

ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ

A. Ερωτήματα

Η Ένωση Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης (ΕΛΜΕ) Χανίων, πρωτοβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση εκπαιδευτικών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, μας έθεσε τα εξής ερωτήματα:

(1) Είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα οι προβλέψεις του ν. 4823/2021 σχετικά με την αξιολόγηση των στελεχών εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης;

(2) Είναι νόμιμη η απεργία/αποχή από το καθήκον της αξιολόγησης;

Στα ερωτήματα αυτά προσήκει η εξής απάντηση:

B. Απάντηση

1. Η αξιολόγηση των υπόλοιπων (πλην των εκπαιδευτικών) δημοσίων υπαλλήλων

Η αξιολόγηση δεν είναι ένας καινοφανής θεσμός για τους δημοσίους υπαλλήλους. Μία μορφή αξιολόγησης προέβλεπε ήδη ο ν. 1811/1951 («Περί Κώδικος Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων»/ ΥΚ 1951), αφού οι προϊστάμενοι ήταν υποχρεωμένοι να συντάσσουν εκθέσεις αξιολόγησης για τους υφισταμένους τους. Ο συγκεκριμένος νόμος κωδικοποιήθηκε με το π.δ. 611/1977 (ΥΚ 1977). Από τις διατάξεις του ΥΚ 1977, κρίσιμη για το θέμα μας είναι αυτή του άρθρου 128, η οποία ακολουθούσε, εν πολλοίς, τη λογική των εκθέσεων του ΥΚ 1951.

Ακολούθησε ο ν. 1400/1983 («Τροποποίηση και συμπλήρωση υπαλληλικών διατάξεων»), το άρθρο 18 παρ. 1 του οποίου προέβλεπε την κατάργηση του ατομικού φακέλου των υπαλλήλων και την καταστροφή των τηρούμενων στοιχείων (στα οποία περιλαμβάνονταν και εκθέσεις ουσιαστικών προσόντων και αξιολογήσεων). Με την παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου, πάντως, καταστρώθηκε νέο σύστημα αξιολόγησης όλων των δημοσίων υπαλλήλων (πλην των εκπαιδευτικών). Δυνάμει της παραγράφου 8 της ίδιας διάταξης καταργήθηκε το άρθρο 128 ΥΚ 1977 από την έναρξη ισχύος του προβλεπόμενου, στην παράγραφο 6, προεδρικού

διατάγματος. Σε εκτέλεση αυτής της εξουσιοδοτικής διάταξης εκδόθηκε το π.δ. 581/1984, το οποίο καθόρισε τις προϋποθέσεις, το περιεχόμενο και τη διαδικασία αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Λίγα χρόνια αργότερα δημοσιεύθηκε ο ν. 1943/1991, το άρθρο 54 του οποίου επανέφερε σε ισχύ το άρθρο 128 ΥΚ 1977, προβλέποντας, ταυτόχρονα, την αντικατάστασή του. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, η οποία διατήρησε την εξαίρεση των εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από το πεδίο εφαρμογής του θεσμού της αξιολόγησης: «Καθιερώνεται από 1.1.1992 σύστημα αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών –πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης– και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου». Δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης του (νέου) άρθρου 128 παρ. 1 ΥΚ 1977 εκδόθηκε το π.δ. 318/1992, το οποίο, στα είκοσι πέντε (25) άρθρα του διέγραψε – μάλλον εξαντλητικά– τη διαδικασία της αξιολόγησης και ρύθμισε όλα τα επιμέρους ζητήματα για τη διενέργειά της.

Το π.δ. 318/1992 διείπε την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων για πάνω από δύο δεκαετίες. Εξακολούθησε να εφαρμόζεται και μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 2683/1999 («Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις»/ ΥΚ 1999)¹ και του μεταγενέστερου, ισχύοντα Υπαλληλικού Κώδικα. Σημειώνεται ότι από τις διατάξεις του ΥΚ 1999, το άρθρο 80 ήταν αφιερωμένο στην αξιολόγηση, προβλέποντας την έκδοση προεδρικού διατάγματος για τον τρόπο διενέργειάς της (το οποίο ουδέποτε εκδόθηκε). Αντίστοιχες διατάξεις περιέχονται στο άρθρο 81 του (ισχύοντα) ν. 3528/2007 («Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ/ ΥΚ). Οι ρυθμίσεις του π.δ. 318/1992 τροποποιήθηκαν, εν τέλει, με τις διατάξεις των άρθρων 20 επ. του ν. 4250/2014 και του άρθρου 250 του ν. 4281/2014.

Το π.δ. 318/1992, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις των ν. 4250/2014 και 4281/2014, καταργήθηκε, τελικά, με τον ν. 4369/2016². Ο συγκεκριμένος νόμος, ο οποίος προέβλεπε ένα πλήρες πλαίσιο αξιολόγησης των δημοσίων

¹ ΝΣΚ 454/2006.

