

Αθήνα, 19 Ιουνίου 2014

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

I. Επί του ερωτήματος.

Μου ζητήθηκε να γνωμοδοτήσω, επί του κάτωθι ερωτήματος:

«Στα πλαίσια της υλοποίησης της πράξης «Προκαταρτικές Ενέργειες για την εφαρμογή συστήματος αξιολόγησης» στους άξονες προτεραιότητας 1, 2, 3 – Οριζόντια Πράξη ΟΠΣ 453588», το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής υλοποιεί με αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου αυτού Προγράμματα Επιμόρφωσης Διευθυντών Εκπαίδευσης, αναφορικά με την αξιολόγηση στελεχών εκπαίδευσης, βάσει των διατάξεων του π.δ. 152/2013. Σημειώνεται, ότι για την διενέργεια των προγραμμάτων επιμόρφωσης, έχουν εκδοθεί αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής Πολιτικής και ακολούθως έγγραφα των Περιφερειακών Διευθυντών Εκπαίδευσης. Ερωτάται στο πλαίσιο αυτό, εάν η συμμετοχή των Διευθυντών Σχολικών Μονάδων σε διαδικασίες εξ' αποστάσεως επιμόρφωσης είναι υποχρεωτική».

II. Επί των εφαρμοστέων διατάξεων.

Το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, σύμφωνα με τον ιδρυτικό του νόμο **(3966/2011)** συνιστά Νομικά Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, το οποίο λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (άρθρο 1). Είναι επιτελικός, επιστημονικός φορέας, που υποστηρίζει το Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων στα θέματα, που αφορούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια Εκπαίδευση καθώς και την μετάβαση από την δευτεροβάθμια στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση (άρθρο 2 παρ.1).

Στο άρθρο 2 παρ.2 του ιδίου ως άνω νόμου περιγράφονται οι αρμοδιότητες του Ινστιτούτου Εκπαιδευτικής «3. Για την εκπλήρωση του σκοπού του, το Ι.Ε.Π. ασκεί, ιδίως, τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) Γνωμοδοτεί ή εισηγείται, ύστερα από σχετικό ερώτημα του Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων ή αυτεπαγγέλτως, αντίστοιχα, για: αα) θέματα

σχετικά με τη διαμόρφωση, το διαρκή εκσυγχρονισμό και τη βέλτιστη εφαρμογή της εκπαιδευτικής πολιτικής σε όλους τους τύπους των σχολικών μονάδων, ββ) θέματα που αφορούν τα προγράμματα σπουδών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα σχολικά βιβλία και τα λοιπά διδακτικά μέσα, γγ) την εναρμόνιση της κατάρτισης και της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών, της επιλογής των εκπαιδευτικών μέσω του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), του προγράμματος υποτροφιών του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών (Ι.Κ.Υ.) ως προς τις επιστήμες της εκπαίδευσης (αγωγής) και των εκπαιδευτικών αδειών των εκπαιδευτικών με τους στόχους της εκπαιδευτικής πολιτικής, δδ) θέματα που αφορούν την Αξιολόγηση των διοικητικών και των εκπαιδευτικών δομών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών, εε) θέματα της λειτουργίας των ελληνικών σχολείων του εξωτερικού και στστ) θέματα της παιδείας των ομογενών και της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης. β) Διερευνά και εντοπίζει αλληλεπικαλύψεις σε ερευνητικές ή πειραματικές δραστηριότητες διαφορετικών φορέων σε θέματα εκπαίδευσης και γνωμοδοτεί ή εισηγείται σχετικά με τρόπους αποφυγής των αλληλεπικαλύψεων αυτών και βέλτιστης αξιοποίησης των πόρων στα θέματα αρμοδιότητας του Ι.Ε.Π. γ) Μελετά συστηματικά: αα) τα θέματα που συνδέονται με τη σχολική ζωή και γνωμοδοτεί ή εισηγείται σχετικά με τρόπους βελτίωσης της, ββ) τα θέματα της ειδικής αγωγής και εκπαίδευσης, καθώς και των εκπαιδευτικών στόχων και αναγκών συγκεκριμένων ομάδων του μαθητικού πληθυσμού και γνωμοδοτεί ή εισηγείται σχετικά με τρόπους ικανοποίησης και αντιμετώπισης τους και γγ) τους παράγοντες που άμεσα ή έμμεσα επηρεάζουν το χαρακτήρα, τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των σχολικών μονάδων, όπως η δομή της εκπαίδευσης, το οργανωτικό - διοικητικό σύστημα και οι υλικοτεχνικές υποδομές, και γνωμοδοτεί ή εισηγείται για τις βέλτιστες αναγκαίες παρεμβάσεις. δ) Υλοποιεί υποστηρικτικές δράσεις στα θέματα των ανωτέρω αρμοδιοτήτων του, στο πλαίσιο της εφαρμογής νέων εκπαιδευτικών πολιτικών. **Με απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ανατίθεται η υλοποίηση των δράσεων αυτών στο Ι.Ε.Π. και ρυθμίζεται κάθε σχετικό θέμα».**

