

# Η ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΕΙ

## Η διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής (1976 - 1997)

---

Αποστόλης Ανδρέου, λέκτορας Παιδαγωγικού Τμήματος Δ.Ε.,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Στην εισήγηση αυτή διερευνούμε τον τρόπο θεσμικής ρύθμισης βασικών θεμάτων της εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών και ουσιαστικά σ' ένα μεγάλο βαθμό τη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής την περίοδο 1976-1997. Ειδικότερα εξετάζουμε το είδος και τον αριθμό των θεμάτων που παραπέμπονται να ρυθμιστούν από την εκτελεστική εξουσία με προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις. Το σχετικό υλικό στηρίζεται στους νόμους 309/76, 1304/82, 1566/85, 2009/92, 2188/94, 2525/97, με τους οποίους ρυθμίζονται πληθώρα θεμάτων της Γενικής Εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών και συγκροτούσαν ή συγκροτούν το νομικό πλαίσιο που ορίζει τη λειτουργία των εκπαιδευτικών μας θεσμών.

### I

A. Στο Νόμο 309/76 «Περί οργανώσεως και διοικήσεως της γενικής εκπαίδευσεως» προβλεπόταν η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των ακόλουθων θεμάτων:

- α) Οργάνωση και λειτουργία των νηπιαγωγείων και το πρόγραμμά τους
- β) Οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών σχολείων και το πρόγραμμά τους
- γ) Οργάνωση και λειτουργία των γυμνασίων και το πρόγραμμά τους
- δ) Οργάνωση και λειτουργία των λυκείων και το πρόγραμμά τους
- ε) Τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των γενικών επιθεωρητών και των επιθεωρητών
- στ) Η επιλογή του εποπτικού προσωπικού (επιθεωρητές)
- ζ) Λειτουργία των υπηρεσιακών και πειθαρχικών συμβουλίων
- η) Το πειθαρχικό δίκαιο των εκπαιδευτικών
- θ) Οι μετακινήσεις των εκπαιδευτικών
- ι) Η κατάργηση, ίδρυση σχολικών μονάδων, η τροποποίηση της οργανικότητάς τους κ.λπ.

B. Στο Νόμο 1034/82 «Για την επιστημονική-παιδαγωγική καθοδήγηση και τη διοίκη-

ση στη Γενική και τη Μέση Τεχνική-επαγγελματική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» προβλέπονταν:

- α) Με Π.Δ. καθορίζονται «τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των σχολικών συμβούλων καθώς και η διαδικασία αξιολόγησης του εκπαιδευτικού προσωπικού».
- β) Με Π.Δ. καθορίζονται «τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των Προϊσταμένων διευθύνσεων και των Γραφείων Εκπαίδευσης».
- γ) «Η έδρα και η περιφέρεια των σχολικών συμβούλων (...) καθορίζονται με απόφαση του ΥΠΕΠΘ».
- δ) Με Π.Δ. καθορίζεται «η διαδικασία πρόκρισης και τελικής επιλογής των σχολικών συμβούλων, ύστερα από προκήρυξη και υποβολή αίτησης από τους ενδιαφερομένους, η σύσταση και η σύνθεση των συλλογικών οργάνων για την επιλογή και τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των σχολικών συμβούλων, η διαδικασία για την ανανέωση της θητείας, οι σχετικές προθεσμίες και κάθε άλλη λεπτομέρεια».
- ε) «Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ» καθορίζονται ειδικότερα τα καθήκοντα, οι αρμοδιότητες, η αναπλήρωση και η περιοχή ευθύνης των συμβούλων και του συντονιστή συμβούλων (εξωτερικού)».

Γ. Ο Νόμος 1555/85 για τη «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις» προέβλεπε:

- α) Με Π.Δ. «ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των νηπιαγωγείων,
  - την εισαγωγή νηπίων,
  - την οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών σχολείων,
  - την αξιολόγηση των μαθητών, την οργάνωση της μαθητικής ζωής (...),
  - την οργάνωση και λειτουργία των γυμνασίων κάθε κατεύθυνσης,
  - τις εγγραφές, τις μετεγγραφές, τη φοίτηση, τις ποινές, το χαρακτηρισμό της διαγωγής, τις κάθε είδους εξετάσεις, την αξιολόγηση των μαθητών και τους τίτλους σπουδών,
  - την οργάνωση και τη λειτουργία των ενιαίων πολυκλαδικών λυκείων,
  - τους κύκλους σπουδών και τα τμήματα ειδικότητας,
  - τις εγγραφές, τις μετεγγραφές, τη φοίτηση, τις ποινές, την αξιολόγηση των μαθητών, τη μεταγραφή ή κατάταξη των μαθητών σε άλλο κύκλο σπουδών, τις εξετάσεις και τους τίτλους σπουδών (των πολυκλαδικών λυκείων),
  - τον τρόπο εισαγωγής, τη διάρκεια φοίτησης, την αξιολόγηση, την πρακτική άσκηση και τις εξετάσεις κάθε είδους στα τμήματα ειδικότητας (του πολυκλαδικού λυκείου),
  - την οργάνωση και λειτουργία των λυκείων κάθε τύπου και τους τομείς