² ΣτΕ 1418/2018· 627/2018· 3005/2017.

υπαλλήλων (πλην των εκπαιδευτικών), καταργήθηκε από τον (ισχύοντα) ν. 4940/2022.

Ο ν. 4940/2022, στο άρθρο 5 παρ. 2, εξαίρεσε από το πεδίο εφαρμογής του τους εκπαιδευτικούς (για τους οποίους είχε ήδη τεθεί σε ισχύ αυτοτελές νομοθετικό πλαίσιο) αλλά συμπεριέλαβε σε αυτό την πλειοψηφία των λοιπών μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ΙΔΑΧ των περισσότερων φορέων του Δημοσίου. Κατέστρωσε, δε, μία νέα διαδικασία αξιολόγησης, καθορίζοντας εκ νέου τη σχετική στοχοθεσία.

2. Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών

α. Ιστορική αναδρομή

Οι εκπαιδευτικοί και τα στελέχη της εκπαίδευσης υπάγονταν διαχρονικά σε ιδιαίτερο, σε σχέση με τους λοιπούς δημόσιους υπάλληλους, καθεστώς αξιολόγησης.

Το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1304/1982 προέβλεπε ότι η διαδικασία αξιολόγησης του εκπαιδευτικού προσωπικού επρόκειτο να καθοριστεί με προεδρικό διάταγμα. Τούτο εκδόθηκε, τελικώς, πάνω από μία δεκαετία μετά, κατ' εξουσιοδότηση τόσο της συγκεκριμένης διάταξης όσο και αυτής του άρθρου 11 παρ. 1 περ. Δ' του ν. 1506/1985 (όπως αυτή είχε, στο ενδιάμεσο, αντικατασταθεί με το άρθρο 6 παρ. 6 του ν. 2043/1992). Επρόκειτο για το π.δ. 320/1993, το οποίο αντιμετώπιζε την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου ως την «εκτίμηση της απόδοσης της παρεχόμενης εκπαίδευσης γενικά» (άρθρο 1 παρ. 1). Σε αυτό το πλαίσιο, η αξιολόγηση του έργου του εκπαιδευτικού αποσκοπούσε αποκλειστικά στη βελτίωση του εκπαιδευτικού έργου, ενώ ταυτόχρονα απέβλεπε «στην ικανοποίηση των ίδιων των εκπαιδευτικών από την αναγνώριση του έργου τους» και στην παροχή κινήτρων «σε όσους επιθυμούν να εξελιχθούν σε θέσεις στελεχών εκπαίδευσης» (άρθρο 1 παρ. 3). Μέσα από την ατομική αξιολόγηση των εκπαιδευτικών επιδιωκόταν η διαμόρφωση ενός ανατροφοδοτικού μηχανισμού για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών (άρθρο 1 παρ. 4). Το έργο της αξιολόγησης, εξάλλου, απαιτούσε τη σύμπραξη του οικείου Σχολικού Συμβούλου και του Διευθυντή της σχολικής μονάδας διότι, κατά την εκτίμηση του κανονιστικού

νομοθέτη, η αξιολόγηση «αποτελεί φυσική συνέπεια και επιστέγασμα μακράς και πολύπλευρης συνεργασίας (...) σε ποικίλους τομείς της εκπαιδευτικής πράξης (...)» (άρθρο 3 παρ. 1). Οι εκθέσεις αξιολόγησης, μάλιστα, δεν θα συντάσσονταν σε ετήσια βάση αλλά, μετά τη μονιμοποίηση του εκπαιδευτικού, ανά τετραετία και, μετά από είκοσι δύο (22) χρόνια υπηρεσίας, ανά πενταετία (άρθρο 3 παρ. 6).

Μεταβολές στο σύστημα αξιολόγησης των εκπαιδευτικών επιδιώχθηκαν με το άρθρο 8 του ν. 2525/1997, το οποίο προέβλεπε τη συγκρότηση Σώματος Μονίμων Αξιολογητών, το οποίο σχεδιαζόταν να συμπράττει κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης. Η στοχοθεσία του θεσμού της αξιολόγησης, πάντως, δεν διαφοροποιήθηκε ριζικά σε σχέση με το π.δ. 320/1993 και η διάταξη του ν. 2525/1997, τελικώς, καταργήθηκε με το άρθρο 17 ν. 2896/2002.

