



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.)»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή, περιλαμβάνει δύο (2) άρθρα. Σκοπός του Νσχ είναι η μεταρρύθμιση του ισχύοντος νομικού πλαισίου που αφορά στην αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, προκειμένου να θεσπισθεί ένα αδιάβλητο και αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης της εκπαιδευτικής κοινότητας (βλ. αιτιολογική έκθεση, σελ. 1).

Στο πλαίσιο αυτό, συνιστάται ανεξάρτητη αρχή υπό την επωνυμία «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (στο εξής, Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.) και διεθνή ονομασία «Authority for Quality Assurance in Primary and Secondary Education», και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της.

Ειδικότερα, ορίζεται ότι η Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε. εδρεύει στην Αθήνα, απολαύει διοικητικής αυτοτέλειας, και σκοπεύει στη «διασφάλιση υψηλής ποιότητας εκπαιδευτικού έργου στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση» (άρθρο 1 παρ. 2α).

Εν συνεχεία, καθορίζονται οι αρμοδιότητές της, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η παρακολούθηση, μελέτη και αξιολόγηση της εφαρμογής της εκπαιδευτικής πολιτικής στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, η αξιολόγηση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου των σχολικών μονάδων και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (στο εξής, Υ.ΠΑΙ.Θ.Π.Α.), η εποπτεία των διαδικασιών αξιολόγησης των εκπαιδευτικών, η απόφαση επί των ενστάσεων των στελεχών της εκπαίδευσης κατά των εκθέσεων αξιολόγησής τους, η διεξαγωγή μελετών και ερευνών σχετικών με την αποστολή της και η συνεργασία με διεθνή δίκτυα, φορείς ή οργανισμούς που αναπτύσσουν συναφείς δραστηριότητες (άρθρο 1 παρ. 3).

Ως ανώτατο διοικητικό όργανο της Αρχής ορίζεται επταμελές Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου απολαύουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας. Το Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρό του, επιστήμονα «με υψηλού επιπέδου επιστημονικό έργο και αποδεδειγμένη εμπειρία» ο οποίος ορίζεται από τον Υπουργό ΠΑΙ.Θ.Π.Α., τον Πρόεδρο του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής, τέσσερις εκπαιδευτικούς -δύο της πρωτοβάθμιας και δύο της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης- και έναν καθηγητή ανώτατης εκπαίδευσης (άρθρο 1 παρ. 4α).

Περαιτέρω, καθορίζονται τα καθήκοντα του Προέδρου της Α.ΔΙ.Π.Δ.Ε., ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στη διεύθυνση διοικητικής και επιστημονικής υποστήριξης της Αρχής (άρθρο 1 παρ. 5 και 6), και προβλέπεται η συγκρότηση, ανά Διεύθυνση Εκπαίδευσης, πενταμελών Επιτροπών Αξιολόγησης του Εκπαιδευτικού Έργου, αποτελούμενων από εμπειρογνώμονες εγγεγραμμένους σε ειδικό Μητρώο, για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου των σχολικών μονάδων και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υ.ΠΑΙ.Θ.Π.Α. (άρθρο 1 παρ. 7).

Επίσης, καθορίζονται τα κριτήρια αξιολόγησης του εκπαιδευτικού έργου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται ιδίως ο βαθμός ανταπόκρισης στα προγράμματα δράσης του άρθρου 32 του ν. 3848/2010, τα μαθησιακά αποτελέσματα, η αποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού και διδακτικού έργου, η καταλληλότητα των προσόντων του προσωπικού, η ποιότητα των υποστηρικτικών υπηρεσιών, όπως τα σχολικά εργαστήρια και οι βιβλιοθήκες, καθώς και η ανταπόκριση των σχολικών μονάδων στη μείωση της μαθητικής διαρροής και την αντιμετώπιση φαινομένων ρατσισμού, εκφοβισμού και βίας (άρθρο 1 παρ. 9).