- και τα τμήματα των τεχνικών-επαγγελματικών λυκείων,
- τον τρόπο εισαγωγής, τη διάρκεια φοίτησης, την αξιολόγηση, την πρακτική άσκηση και τις εξετάσεις κάθε είδους στα τμήματα ειδίκευσης των τεχνικών-επαγγελματικών λυκείων,
  - τις εγγραφές, τις μετεγγραφές, τη φοίτηση, τις ποινές, το χαρακτηρισμό της διαγωγής, τις κάθε είδους εξετάσεις, την αξιολόγηση των μαθητών και τους τίτλους σπουδών (των τεχνικών-επαγγελματικών λυκείων),
  - την οργάνωση και λειτουργία των τεχνικών-επαγγελματικών σχολών,
  - τις ειδικότητες και τη διάρκεια φοίτησης (των τεχνικών-επαγγελματικών σχολών),
  - τις εγγραφές, τις μετεγγραφές, τη φοίτηση, τη ποινές, τις κάθε είδους εξετάσεις, τη βαθμολογία και αξιολόγηση των μαθητών και τους τίτλους και τα πιστοποιητικά σπουδών (των τεχνικών-επαγγελματικών σχολών).
- β) Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ καθορίζονται «τα ειδικότερα καθήκοντα των διευθυντών, υποδιευθυντών και των προϊσταμένων των σχολείων».
- γ) Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ καθορίζεται «ο τρόπος λειτουργίας του συλλόγου διδασκόντων, οι ειδικότερες αρμοδιότητές του και τα ειδικά θέματα, στη συζήτηση των οποίων παρίστανται εκπρόσωποι των μαθητών».
- δ) Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ «καθορίζονται τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των προϊσταμένων των νηπιαγωγείων και των νηπιαγωγών».
- ε) Με Π.Δ. «ρυθμίζονται τα ειδικότερα θέματα που αναφέρονται στο διορισμό του εκπαιδευτικού προσωπικού της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης».
- στ) Με Π.Δ. «καθορίζονται τα κριτήρια για την τοποθέτηση των διοριζόμενων εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης».
- ζ) Με Π.Δ. «ορίζονται η διαδικασία, οι σχετικές προθεσμίες, τα όργανα, οι προϋποθέσεις, (...), για τη διενέργεια των μεταθέσεων».
- η) Με Π.Δ. «καθορίζονται ο αριθμός, η έδρα και η συγκρότηση (των υπηρεσιακών συμβουλίων), (...), η θητεία των μελών τους, οι αρμοδιότητες, η οργάνωση και η λειτουργία τους (...)».
- θ) Με Π.Δ. «ρυθμίζονται τα θέματα που αναφέρονται στη συγκρότηση και τη σύνθεση των (γνωμοδοτικών) συμβουλίων, τη διάρκεια της θητείας των μελών τους, τις ειδικότερες αρμοδιότητες τους, τη λειτουργία τους σε ολομέλεια ή τμήματα ανάλογα με τα εξεταζόμενα αντικείμενα, την οργάνωση της γραμματείας τους, τη διαδικασία εξέτασης των θεμάτων τους, τη σύνταξη και την υποβολή των προτάσεων και γνωμοδοτήσεων».
- ι) Με Π.Δ. ρυθμίζονται και οργανώνονται και άλλες μορφές επιμόρφωσης εκτός των προβλεπομένων (εισαγωγική, ετήσια περιοδική).
- ια) Με Π.Δ. «ρυθμίζονται η διάρκεια της επιμόρφωσης κάθε μορφής, (...), η διαδικασία πρόσκλησης των εκπαιδευτικών για επιμόρφωση, (...), η αξιολόγηση και τα αποδεικτικά επιμόρφωσης, τα οποία τους χορηγούνται».
- ιβ) Με Π.Δ. «ρυθμίζονται η σύνθεση και η συγκρότηση των επιτροπών διοίκησης

των ΠΕΚ, η διάρκεια της θητείας των μελών τους, καθώς και κάθε λεπτομέρεια σχετική με την άσκηση των αρμοδιοτήτων των επιτροπών αυτών και των διευθυντών και υποδιευθυντών».