Ο ν. 2896/2002 περιείχε διατάξεις τόσο για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου (άρθρο 4) όσο και για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών (άρθρο 5). Όπως ο κανονιστικός νομοθέτης του π.δ. 320/1993, έτσι και ο τυπικός νομοθέτης διακήρυξε πως η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών αποτελεί ένα επιμέρους μέσο για την εν γένει βελτίωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Η αιτιολογική έκθεση του νόμου έδινε έμφαση στον δημοκρατικό χαρακτήρα της διαδικασίας της αξιολόγησης και δη «στην εμπλοκή όλων των παραγόντων της εκπαίδευσης και τις επιπτώσεις των πολιτικών, των προγραμμάτων και της δράσης των φορέων». Στο κείμενο του νόμου επαναλήφθηκαν διάφορες διατάξεις του π.δ. 320/1993 ως προς τη στοχοθεσία της αξιολόγησης, ενώ αυτή προβλέφθηκε ως περιοδική: Αφορούσε μεν όλους τους εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, δόθηκε, όμως, προτεραιότητα σε συγκεκριμένες κατηγορίες και συγκεκριμένα σε όσους επιθυμούσαν να εξελιχθούν υπηρεσιακά, να διεκδικήσουν θέσεις στελεχών και, τέλος, σε όσους επιθυμούσαν, απλώς, να αξιολογηθούν (άρθρο 5 παρ. 2). Πάντως, το σύστημα του ν. 2896/2002 ουδέποτε εφαρμόστηκε στην πράξη. Ουδέποτε εκδόθηκε, εξάλλου, η κανονιστική πράξη (που επρόκειτο να ρυθμίσει το περιεχόμενο και τη διαδικασία της αξιολόγησης) που προβλεπόταν από το άρθρο 5 παρ. 9 του νόμου.

Το πλαίσιο αξιολόγησης των εκπαιδευτικών δεν μεταβλήθηκε με τον ν. 3848/2010, ο οποίος, παρότι περιείχε εκτεταμένες ρυθμίσεις για την αξιολόγηση των σχολικών μονάδων, παρέπεμψε, ως προς το επίμαχο ζήτημα, στις ισχύουσες

διατάξεις (άρθρο 32 παρ. 7). Ούτε και ο ν. 4142/2013, με το άρθρο 1 του οποίου συστάθηκε η ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την επωνυμία «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση» (ΑΔΙΠΠΔΕ), είχε συνέπειες στο περιεχόμενο και τη διαδικασία της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών.

Η σχετική αναθεώρηση του πλαισίου αξιολόγησης που προέβλεπε ο ν. 2896/2002 έγινε, τελικώς, με το π.δ. 152/2013, το οποίο εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 329 του ν. 4072/2012 (κατόπιν της παράτασης της προβλεπόμενης σε αυτό προθεσμίας για την έκδοση της κανονιστικής πράξης, με το άρθρο 32 του ν. 4115/2013 και, στη συνέχεια, με το άρθρο 36 παρ. 24 του ν. 4186/2013). Το εν λόγω προεδρικό διάταγμα προέβλεψε τη διάκριση της αξιολόγησης σε διοικητική και εκπαιδευτική, με την τελευταία να συνίσταται στην «αξιολόγηση των εκπαιδευτικών τάξης» (άρθρο 1 παρ. 2). Ως σκοπός της αξιολόγησης προσδιορίστηκε «η βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού και του διοικητικού τους έργου μέσω της άμεσης σύνδεσης της με την επιμόρφωση, προς όφελος των ιδίων, των μαθητών και της κοινωνίας» (άρθρο 2 παρ. 1) ενώ η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών επρόκειτο να διενεργείται επί τη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων «που σχετίζονται με τη φύση του εκπαιδευτικού έργου και την υπαλληλική ιδιότητα» (άρθρο 2 παρ. 3). Το άρθρο 3 π.δ. 152/2013 προέβλεψε τα κριτήρια διοικητικής και εκπαιδευτικής αξιολόγησης, καθώς και τους συντελεστές βαρύτητας αναλόγως της θέσης του αξιολογούμενου. Το άρθρο 4 προέβλεψε τα αρμόδια για την αξιολόγηση όργανα, ορίζοντας ότι η διοικητική αξιολόγηση διενεργείται από τους Διευθυντές, ενώ η εκπαιδευτική αξιολόγηση από τους αρμόδιους συμβούλους. Κατά τα λοιπά, το άρθρο 14 ρύθμιζε εξαντλητικά τα του ποιοτικού αξιολογικού χαρακτηρισμού των εκπαιδευτικών, το άρθρο 16 τον τρόπο υπολογισμού της τελικής βαθμολογίας και το άρθρο 17 τη διαδικασία της αξιολόγησης.