Τέλος, ρυθμίζονται θέματα οικονομικής λειτουργίας της Αρχής (άρθρο 1 παρ. 11-12), καθώς και ζητήματα πρώτης εφαρμογής των διατάξεων του Νοσχ (άρθρο 1 παρ. 13)

Β. Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών εισήχθη στη χώρα μας με καθυστέρηση, η πρώτη δε ολοκληρωμένη προσπάθεια θεσμοθέτησης τέτοιας αρχής στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας έγινε το 1989 με την ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ν. 1866/1989). Ήδη, το Σύνταγμα προβλέπει τη σύσταση και λειτουργία πέντε ανεξάρτητων αρχών (άρθρα 9 Α, 15 παρ. 2, 19 παρ. 2 και 103 παρ. 7 και 9 του Συντάγματος), προβλέπει όμως (άρθρο 56 παρ. 3 περ. β´) τη δυνατότητα ίδρυσης με νόμο και άλλων ανεξάρτητων αρχών. Από τότε έχουν συσταθεί, με νόμους, ανεξάρτητες αρχές που ασκούν αρμοδιότητες σε ειδικότερους τομείς, οι οποίοι άπτονται, ιδίως, της λειτουργίας της αγοράς και της πρακτικής εφαρμογής των νέων τεχνολογιών και των επιστημονικών ανακαλύψεων. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν, λ.χ., η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ν. 3029/2002), η Ανεξάρτητη Αρχή Δημο-

σίων Συμβάσεων (ν. 4013/2011) και η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ν. 3959/2011). Ως προς τους λόγους που οδηγούν στην ίδρυση ανεξάρτητων αρχών, βλ., λ.χ., Ιφ. Καμτσιδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σελ. 543, Αικ. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΔιΔικ 2000, σελ. 784, Κ. Βιδάλη, Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των Ανεξάρτητων Αρχών στο πολίτευμα, Το Σ 2003, σελ. 783, και Γρ. Λαζαράκο, Ανεξάρτητες Αρχές, 2010, σελ. 5 επ.

Οι νομοθετικώς προβλεπόμενες ανεξάρτητες αρχές δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου 101 Α του Συντάγματος ή του εκτελεστικού ν. 3051/2002. Επομένως, οι ειδικές εγγυήσεις που τίθενται στο εν λόγω άρθρο του Συντάγματος και εξειδικεύονται στον εκτελεστικό νόμο, κυρίως ως προς την ειδική διαδικασία στελέχωσής τους, δεν έχουν εφαρμογή στις ανεξάρτητες αρχές που ιδρύει το νομοθετικό όργανο.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 1

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι μολονότι οι ανεξάρτητες αρχές εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία και αποτελούν διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011, σελ. 291), θα ήταν, για λόγους νομικής ακριβολογίας, σκόπιμο να αντικατασταθεί ο όρος «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» από τον όρο «ανεξάρτητη αρχή», τον οποίο άλλωστε υιοθετεί και ο συνταγματικός μας χάρτης (άρθρο 101 Α του Συντάγματος).

Περαιτέρω, κατά την περ. β' της παρ. 1 η Α.Δι.Π.Π.Δ.Ε., «εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (Υπουργό ΠΑΙ.Θ.Π.Α) για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της». Κατά την παρ. 4α, όμως, «τα μέλη του Συμβουλίου απολαμβάνουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας». Ο ρηματικός τύπος «απολαμβάνουν», χρησιμοποιούμενος συχνά, αλλά εσφαλμένως, αντί του «απολαύουν», πρέπει να αντικατασταθεί από τον τελευταίο, ο οποίος έχει τη σημασία που θέλει να αποδώσει στο ρήμα της πρότασης ο ασκών τη νομοθετική πρωτοβουλία (βλ., σχετικώς, λ.χ., Γ. Μπαμπινιώτη, Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Β' Έκδοση, Β' Ανατύπωση 2005 Εμπλουτισμένη, σελ. 245-246, και Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών [Ίδρυμα Μανώλη Τριανταφυλλίδη], 1998, σελ. 176). Εξ άλλου, δεδομένου ότι η λειτουργική ανεξαρτησία συνίσταται, ιδίως, στον αποκλεισμό ιεραρχικού ελέγχου (προληπτικού ή κατασταλτικού, νομιμότητας ή σκοπιμότητας) από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί, εν προκειμένω, η βούληση του νομοθέτη. Σημειώνε-

ται, πάντως ότι, όταν ο νόμος προβλέπει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών ανεξάρτητης αρχής, τυχόν θέσπιση ιεραρχικού ελέγχου αποτελεί αντίφαση που καθιστά τη σχετική ρύθμιση ανεφάρμοστη (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 291).