- ιγ) Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ «ρυθμίζονται τα θέματα που αναφέρονται στη συγκρότηση των μαθητικών κοινοτήτων, στα όργανα και στη διαδικασία εκλογής τους, καθώς και στον τρόπο συμμετοχής τους στην οργάνωση της μαθητικής ζωής».
- ιδ) Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ καθορίζεται «η οργάνωση και λειτουργία των σχολικών συνεταιρισμών».
- ιε) Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ καθορίζονται «οι μορφές και το γενικό πλαίσιο των εκδηλώσεων στα σχολεία και ο τρόπος υποστήριξης και πραγματοποίησής τους».
- ιστ) Με Π.Δ. «καθορίζονται ο τρόπος λειτουργίας του ΕΣΥΠ (...), η θητεία των μελών του, ο τρόπος υλοποίησης των προτάσεών του και κάθε άλλο σχετικό θέμα».
- ιζ) Με αποφάσεις του ΥΠΕΠΘ «καθορίζεται ο τρόπος λειτουργίας της δημοτικής ή κοινοτικής επιτροπής παιδείας, η θητεία των μελών της (...)».

Δ. Ο Νόμος 2009/92 για το «Εθνικό σύστημα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και άλλες διατάξεις» προέβλεπε:

- α) «Με αποφάσεις του ΥΠΕΠΘ (...) καθορίζονται οι προϋποθέσεις, οι όροι και η διαδικασία άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των Ι.Ε.Κ.» των Ν.Π.Ι.Δ. και ιδιωτών.
- β) «Με αποφάσεις του ΥΠΕΠΘ (...) ρυθμίζονται τα θέματα οργάνωσης, λειτουργίας, υπηρεσιακής και πειθαρχικής κατάστασης του προσωπικού, τα προσόντα και τα θέματα πειθαρχικού δικαίου των ιδιοκτητών ή εκπροσώπων των Ι.Ε.Κ. αυτών και η διαδικασία διεξαγωγής των εξετάσεων και της εκδόσεως των τίτλων κατάρτισης των Ι.Ε.Κ. αυτών, τα της κτιριολογικής και εργαστηριακής υποδομής και κάθε άλλο θέμα, που έχει σχέση με τη γενικότερη λειτουργία αυτών (...)».
- γ) «Με Π.Δ. (...) ορίζονται τα επαγγελματικά δικαιώματα των κατόχων τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, ανά ειδικότητα και επίπεδο».
- δ) Με Π.Δ. ρυθμίζονται «η διάρκεια της επιμόρφωσης (των εκπαιδευτικών) κάθε μορφής, τα προγράμματα διδασκαλίας και ασκήσεων, η διαδικασία πρόσκλησης εκπαιδευτικών για επιμόρφωση, η αξιολόγηση και τα αποδεικτικά επιμόρφωσης που τους χορηγούνται».
- ε) Με Π.Δ. ρυθμίζονται «οι αρμοδιότητες του Συντονιστικού Συμβουλίου, του διευθυντή, των υποδιευθυντών και του γραμματέα του Π.Ε.Κ.».
- στ) Με Π.Δ. ρυθμίζονται «ο τρόπος άσκησης επιμορφωτικού έργου του Π.Ε.Κ., η συνεργασία με τα Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι. και άλλους φορείς επιμόρφωσης, τους

σχολικούς συμβούλους, τις διευθύνσεις εκπαίδευσης, τις σχολικές μονάδες και τους επιστημονικούς φορείς, καθώς και ο τρόπος στήριξης του έργου του».

- ζ) Με Π.Δ. ορίζονται «η επωνυμία, ο σκοπός και τα όργανα διοίκησης των ειδικών σχολών προαιρετικής επιμόρφωσης, τα προσόντα και ο τρόπος ορισμού των οργάνων διοίκησης και των διδασκόντων, το πρόγραμμα και η διάρκεια σπουδών, ο τρόπος και η διαδικασία επιλογής με διαγωνισμό των υποψηφίων, τα της έναρξης και λήξης του διδακτικού έτους, οι κανόνες φοίτησης και αξιολόγησης των επιμορφουμένων, ο τύπος του χορηγούμενου τίτλου και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Επίσης, ορίζονται ο τρόπος άσκησης επιμορφωτικού έργου των ειδικών σχολών, η συνεργασία με τα Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι. και άλλους φορείς επιμόρφωσης, τους σχολικούς συμβούλους, τις διευθύνσεις εκπαίδευσης, τις σχολικές μονάδες και τους επιστημονικούς φορείς, καθώς και ο τρόπος στήριξης του έργου τους».