β. Ο ν. 4547/2018

Το π.δ. 152/2013 καταργήθηκε (σχετικά σύντομα) δυνάμει του άρθρου 110 παρ. 1 περ. κα' του ν. 4547/2018, ο οποίος προέβλεψε σύστημα αξιολόγησης μόνον

για τα στελέχη της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης³. Σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 1 του νόμου, «[σ]τις διατάξεις του συστήματος αξιολόγησης του παρόντος Κεφαλαίου υπάγονται οι μόνιμοι εκπαιδευτικοί που υπηρετούν, ύστερα από επιλογή ή ως αναπληρωτές, σε θέσεις στελεχών της εκπαίδευσης»⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 2 του νόμου, η υπαίτια μη εκπλήρωση της υποχρέωσης αξιολόγησης εκ μέρους των αξιολογητών αναγόταν σε κώλυμα συμμετοχής τους σε διαδικασίες επιλογής και τοποθέτησης στελεχών εκπαίδευσης ή σε διαδικασίες επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων. Αντίστοιχα, η ολοκλήρωση της αξιολόγησης αποτελούσε προϋπόθεση για τη συμμετοχή του ενδιαφερομένου (αξιολογούμενου) στις ίδιες διαδικασίες, κατά τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 45 παρ. 3 του νόμου. Από την άλλη πλευρά, όπως σημειώθηκε ήδη, ο ν. 4547/2018 δεν γενίκευσε την υποχρέωση αξιολόγησης σε όλους τους εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, παρότι προέβλεψε, στο άρθρο 47, ένα αυτοτελές πλαίσιο προγραμματισμού του εκπαιδευτικού έργου σε επίπεδο σχολικής μονάδας⁵.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, ο περιορισμός της (ατομικής) αξιολόγησης στα στελέχη της εκπαίδευσης επρόκειτο να συμβάλει «στη δημιουργία ενός ικανού σώματος στελεχών», η δε επέκταση της αξιολόγησης στους εκπαιδευτικούς επρόκειτο να λειτουργήσει αποπροσανατολιστικά ως προς την «ανάπτυξη γόνιμης και αλληλεπιδραστικής σχέσης μεταξύ δασκάλου και μαθητή κατά την εκπαιδευτική διαδικασία στην τάξη», ενώ θα μπορούσε να φαλκιδεύσει την «απαραίτητη παιδαγωγική ελευθερία» του εκπαιδευτικού για την ανάπτυξη της παραπάνω σχέσης. Με βάση την ίδια αιτιολογική έκθεση, η διεθνής εμπειρία δείχνει

³ Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1.α' του νόμου ως στελέχη εκπαίδευσης ορίζονται «τα στελέχη των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 21». Πρόκειται, πρακτικά, για τους Περιφερειακούς Διευθυντές Εκπαίδευσης, τους Διευθυντές Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, τους διάφορους Προϊσταμένους, τους Συντονιστές Εκπαιδευτικού Έργου, τους Διευθυντές των σχολείων (νηπιαγωγείων, δημοτικών, γυμνασίων, λυκείων κ.λπ.) και τους Υποδιευθυντές σχολικών μονάδων.

⁴ Ο νόμος προέβλεπε τους αξιολογητές (άρθρο 38 παρ. 1) και τις αρμοδιότητές τους (άρθρο 38 παρ. 2)· το περιεχόμενο της έκθεσης αξιολόγησης (άρθρο 39), το οποίο περιελάμβανε δύο τμήματα (πρακτικά: ένα τμήμα αυτοαξιολόγησης και ένα τμήμα αξιολόγησης)· τα κριτήρια της αξιολόγησης (άρθρο 40)· τη διαδικασία της συμβουλευτικής συνέντευξης (άρθρο 41) και τη διαδικασία των ενστάσεων (άρθρα 42-43). Το άρθρο 44 του νόμου αποτελούσε εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση υπουργικής απόφασης (ύστερα από τη γνώμη της ΑΔΙΠΠΔΕ) που θα καθόριζε τα ειδικότερα ζητήματα, ενώ το άρθρο 45 αποτελούσε τις «Μεταβατικές και λοιπές διατάξεις» του νόμου.

⁵ Με τον ν. 4692/2020 τροποποιήθηκε το άρθρο 47 του ν. 4547/2018 και προστέθηκαν σ' αυτόν τα άρθρα 47Α και 47Β. Τα τελευταία προέβλεψαν ένα, μάλλον περίπλοκο, σύστημα αυτοαξιολόγησης και εσωτερικής αξιολόγησης, το οποίο, σε κάθε περίπτωση, σχεδιάστηκε για να λειτουργήσει σε επίπεδο σχολικής μονάδας και όχι ως αξιολόγηση των εκπαιδευτικών.

ότι η επιλογή κάποιου προτύπου αξιολόγησης εξαρτάται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εκάστοτε εκπαιδευτικού συστήματος «ανάλογα με τις εκπαιδευτικές παραδόσεις» του κάθε κράτους «και τις στοχεύσεις της εκπαιδευτικής πολιτικής», παρατίθενται, δε, στοιχεία βάσει των οποίων τουλάχιστον επτά χώρες της Ευρώπης δεν προβλέπουν σύστημα ατομικής αξιολόγησης.