2. Επί του άρθρου 1 παρ. 4α

Κατά την ανωτέρω διάταξη, ο Πρόεδρος της Αρχής «ορίζεται από τον Υπουργό ΠΑΙ.Θ.Π.Α., ύστερα από γνώμη της αρμόδιας κατά τον Κανονισμό της Βουλής επιτροπής».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι εφόσον η ανωτέρω αρχή δεν υπάγεται στο καθεστώς των πέντε συνταγματικώς καθορισμένων ανεξάρτητων αρχών (βλ. ανωτέρω Ι.Β), δεν δημιουργεί ζήτημα ο διορισμός του Προέδρου της Αρχής από τον Υπουργό ΠΑΙ.Θ.Π.Α, κατόπιν γνώμης «της αρμόδιας κατά τον Κανονισμό της Βουλής επιτροπής».

Περαιτέρω, σημειώνεται ότι η ρύθμιση «ύστερα από γνώμη της αρμόδιας κατά τον Κανονισμό της Βουλής επιτροπής» πρέπει να νοηθεί υπό τους όρους των άρθρων 43Α παρ. 3 και 14η) του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ). Επομένως, από την περιγραφή των αρμοδιοτήτων των ειδικών μόνιμων επιτροπών που γίνεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 43 Α του ΚτΒ, μόνη αρμόδια είναι η επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, η οποία άλλωστε έχει και την αρμοδιότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ανεξαρτητών αρχών, τόσο των συνταγματικώς κατοχυρωμένων όσο και αυτών που ιδρύονται με νόμο (βλ., σχετικώς, και Στ. Κουτσουμπίνα, Η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής του Απριλίου 2010: ένας απρόσμενος «διάλογος» του κοινού νομοθέτη με το νομοθέτη του Κανονισμού, Αρχ.Νομ. 2011, σελ. 1).

3. Επί του άρθρου 1 παρ. 6 περ. η´

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι οι θέσεις μόνιμου και Ι.Δ.Α.Χ. προσωπικού που προβλέπονται στην περ. στ´ -δηλαδή οι 25 θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού και οι 10 θέσεις διοικητικού προσωπικού- «καλύπτονται αποκλειστικά με μετατάξεις μονίμων και Ι.Δ.Α.Χ. υπαλλήλων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 35 παρ. 5 του ν. 4024/2011 και του άρθρου 68 του ν. 4002/2011». Δεδομένου ότι στην περ. ια´ προβλέπεται δυνατότητα κάλυψης των υπηρεσιακών αναγκών της Αρχής και με αποσπάσεις (παρ. 6 περ. ια´), θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να απαλειφθεί η λέξη «αποκλειστικά».

4. Επί του άρθρου 1 παρ. 6 περ. ια´

Με την προς ψήφιση διάταξη προβλέπεται η δυνατότητα στελέχωσης της Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε. με απόσπαση μόνιμου ή με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού, περιλαμβανομένων και εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Παρατηρείται, κατ' αρχάς, ότι οι ρυθμίσεις της περ. ια' παρίστανται ειδικές εν σχέσει προς το άρθρο 68 του Υπαλληλικού Κώδικα (Υ.Κ., ν. 3528/2007) διότι, αφενός οι αποσπάσεις διενεργούνται, εν προκειμένω, «με απόφαση του οικείου Υπουργού, ύστερα από πρόταση του Προέδρου της Αρχής, χωρίς να απαιτείται γνώμη των οικείων υπηρεσιακών συμβουλίων», αφετέρου προβλέπονται για χρονικό διάστημα τριών (3) ετών, που μπορεί να παρατείνεται μία ή περισσότερες φορές για ίσο χρονικό διάστημα, έναντι των τριών κατ' ανώτατο όριο ετών που προβλέπει για τις αποσπάσεις ο Υ.Κ..

Σημειώνεται, συναφώς, ότι η απόσπαση, ως προσωρινή απομάκρυνση του υπαλλήλου από τη θέση του, και η ανάθεση σε αυτόν άλλης υπηρεσίας άσχετης προς τα καθήκοντα της κύριας θέσης του, έχει προσωρινό χαρακτήρα, ώστε ο υπάλληλος να μην αποξενώνεται για μεγάλο χρονικό διάστημα από τα καθήκοντά του (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 420/1991).

Αθήνα, 20.3.2012

Ο Εισηγητής
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών
και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφώντας Παπαρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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