Ε. Ο Νόμος 2188/94 για τη «ρύθμιση θεμάτων διοίκησης της εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις» προέβλεπε:

- α) «Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ (...) καθορίζονται: ι) οι προθεσμίες και η διαδικασία αιτήσεων και λοιπών δικαιολογητικών όσων ενδιαφέρονται για επιλογή σε θέσεις προσωρινών προϊσταμένων διευθύνσεων και γραφείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και προϊσταμένων φυσικής αγωγής, ιι) η διαδικασία κρίσης και επιλογής (...), ιιι) τα όργανα και η διαδικασία τοποθέτησής τους και ιιιι) κάθε άλλη λεπτομέρεια σχετική με τα θέματα αυτά».
- β) Με Π.Δ. θα καθορίζονταν «α) τα προσόντα και τα κριτήρια επιλογής των (...) στελεχών της εκπαίδευσης, β) οι προθεσμίες και η διαδικασία υποβολής αιτήσεων και λοιπών δικαιολογητικών των ενδιαφερομένων, γ) η διαδικασία κρίσης, επιλογής, τοποθέτησης και μετάθεσής τους, δ) (...), ε) κάθε άλλη λεπτομέρεια σχετική με τα θέματα αυτά».

ΣΤ. Στο Νόμο 2525/97 για το «Ενιαίο Λύκειο, πρόσβαση των αποφοίτων αυτού στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και άλλες διατάξεις», προβλέπονται:

- α) Με Π.Δ. ρυθμίζονται «οι προϋποθέσεις λειτουργίας κατευθύνσεων στα Ενιαία Λύκεια καθορίζονται με απόφαση του ΥΠΕΠΘ».
- β) «Με Π.Δ. (...) καθορίζεται ο τρόπος και η διαδικασία αξιολόγησης των μαθητών του Ενιαίου Λυκείου».
- γ) «Με απόφαση του ΥΠΕΠΘ» καθορίζονται τα επιστημονικά πεδία, τα θέματα διεξαγωγής και αξιολόγησης της δοκιμασίας δεξιοτήτων, τα δύο μαθήματα της Γ τάξης του Ενιαίου Λυκείου για κάθε επιστημονικό πεδίο, στα οποία η

επίδοση των υποψηφίων λαμβάνεται υπόψη για τον προσδιορισμό του συνόλου των μορίων, ο τρόπος διεξαγωγής των εξετάσεων στα πρόσθετα μαθήματα, (...), καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια που αναφέρεται στην πρόσβαση κατόχων απολυτηρίου Ενιαίου Λυκείου στα Προγράμματα Σπουδών Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης».

- δ) Με υπουργική απόφαση «καθορίζονται τα γνωστικά αντικείμενα που εξετάζονται κατά το διαγωνισμό [για την πρόσληψη των εκπαιδευτικών], καθώς και η ύλη κατά ειδικότητες».
- ε) Με Π.Δ. επανακαθορίζεται «ο σκοπός και ο τρόπος λειτουργίας της ΠΑΤΕΣ της ΣΕΛΕΤΕ».
- στ) «Με Π.Δ. (...) καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία της μονιμοποίησης των εκπαιδευτικών α΄βάθμιας και β΄βάθμιας εκπαίδευσης, η υπηρεσιακή τους εξέλιξη, καθώς και οι εγγυήσεις που παρέχονται στους αξιολογούμενους σε σχέση με τις εκθέσεις αξιολόγησής τους και η διαδικασία οριστικοποίησης αυτών».
- ζ) Με Π.Δ. καθορίζονται τα «ειδικότερα καθήκοντα και κάθε θέμα σχετικό με την οργάνωση και λειτουργία των Περιφερειακών Κέντρων Στήριξης εκπαιδευτικού σχεδιασμού και του εν γένει περιφερειακού εκπαιδευτικού σχεδιασμού».
- η) Με Π.Δ. και υπουργικές αποφάσεις ρυθμίζονται ουσιώδη θέματα για τα εσπερινά και εκκλησιαστικά Λύκεια, την κατάρτιση των Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής, για το ολοήμερο Νηπιαγωγείο και Δημοτικό σχολείο, για τα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας, για τη συγκρότηση του σώματος των εξωτερικών αξιολογητών, για την επιτροπή αξιολόγησης της σχολικής μονάδας, για το περιεχόμενο της αξιολόγησης, για τον επαγγελματικό προσανατολισμό κ.λπ.

## II

1. Ο συνταγματικός νομοθέτης<sup>1</sup> έχει ορίσει την κανονιστική δραστηριότητα της διοίκησης και έτσι παρέχει τη δυνατότητα, με βάση ειδική εξουσιοδότηση του νόμου, έκδοσης κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων και άλλων κανονιστικών πράξεων, όταν πρόκειται να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικές ρυθμίσεις.