β. Ο ν. 4823/2021

Τον ν. 4547/2018 ακολούθησε ο ν. 4823/2021, ο οποίος γενίκευσε την υποχρέωση αξιολόγησης στο σύνολο των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σε αυτό το πλαίσιο, το Γ΄ Μέρος του νόμου είναι αφιερωμένο στην «Αξιολόγηση του έργου στελεχών, εκπαιδευτικών και λοιπού ειδικού προσωπικού της δημόσιας πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης». Τα άρθρα 57 επ. προβλέπουν τα της αξιολόγησης των στελεχών της εκπαίδευσης, ενώ τα άρθρα 66 επ. τα σχετικά με την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών και των μελών ΕΕΠ και ΕΒΠ.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 56 ν. 4823/2021, σκοπός του νόμου είναι η «βελτίωση της ατομικής απόδοσης [των εκπαιδευτικών] και της ποιότητας της δημόσιας εκπαίδευσης και γενικά του παιδαγωγικού, διδακτικού και υποστηρικτικού έργου που προσφέρεται από τις εκπαιδευτικές και υποστηρικτικές δομές». Η πλέον κρίσιμη και 'καινοτόμα' είναι, όμως, η ρύθμιση της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με την οποία η συμμετοχή «σε οποιασδήποτε διαδικασία αξιολόγησης (...) είναι υποχρεωτική και συνιστά υπηρεσιακό καθήκον μείζονος σημασίας, λόγω των επιδιωκόμενων με αυτήν σκοπών, για τα στελέχη της εκπαίδευσης, τους εκπαιδευτικούς, καθώς και τα μέλη του ΕΕΠ και του ΕΒΠ».

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε αντίθεση με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4547/2018, αυτή του ν. 4823/2021 εξαντλείται σε γενικολογίες. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο κείμενο, «[η] έλλειψη ενός αξιόπιστου συστήματος αξιολόγησης που στηρίζεται στη διαρκή, συστηματική και αποτελεσματική αξιολόγηση των στελεχών εκπαίδευσης και των λοιπών εκπαιδευτικών (...) αποτελεί το βασικό προς επίλυση πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει η αξιολογούμενη ρύθμιση».

3. Οι προβλέψεις του ν. 4823/2021 για την αξιολόγηση στελεχών και εκπαιδευτικών

α. Η αξιολόγηση των στελεχών

Ως προς τα στελέχη, το άρθρο 60 προβλέπει τα κριτήρια και τη βαθμολογία της αξιολόγησης. Η προσπάθεια του νομοθέτη να προβλέψει εξαντλητικά τα κριτήρια και τα υποκριτήρια της αξιολόγησης συνδυάζεται με το γεγονός ότι η διενέργειά της προϋποθέτει ένα τιτάνιο έργο από πλευράς αξιολογητών, οι οποίοι στην πραγματικότητα καλούνται να εξειδικεύσουν ερμηνευτικά εξόχως αόριστες έννοιες (όπως η αποτελεσματική υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η στήριξη θεσμοθετημένων καινοτομιών κ.ο.κ.) και να τις ποσοτικοποιήσουν βαθμολογικά.

Ταυτόχρονα, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει η ratio επιλογής των συγκεκριμένων κριτηρίων/υποκριτηρίων (και όχι άλλων που θα μπορούσε εύκολα να σκεφτεί κανείς). Είναι χαρακτηριστικό ότι η καλή επίδοση του αξιολογούμενου στα ζητήματα της αξιολόγησης βαθμολογείται τουλάχιστον δύο φορές: Στο πλαίσιο του κριτηρίου «γνώση του εκπαιδευτικού συστήματος και του αντικειμένου της θέσης στελέχους της εκπαίδευσης» (υποκριτήριο i) αλλά και στο πλαίσιο του κριτηρίου «άσκηση διοικητικού-οργανωτικού και εκπαιδευτικού έργου» (υποκριτήριο iv), καταλαμβάνοντας συνολικά 25 από τις 100 μονάδες της αξιολόγησης (!).

Σε περίπτωση χαμηλής βαθμολογίας (κάτω του ημίσεος), (α) η θητεία του στελέχους λήγει και (β) το απομακρυσθέν στέλεχος αποκλείεται από τη συμμετοχή σε διαδικασία επιλογής στελεχών για την κατάληψη όμοιας ή ανώτερης θέσης για τα επόμενα τέσσερα έτη.

β. Η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών

Εξίσου σύνθετα είναι τα πράγματα στους εκπαιδευτικούς. Το άρθρο 66 του ν. 4823/2021 προβλέπει τα αρμόδια για την αξιολόγηση όργανα και το βασικό περιεχόμενό της. Κατά βάση, οι εκπαιδευτικοί της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αξιολογούνται ως προς τη γενική και ειδική διδακτική

του γνωστικού αντικειμένου, το παιδαγωγικό κλίμα και τη διαχείριση της τάξης και, τέλος, την υπηρεσιακή συνέπεια και επάρκεια.

