Νικόλαος Παπασπύρου
Λέκτορας της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

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

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

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