Διαπιστώνουμε, όμως, ότι με μεγάλη ευκολία χορηγούνται από τη Βουλή εξουσιοδοτήσεις έκδοσης κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων και άλλων κανονιστικών πράξεων, τόσο σε ό,τι αφορά τον αριθμό όσο και το περιεχόμενό τους<sup>2</sup>. Το πρόβλημα που έχει προκύψει δεν είναι μόνο ποσοτικό αλλά και ποιοτικό. Στην περι-

1. Άρθρο 43 του Συντάγματος.

2. Επί πλέον, η συζήτηση των νομοσχεδίων που αποτέλεσαν τους νόμους 1566/85 και 2525/97 με

πωση της εκπαιδευτικής νομοθεσίας, ο Νόμος 1566/85 για τη «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης», προβλέπει περισσότερες από 145 περιπτώσεις εξουσιοδοτήσεων για έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων<sup>3</sup>. Ο δε Νόμος 2525/97 για το «Ενιαίο Λύκειο, πρόσβαση των αποφοίτων αυτού στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και άλλες διατάξεις», μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή μόνο με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων που ρυθμίζουν ουσιώδη θέματα. Η εκτελεστική εξουσία, καταρτίζοντας τα σχέδια νόμων, αυτοεξυπηρετείται φροντίζοντας να περιλάβει στο νόμο εξουσιοδοτήσεις για ρύθμιση θεμάτων που υπερβαίνουν τα ειδικότερα θέματα ή τα θέματα τοπικού ενδιαφέροντος ή τις τεχνικές ρυθμίσεις,

2. Ο Νόμος 309/1976 «Περί οργάνωσης και διοικήσεως της γενικής εκπαίδευσης» και ο Νόμος 1566/85 για τη «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης», αποτελούν νόμους-πλαίσιο<sup>4</sup>. Η εξειδίκευση και η υλοποίησή τους απαιτούσαν την έκδοση πληθώρας Π.Δ. και υπουργικών αποφάσεων. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ουσιώδη θέματα είτε ρυθμίστηκαν σε αντίθεση με τη λογική του νόμου είτε δεν εξειδικεύτηκαν και δε ρυθμίστηκαν ποτέ ή, αν και θεσπίστηκαν, νοθεύτηκαν και εξουδετερώθηκαν<sup>5</sup>.

Π.χ. «τα ειδικότερα καθήκοντα των διευθυντών, υποδιευθυντών και των προϊσταμένων των σχολείων» και «ο τρόπος λειτουργίας του συλλόγου διδασκόντων, οι ειδικότερες αρμοδιότητές του και τα ειδικά θέματα, στη συζήτηση των οποίων παρίστανται εκπρόσωποι των μαθητών», δεν καθορίστηκαν ποτέ και ισχύουν προγενέστερες του Νόμου 1566/85 διατάξεις. Και ενώ στη λογική του νόμου ήταν η διαμόρφωση μιας ισορροπίας στην άσκηση της διοίκησης της σχολικής μονάδας μεταξύ του μονομελούς οργάνου, του διευθυντή, και του συλλογικού οργάνου, του Συλλόγου Διδασκόντων, σταδιακά ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες του πρώτου.

Το Π.Δ. το οποίο προβλεπόταν στο Νόμο 1566/85, με το οποίο θα «ρυθμίζονται τα θέματα που αναφέρονται στη συγκρότηση και τη σύνθεση των (γνωμοδοτικών) συμβουλίων, τη διάρκεια της θητείας των μελών τους, τις ειδικότερες αρμοδιότητές τους, τη λειτουργία τους σε ολομέλεια ή τμήματα ανάλογα με τα εξεταζόμενα αντικείμενα, την οργάνωση της γραμματείας τους, τη διαδικασία εξέτασης των θεμάτων τους, τη σύνταξη και την υποβολή των προτάσεων και γνωμοδοτήσεων», δε

---

τη διαδικασία του «κατεπείγοντος», συρρίκνωσε τη σχετική συζήτηση και διευκόλυνε την παραπομπή στην εκτελεστική εξουσία της ρύθμισης ουσιωδών και βασικών διατάξεων.

3. Ανάλογη διαπίστωση στο Β. Σκουρής, *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σελ. 33.

4. Ο χαρακτηρισμός νόμος-πλαίσιο γίνεται εδώ με την ουσιαστική έννοια του όρου και όχι με την τυπική που ορίζει το άρθρο 43 §4 του Συντάγματος.

5. Σχετικές διαπιστώσεις βλ. Ν. Μουζέλης, κ.ά., *Λαϊκισμός και πολιτική*, Γνώση, Αθήνα 1989.