Το άρθρο 67 του ν. 4823/2021 προβλέπει, ειδικότερα, τα πεδία και κριτήρια αξιολόγησης του έργου των εκπαιδευτικών. Το βασικότερο ζήτημα εδώ δεν είναι οι αόριστες έννοιες αλλά η ποσότητα των κριτηρίων και υποκριτηρίων που πρέπει να ληφθούν υπόψη (τα οποία είναι δεκάδες). Αυτά περιγράφονται στον νόμο, είναι όμως ανέφικτο να αποτιμηθούν στα σοβαρά από τον εκάστοτε αξιολογητή στο πλαίσιο της διαδικασίας που περιγράφεται στο άρθρο 72 του ν. 4823/2021, αφού η αξιολόγηση στηρίζεται, ως επί το πλείστον, στις δύο διδασκαλίες που θα παρακολουθήσει ο αξιολογητής. Κατά τα λοιπά, η ίδια η διενέργεια της διαδικασίας αξιολόγησης προϋποθέτει τεράστιο φόρτο εργασίας, τόσο για τον αξιολογητή όσο και για τον αξιολογούμενο.

Σε περίπτωση που η αξιολόγηση καταλήξει σε «μη ικανοποιητικό» αποτέλεσμα σε ένα από τα επιμέρους πεδία, ο εκπαιδευτικός υποχρεούται να παρακολουθήσει επιμορφωτικό πρόγραμμα που εκπονείται από το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής (που είναι άδηλο αν υφίσταται ήδη), όπως προκύπτει από το άρθρο 78 του ν. 4823/2021. Ο δόκιμος εκπαιδευτικός που θα τύχει κακής αξιολόγησης «δεν μονιμοποιείται», αλλά «μπορεί να επαναλάβει τη διαδικασία τα αμέσως επόμενα δύο (2) έτη». Το αποτέλεσμα της αξιολόγησης, τέλος, λαμβάνεται υπόψη στις διαδικασίες επιλογής για θέσεις στελεχών εκπαίδευσης, κατά το άρθρο 78 παρ. 4 του ν. 4832/2021.

4. Η ακαταλληλότητα των νομοθετικών μέτρων για την επίτευξη των επιδιωκόμενων από τον νομοθέτη σκοπών και η συντριβή της αρχής της αναλογικότητας

Όπως προκύπτει από τη συστηματική ανάγνωση του ν. 4823/2021, η βασικότερη μέριμνα του νομοθέτη δεν φαίνεται να είναι η κατάστρωση ενός θεσμού με χαρακτηριστικά που θα εκπληρώσουν τους διακηρυσσόμενους στο άρθρο 56 παρ. 2 του νόμου σκοπούς. Αντίθετα, ο νομοθέτης εστιάζει το ενδιαφέρον του στη «θωράκιση» της εκτέλεσης του λεγόμενου «καθήκοντος» της αξιολόγησης, ανεξαρτήτως αν αυτό επιτυγχάνει τον στόχο του. Για να επιτύχει τον πραγματικό του στόχο (α) ανάγει τη συμμετοχή του εκπαιδευτικού στην αξιολόγηση σε ένα

καθήκον «μείζονος σημασίας»· (β) τυποποιεί κάθε εκδοχή μη άμεσης συμμετοχής σε αυτήν σε «ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα», η διάπραξη του οποίου (γ) τιμωρείται με βαρύτερες ποινές. (δ) Δεν παραλείπει, εξάλλου, να προβλέψει διάφορα (μόνον κατ' όνομα) διοικητικά μέτρα, τα οποία αποτελούν στην ουσία πειθαρχικές ποινές.

Αυτά τα τέσσερα επιμέρους σημεία αναλύονται στις παραγράφους που ακολουθούν.

α. Η συμμετοχή στην αξιολόγηση ως καθήκον «μείζονος σημασίας» του εκπαιδευτικού

Στο άρθρο 56 παρ. 3 του ν. 4823/2021 το καθήκον της αξιολόγησης χαρακτηρίζεται ως «μείζονος σημασίας» για τον εκπαιδευτικό. Πρόκειται για έναν πρωτοφανή, για τα δεδομένα του υπαλληλικού δικαίου, χαρακτηρισμό και, ταυτόχρονα, για μία εντελώς άστοχη διατύπωση που οφείλει να προβληματίσει τον ερμηνευτή του δικαίου ως προς την τελολογία του νόμου. Ο επιθετικός προσδιορισμός «μείζων» παρατίθεται στον συγκριτικό βαθμό: Αυτό σημαίνει ότι το καθήκον της αξιολόγησης είναι σημαντικότερο από άλλα καθήκοντα που η έννομη τάξη αναθέτει στον εκπαιδευτικό. Η αποτίμηση της συμμετοχής στην αξιολόγηση ως καθήκοντος μείζονος σημασίας, όμως, σημαίνει ότι ο νομοθέτης προκρίνει αυτό έναντι του εκπαιδευτικού και διοικητικού έργου, για τα οποία αξιολογείται ο εκπαιδευτικός (!). Η λογική αντίφαση –που καθιστά, σε μεγάλο βαθμό, τον νόμο δυσεφάρμοστο– είναι παραπάνω από προφανής.