Το νομικό πλαίσιο της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών διέπεται κεντρικά από το **Π.Δ. 152/2013**. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ως άνω

προεδρικού διατάγματος προβλέπεται: «4. Οι εκπαιδευτικοί, που κατέχουν θέση στελέχους των περιπτώσεων α έως κγ (σημείωση δική μας: περιφερειακοί διευθυντές εκπαίδευσης, συντονιστές εκπαίδευσης εξωτερικού, προϊστάμενοι τμημάτων επιστημονικής –παιδαγωγικής καθοδήγησης των περιφερειακών διευθύνσεων εκπαίδευσης, σχολικοί σύμβουλοι, διευθυντές διεύθυνσης πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, διευθυντές σχολικών μονάδων, κλπ) δεν μπορούν να ασκούν καθήκοντα αξιολογητή, αν δεν έχουν προηγουμένως επιμορφωθεί σχετικώς. **5. Με απόφαση του Υπουργού καθορίζεται το περιεχόμενο και η διαδικασία της εν λόγω επιμόρφωσης.**».

Εκ των ανωτέρω καθίσταται προφανές, ότι για την άσκηση οποιονδήποτε εκ των αρμοδιοτήτων του ΙΕΠ καθώς και για τον καθορισμό του περιεχομένου και της διαδικασίας της επιμόρφωσης των αξιολογητών, απαιτείται η έκδοση υπουργικών αποφάσεων αναφορικά αφενός με την ανάθεση της υλοποίησης δράσεων στο ΙΕΠ και αφετέρου αναφορικά με τον καθορισμό της διαδικασίας και του περιεχομένου της επιμόρφωσης.

Μέχρι την έκδοση των αποφάσεων αυτών, που μέχρι σήμερα δεν έχουν εκδοθεί, δεν είναι δυνατή ούτε η άσκηση αρμοδιοτήτων από το ΙΕΠ, που συνδέονται με την υλοποίηση υποστηρικτικών δράσεων ούτε βεβαίως η διενέργεια επιμορφώσεων είτε από το ίδιο το ΙΕΠ είτε από το Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων. Σημειωτέον, ότι το ΙΕΠ συνιστά αποκλειστικά γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο δεν δύναται τόσο εκ της αποστολής του, όπως διαγράφεται στον νόμο όσο και εκ της νομικής του φύσεως ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου να δώσει δεσμευτικές διαταγές στους υπαλλήλους του Δημοσίου. Η δε υποχρεωτικότητα παρακολούθησης των επιμορφωτικών δράσεων, όπως αυτή διατυπώνεται στα σχετικά πρακτικά του Διοικητικού Συμβουλίου του ΙΕΠ, ουδένα έρεισμα βρίσκει στον νόμο.

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007), ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις διαταγές των προϊσταμένων του. Εάν η διαταγή είναι καταδήλως παράνομη, ο υπάλληλος οφείλει να μην την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή. Βασική έννοια, που στηρίζει την υποχρέωση του υπαλλήλου για συμμόρφωση είναι η «διαταγή», η οποία προέρχεται από διοικητικό όργανο και βρίσκεται σε αρμονία προς τον νόμο. Ο υπάλληλος υπακούει στον νόμο και στην διαταγή εφόσον αυτή είναι σύμφωνη με τον νόμο

και όχι απλώς στην διαταγή **(Βλ.Τάχου –Συμεωνίδη Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, υπό άρθρο 25 σελ. 317 και ΣτΕ 1484/1959, 1005/1978).**

Τυπικό στοιχείο της υποχρέωσης συμμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων είναι η προέλευση της διαταγής από διοικητικό όργανο, εντεταγμένο στα πλαίσια της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας. Έτσι, εντολές προερχόμενες από όργανα μη διοικητικά ή μη έχοντα την σχετική αρμοδιότητα, δεν μπορούν να συνιστούν εντολές και η συμμόρφωση προς αυτές συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τον υπάλληλο.