εκδόθηκε ποτέ και τα γνωμοδοτικά συμβούλια δεν συγκροτήθηκαν και στη συνέχεια καταργήθηκαν με άλλο νόμο. Το ίδιο ισχύει και για την απόφαση του ΥΠΕΠΘ με την οποία θα καθορίζεται «η οργάνωση και λειτουργία των σχολικών συνεταιρισμών» και με το Π.Δ. που προβλέπεται από το Νόμο 2009/92, με τον οποίο θα ορίζονται «η επωνυμία, ο σκοπός και τα όργανα διοίκησης των ειδικών σχολών προαιρετικής επιμόρφωσης (...)».

3. Για τα πολλά θέματα που πρόκειται να ρυθμιστούν από την εκτελεστική εξουσία τα κείμενα των νόμων δεν περιλαμβάνουν τις στοιχειώδεις κατευθύνσεις και δεσμεύσεις. Πρόκειται για γενικές και αφηρημένες διατάξεις νόμων. Έτσι ο υπουργός Παιδείας μπορεί να νομοθετήσει κατά την κρίση του σύμφωνα με τη ρητή εξουσιοδότηση του νόμου.

Π.χ. το Π.Δ. που προβλέπεται από το Νόμο 2009/92, με το οποίο θα ορίζονται «η επωνυμία, ο σκοπός και τα όργανα διοίκησης των ειδικών σχολών προαιρετικής επιμόρφωσης (...)», το Π.Δ. που προβλέπει ο Νόμος 2525/97, με το οποίο επανακαθορίζεται «ο σκοπός και ο τρόπος λειτουργίας της ΠΑΤΕΣ της ΣΕΛΕΤΕ» και το Π.Δ. με το οποίο καθορίζονται τα «ειδικότερα καθήκοντα και κάθε θέμα σχετικό με την οργάνωση και λειτουργία των Περιφερειακών Κέντρων Στήριξης εκπαιδευτικού σχεδιασμού και του εν γένει περιφερειακού εκπαιδευτικού σχεδιασμού».

Στο Νόμο 2525/97, ορίζεται ότι οι «όροι και η διαδικασία της μονιμοποίησης των εκπαιδευτικών (...), η υπηρεσιακή τους εξέλιξη, καθώς και οι εγγυήσεις που παρέχονται στους αξιολογούμενους σε σχέση με τις εκθέσεις αξιολόγησής τους και η διαδικασία οριστικοποίησης αυτών» θα καθοριστούν με Π.Δ. Με άλλα λόγια, θα καθοριστεί μεγάλο μέρος των υπηρεσιακών και εργασιακών θεμάτων των εκπαιδευτικών, τα οποία και θα επηρεάσουν όψεις της λειτουργίας των σχολικών μονάδων και θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό και αυτή την εκπαιδευτική διαδικασία. Ο υπουργός Παιδείας αναγνώρισε στη Διάρκη Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων πως για τη διαδικασία της αξιολόγησης υπάρχουν καχυποψίες και προβλήματα. Αυτή η έμμεση πολιτική δέσμευση και όσες πολιτικές δεσμεύσεις έγιναν κατά τη διάρκεια της συζήτησης στο Κοινοβούλιο μπορούν να παρακαμφθούν, αφού το ίδιο το νομοθετικό κείμενο ούτε σαφές είναι ούτε και δεσμευτικό.

4. Διαπιστώνουμε ότι υπάρχει μια σύμπτωση θεμάτων που θα ρυθμιζονταν ή θα ρυθμίζονται με εξουσιοδοτικές διατάξεις. Θέματα που προβλέφθηκαν σε όλα τα νομοθετήματα που εξετάζουμε. Συγκεκριμένα:

i) Η οργάνωση και λειτουργία των σχολείων όλων των τύπων και βαθμίδων (Νόμοι 309/76, 1566/85, 2525/97).

ii) Τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των εποπτικών, διοικητικών και καθοδηγητικών στελεχών της εκπαίδευσης (Νόμοι 309/76, 1304/82, 1566/85).

iii) Η επιλογή των στελεχών της εκπαίδευσης (Νόμοι 309/76, 1304/82, 2188/



- iv) Λειτουργία των Υπηρεσιακών και Πειθαρχικών Συμβουλίων (Νόμοι 309/76, 1566/85))
- v) Το πειθαρχικό δίκαιο των εκπαιδευτικών (Νόμοι 309/76, 2009/92)
- vi) Οι τοποθετήσεις και οι μετακινήσεις των εκπαιδευτικών (Νόμοι 309/76, 1566/85))
- vii) Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών (Νόμοι 1566/85, 2009/92)
- viii) Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών (Νόμοι 1304/82, 1566/85, 2525/97)
- ix) Η αξιολόγηση των μαθητών-τριών (Νόμοι 1566/85, 2525/97)