Με αυτή την παράδοξη –ακατανόητη, αν μείνουμε στον διακηρυγμένο σκοπό του νόμου, αλλά εξηγήσιμη αν αναλογιστούμε τον ανομολόγητο σκοπό πειθάρχησης που υποκρύπτει– διάταξη δεν ανατρέπεται απλώς, αλλά κυριολεκτικά αντιστρέφεται η μόνη εύλογη και ‘φυσική’ για κάθε εκπαιδευτικό λειτουργό ιεράρχηση των καθηκόντων που του ανατίθενται. Πρώτιστο και πρωτεύον καθήκον κάθε εκπαιδευτικού είναι η επιτέλεση του εκπαιδευτικού έργου, στο οποίο περιλαμβάνεται το διδακτικό έργο και η διοίκηση εκπαιδευτικών μονάδων. Κάθε άλλο διοικητικό (μη εκπαιδευτικό) καθήκον που του ανατίθεται είναι, εξ ορισμού, παρεμπίπτον και υποστηρικτικό σε σχέση με τα εκπαιδευτικά καθήκοντά του και, ως εκ τούτου, δευτερεύον. Η αντιστροφή της ιεράρχησης που επιφέρει ο ν. 4823/2021 καταλήγει στην εξής εξωφρενική και από κάθε άποψη –παιδαγωγικά,

εκπαιδευτικά, διοικητικά– απαράδεκτη έννομη συνέπεια: Αν εκπαιδευτικός βρεθεί, για οποιονδήποτε λόγο, σε αδυναμία να ανταποκριθεί στο σύνολο των καθηκόντων του –να διδάξει τους μαθητές του, να διοικήσει τη σχολική και εκπαιδευτική κοινότητα ή να συμμετάσχει στην αξιολόγηση– οφείλει να επιλέξει το (δευτερεύον) διοικητικό καθήκον της αξιολόγησης έναντι των (κύριων) εκπαιδευτικών καθηκόντων του. Το ερώτημα δεν τίθεται ρητορικά. Οι πόροι (προσωπικοί, χρονικοί κλπ.) που απαιτούνται για να ανταποκριθεί ο εκπαιδευτικός στο φαραωνικό κατασκεύασμα της αξιολόγησης του ν. 4823/2021 είναι τέτοιου εύρους και έντασης που είναι βέβαιο ότι επηρεάζουν αρνητικά την επιτέλεση του εκπαιδευτικού έργου. Ήδη για το λόγο αυτό, το μέτρο της αξιολόγησης όπως προβλέπεται στο ν. 4823/2021 είναι απρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, αφού η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών δεν μπορεί πάντως να επιδιώκεται σε βάρος των (κύριων) εκπαιδευτικών καθηκόντων τους. Εξάλλου, όπως θα εκτεθεί παρακάτω (υπό 6), αυτός ακριβώς είναι και ο λόγος της ανάληψης συνδικαλιστικής δράσης των εκπαιδευτικών εναντίον του συγκεκριμένου μέτρου.

β. Η παράλειψη συμμετοχής στην αξιολόγηση ως «ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα»

Η μη συμμετοχή στην αξιολόγηση αποτελεί, κατά το άρθρο 56 παρ. 4 του ν. 4823/2021, ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο τιμωρείται με ποινή «όχι κατώτερη του προστίμου ίσου με τις αποδοχές ενός μηνός». Πέραν της αυστηρότητας της συγκεκριμένης ποινής, αξίζει να προσέξει κανείς τη διατύπωση της διάταξης. Ο νομοθέτης –και, πάλι, για πρώτη φορά στα χρονικά– έχει «προνοήσει» να προβλέψει κάθε πιθανό τρόπο τέλεσης του συγκεκριμένου αδικήματος (πρακτική που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την ‘παράδοση’ του πειθαρχικού δικαίου, όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 107 ΥΚ). Έτσι, το συγκεκριμένο παράπτωμα διαπράττεται (και τιμωρείται με την προβλεπόμενη ποινή) αν το στέλεχος εκπαίδευσης ή ο εκπαιδευτικός (i) παραλείψει να λάβει μέρος, (ii) να διευκολύνει ή (iii) να προβεί «ατομικώς ή συλλογικώς, ως μέλος του συλλόγου διδασκόντων ή ομάδων δράσεων σχολικών μονάδων και λοιπών εκπαιδευτικών ή υποστηρικτικών δομών, σε επιβαλλόμενη ή απλώς προβλεπόμενη από τον νόμο άσκηση αρμοδιότητας ή ενέργεια που αφορά στον προγραμματισμό,