Στην υπό κρίση περίπτωση, οι εντολές για συμμετοχή σε επιμορφωτικές δράσεις προέρχονται από ένα μη αρμόδιο όργανο, μη εντεταγμένο στην δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία, ήτοι το Δ.Σ. του ΙΕΠ. Επαναλαμβάνονται δε από τους Περιφερειακούς Διευθυντές και Διευθυντές Εκπαίδευσης, με την μορφή ενημέρωσης προς τους υπαλλήλους, που καλούνται να συμμετέχουν.

Συνεπεία των ανωτέρω, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς βασίμως, ότι οι εντολές για συμμετοχή σε επιμορφωτικές δράσεις είναι προδήλως παράνομες, προερχόμενες από όργανο μη έχον την αρμοδιότητα. Στις περιπτώσεις δε αυτές γίνεται δεκτό από την νομολογία (Δ.Εφ.Πειρ. 860/1993), ότι ο υπάλληλος δεν υποχρεούται να εκτελέσει την εντολή αναφέροντας παραλλήλως στο προϊστάμενο όργανο αυτού, που έδωσε την εντολή, χωρίς να αποκλείεται και ο καταλογισμός πειθαρχικών ευθυνών προς τους περιφερειακούς διευθυντές, που παρείχαν κατευθύνσεις προς τους δημοσίους υπαλλήλους, καθ' υπαγόρευση οργάνου μη αρμοδίου και με αποστολή καθαρά συμβουλευτική.

Στο πλαίσιο αυτό, τίθεται μείζον ζήτημα αναφορικά και με τα καταβαλλόμενα έξοδα κινήσεως των μετακινούμενων εκπαιδευτικών, τα οποία καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της πράξης «Προκαταρκτικές Ενέργειες για την εφαρμογή συστήματος αξιολόγησης», ενώ με τις ως άνω αποφάσεις του Δ.Σ. του ΙΕΠ ανατίθεται η εντολή έκδοσης των εντολών μετακίνησης στις αρμόδιες υπηρεσίες των Περιφερειών Εκπαίδευσης. Είναι προφανές, ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες, δεν δύνανται να εκδώσουν εντολές μετακίνησης, με μόνη την απόφαση του Δ.Σ. του ΙΕΠ, δεδομένου, ότι αυτό, όπως προεκτέθηκε συνιστά καθαρά συμβουλευτικό όργανο, χωρίς διοικητικές αρμοδιότητες, ιδιαιτέρως

μάλιστα, όταν δεν έχει εισέτι εκδοθεί η Υπουργική Απόφαση, για την ανάθεση στο ΙΕΠ άσκησης των ως ασκούμενων εκ μέρους του αρμοδιοτήτων.

III. Η απάντηση επί του ερωτήματος.

Εκ των ανωτέρω καθίσταται προφανές, ότι (α) η συμμετοχή των διευθυντών στις διενεργούμενες επιμορφωτικές δράσεις του ΙΕΠ δεν είναι υποχρεωτική με μόνη την απόφαση του Ι.Ε.Π. (β) Οι αποφάσεις των Περιφερειακών Διευθυντών και Διευθυντών Εκπαίδευσης για την πραγματοποίηση των επιμορφωτικών σεμιναρίων με βάση την απόφαση του Ι.Ε.Π. είναι νομικά έωλες (γ) Οι Διευθυντές των Σχολικών Μονάδων ουδεμία υποχρέωση έχουν να συμμετάσχουν σε οποιαδήποτε διαδικασία εξ' αποστάσεως επιμόρφωσης.

Παραμένω στην διάθεση σας για κάθε διευκρίνιση.

Με εκτίμηση,

Μαρία Μαγδαληνή Τσίπρα

Δικηγόρος