Πρόκειται για θέματα της εκπαιδευτικής πολιτικής που βρίσκονται στην επικαιρότητα και αποτελούν τα επίμαχα ζητήματα των εκπαιδευτικών «μεταρρυθμίσεων» ή των αλλαγών στην εκπαίδευση, αλλά αποτελούν και το πλαίσιο άσκησης «πελατειακών» πολιτικών. Ή, ακόμη, η ρύθμιση ορισμένων θεμάτων αποτελεί πίεση στους εκπαιδευτικούς σε περιόδους κρίσεων, όπως η μη ενεργοποίηση των διατάξεων για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και του εκπαιδευτικού, ως ενός συντελεστή του<sup>6</sup>. Το εξουσιοδοτικό πλαίσιο της αξιολόγησης, με ιδιαίτερη έμφαση στην αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου, διαμορφώθηκε την περίοδο 1982-1985 αλλά ουδέποτε εξειδικεύτηκε και υλοποιήθηκε. Από το 1985 ως την ψήφιση του Νόμου 2525/97 είδαν το φως της δημοσιότητας πέντε σχέδια προεδρικών διαταγμάτων για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών. Και δεν είναι τυχαίο ότι κάποια από αυτά παρουσιάζονταν πριν ή κατά τη διάρκεια των κινητοποιήσεων των εκπαιδευτικών. Εκείνο που φαίνεται να ισχύει είναι ότι η «αξιολόγηση» των εκπαιδευτικών εμφανίζεται ως αντικείμενο συζήτησης όταν προκαλούνται αντιστάσεις και αμφισβητήσεις, όταν τα εκπαιδευτικά συστήματα μεταβάλλονται και όταν διατυπώνονται γενικές κρίσεις για την ποιότητα της σχολικής εκπαίδευσης.

5. Η πολυνομία<sup>7</sup> που διαμορφώνεται και η παραγωγή λεπτομερών νομικών ρυθμίσεων διαμορφώνουν ένα «κράτος κανόνων δικαίου» και περιορίζουν την κοινωνική και ιδιωτική αυτονομία. Η παραγωγή των πολυάριθμων διατάξεων οδηγεί σε

6. Για το επίμαχο θέμα της αξιολόγησης βλ. Απ. Ανδρέου (Εισαγωγή - Επιμέλεια), *Αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου - Βασική κατάρτιση και επιμόρφωση των εκπαιδευτικών*, Εκδοτικός Όμιλος συγγραφέων - Καθηγητών, Αθήνα 1992· «Δ. ΓΛΗΝΟΣ» - *Κίνηση Εκπαιδευτικών, Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών*, Διογένης, Αθήνα 1986· Χ. Δούκας, *Εκπαιδευτική πολιτική και εξουσία*, Μ.Π. Γρηγόρης, Αθήνα 1997· Γ. Μαυρογιώργος, «Εκπαιδευτικοί και αξιολόγηση», *Σύγχρονη εκπαίδευση*, Αθήνα 1993· ΟΛΜΕ, *Εκπαιδευτικό έργο: Προβληματισμός, σχεδιασμός, υλοποίηση, αξιολόγηση*, ΟΛΜΕ, Αθήνα 1992· Σ. Παλαιοκρασάς - Σ. Δημητρώπουλος - Α. Κωστάκη - Β. Βρετάκου, *Αξιολόγηση της εκπαίδευσης*, Κέντρο Πολιτικής Έρευνας & Επιμόρφωσης - εκδόσεις Ίων, Αθήνα 1997· Π. Παπακωνσταντίνου, *Εκπαιδευτικό έργο και αξιολόγηση στο σχολείο. Κριτική ανάλυση, υλικό στήριξης*, εκδόσεις Έκφραση, Αθήνα 1993.

7. Σχετικά με την πολυνομία βλ. Β. Σκουρής, *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, έκδοση Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987· Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1984.

ετερόκλητες, ασαφείς και συχνά αντιφατικές ρυθμίσεις, που στη συνέχεια προκαλούν την ανάγκη νέων σαφέστερων και ερμηνευτικών ή διευκρινιστικών εγκυκλίων. Οι τελευταίες μάλιστα έχουν μεγαλύτερη πρακτική σημασία και εμβέλεια στην καθημερινή διοικητική πράξη από τις αποφάσεις του Κοινοβουλίου<sup>8</sup>. Έτσι έχει διαμορφωθεί μια χαοτική κατάσταση στην εκπαιδευτική νομοθεσία και κατ' επέκταση στη διοίκηση της εκπαίδευσης και ειδικά των σχολικών μονάδων. Αποτέλεσμα είναι η διαιώνιση ενός νομοκρατισμού, το ανεξέλεγκτο της πολιτικής βούλησης των περιφερειακών οργάνων διοίκησης της εκπαίδευσης, η ένταση του συγκεντρωτισμού, η αδιαφάνεια, η ενίσχυση της ευνοιοκρατίας και της συναλλαγής. Η κατάσταση αυτή συμβάλλει σε σημαντικό βαθμό στη διατήρηση και την ενίσχυση του συγκεντρωτισμού στη διοίκηση και στη διαχείριση των εκπαιδευτικών πραγμάτων.

6. Η διαπίστωση ότι το Κοινοβούλιο από θεσμός συνεξουσίασης έχει συρρικνωθεί σε απλή περιοχή ή βαθμίδα της πολιτικής διαδικασίας στο κρατικό επίπεδο και ότι το εξουσιαστικό βάρος μετατοπίζεται από το «νομοθετικό» στο «εκτελεστικό» πεδίο<sup>9</sup>, προκύπτει και από την περίπτωση αυτή. Το Κοινοβούλιο έχει χάσει τη βασική και κύρια λειτουργία του, να νομοθετεί πρωτογενώς, και παραπέμπει την ουσιαστική νομοθέτηση στην εκτελεστική εξουσία. Η «διάκριση» των τριών εξουσιών, εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική, αποτελούσε ένα από τα θεμέλια της αστικής δημοκρατίας. Η διάκριση αυτή συνεπαγόταν την υπεροχή της νομοθετικής εξουσίας έναντι των άλλων κρατικών εξουσιών. Αυτό το σχήμα λειτουργίας και νομιμοποίησης έχει υπονομευτεί και κλυδωνίζεται εξαιτίας της εξασθένησης των κλασικών νομοθετικών σωμάτων σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία. Έτσι δρομολογήθηκε μια διαδικασία αυτονόμησης της εκτελεστικής εξουσίας, και μέσα στο πλαίσιο των γραφειοκρατικών σωμάτων. Η εκτελεστική εξουσία με την κρατική και πολιτική γραφειοκρατία, με τις ομάδες των ειδικών συμβούλων, τυπικές και άτυπες, καλούνται να εξειδικεύσουν διατάξεις, να άρουν αντιθέσεις, αντιφάσεις και επικαλύψεις. Άρα και να καθορίσουν τα ουσιαστικά, δηλαδή το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο πραγματοποιείται η εκπαιδευτική διαδικασία, και να διαχειριστούν τα προβλήματα που ανακύπτουν.

Το προσωπικό που καλείται να προωθήσει αυτές τις διευθετήσεις και ρυθμίσεις έχει συγκεκριμένες ιδεολογικές και πολιτικές επιλογές και συγκροτεί τυπικές ή άτυπες ομάδες με πολυσθενείς δεσμούς τόσο με τις υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ όσο και με ιδιωτικά δίκτυα. Είναι μάλιστα πιθανόν να δράσουν ανασταλτικά σε πρωτοβουλίες, να δώσουν ερμηνείες και να εισηγηθούν ρυθμίσεις αντίθετες με το νομοθετικό κείμενο και τις πολιτικές δεσμεύσεις, είναι δυνατόν να υπονομεύσουν ή να ανατρέ-

8. Σχετικά βλ. Β. Σκουρής, *ο.π.* (σημ. 7), σσ. 17-19

9. Ενδεικτικά βλ. Γ. Κοντογιώργης, *Πολιτικό σύστημα και πολιτική*, εκδόσεις Πολύτυπο, Αθήνα 1985 και Α. Φεραγιόλι (μετ. Δ. Δεληγιάννης), *Αυταρχική δημοκρατία και κρατική της πολιτικής*, Στοχαστής, Αθήνα 1985.

ψουν τη φιλοσοφία, τη λογική των νόμων και την όποια διακηρυγμένη εκπαιδευτική πολιτική. Αφού οι διευθετήσεις και οι ρυθμίσεις δεν είναι ουδέτερες, δηλαδή χωρίς ιδεολογική συνθήκη. Ακόμη σε ορισμένες περιπτώσεις προωθήθηκαν ρυθμίσεις που δύσκολα θα κατατίθενταν στο Κοινοβούλιο.

Επί πλέον, οι εξουσιοδοτήσεις αυτές στην εκτελεστική εξουσία για τη ρύθμιση πολλών και ουσιαστών θεμάτων διευκολύνουν τη διαπραγμάτευση με κοινωνικές ομάδες και οργανώσεις συμφερόντων προκειμένου να ικανοποιηθούν τα συγκεκριμένα και εξειδικευμένα συμφέροντά τους αλλά και να διευκολύνουν στην άσκηση μιας «πελατειακής» πολιτικής.