στην αυτοαξιολόγηση ή εσωτερική και εξωτερική αξιολόγηση του έργου των σχολικών μονάδων και των ως άνω δομών ή σε οποιοδήποτε στάδιο της αξιολογικής διαδικασίας στελεχούς της εκπαίδευσης ή εκπαιδευτικού ή μέλους Ε.Ε.Π. και Ε.Β.Π. και ιδίως η παραβίαση οιασδήποτε από τις υποχρεώσεις τους, όπως αυτές καθορίζονται στα άρθρα 47, 47Α, 47Β και 48 του ν. 4547/2018 (Α΄ 102) και στα άρθρα 57, 61, 72 παρ. 3, 73 -76 και 97 του παρόντος περί αξιολόγησης των στελεχών της εκπαίδευσης, των εκπαιδευτικών και των μελών Ε.Ε.Π. και Ε.Β.Π. (...)). Παρά την εξαντλητική (όχι με την έννοια της αποκλειστικής, αλλά με την έννοια που η λέξη έχει στην καθομιλουμένη) απαρίθμηση του νομοθέτη, αρκετοί όροι παραμένουν ασαφείς (π.χ. διευκόλυνση, «απλώς προβλεπόμενη από τον νόμο»).

Εξίσου σπουδαίο ζήτημα, στο οποίο θα επανέλθουμε παρακάτω (υπό 6), είναι ότι με αυτή τη διάταξη δεν επιδιώκεται η τιμώρηση μίας παραβατικής συμπεριφοράς αλλά (πρωτίστως) η τιμώρηση της συνδικαλιστικής αντίδρασης στον θεσμό της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών, όπως αυτός οργανώνεται από τον ν. 4823/2021. Και τούτο, παρότι η συνδικαλιστική δράση κατοχυρώνεται συνταγματικά, ενώ κατά το άρθρο 107 παρ. 3 ΥΚ «Σε καμία περίπτωση δεν συνιστά ανάρμοστη συμπεριφορά ή αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή (...) η άσκηση συνδικαλιστικής, πολιτικής ή κοινωνικής δράσης».

Κατά τα λοιπά, το αυτονόητο ερώτημα που τίθεται (και δεν μπορεί να απαντηθεί από τον νομοθέτη) είναι το εξής: Ποιο ακριβώς είναι το υπηρεσιακό έννομο αγαθό που προστατεύεται από τη συγκεκριμένη διάταξη; Αρκεί το εν λόγω παράπτωμα (της μη συμμετοχής στην αξιολόγηση) να συγκριθεί με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 107 ΥΚ. Κάθε ένα από αυτά αποσκοπεί στη διασφάλιση της ιεραρχίας, της νομιμότητας και των συνταγματικών υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Αναρωτιέται, λοιπόν, κανείς: Γιατί, π.χ., η μη διευκόλυνση της διενέργειας της αξιολόγησης (ό,τι και αν σημαίνει αυτό) πρέπει να ενεργοποιήσει το *ultimum refugium* της ιεραρχικής δομής της διοίκησης (τον πειθαρχικό κολασμό), φτάνοντας, υπό –όχι ιδιαίτερα απίθανες– προϋποθέσεις, στην ποινή της οριστικής παύσης;

Με αυτά τα δεδομένα, είναι σαφές ότι η τυποποίηση της μη συμμετοχής στην αξιολόγηση (και δη με τον τρόπο που γίνεται) ως ειδικού πειθαρχικού

παραπτώματος βρίσκεται σε ένταση με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος. Χωρίς να απαιτείται να ανατρέξει κανείς στα πάγια πορίσματα της θεωρίας και της νομολογίας σχετικά με αυτήν την τόσο διαδεδομένη και θεμελιώδη αρχή, υπενθυμίζεται ότι επιβάλλει οι όποιοι περιορισμοί στα δικαιώματα (πολλώ δε μάλλον οι κυρώσεις⁶) (α) να είναι πρόσφοροι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού· (β) αναγκαίοι, με την έννοια της ανυπαρξίας ηπιότερων μέτρων, και (γ) να τελούν σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό⁷. Με αντίστοιχο ακριβώς τρόπο ελέγχονται, φυσικά, από τη σκοπιά της αρχής της αναλογικότητας κυρώσεις όπως η επίμαχη⁸. Εν προκειμένω, το «ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα» του ν. 4823/2021 αποτυγχάνει να διέλθει επιτυχώς ήδη το πρώτο βήμα του ελέγχου αναλογικότητας: Όπως εξηγήθηκε ήδη (α) είναι ακατάλληλο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων κατά το άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4823/2021 σκοπών· (β) προφανώς ο πειθαρχικός κολασμός είναι το βαρύτερο και όχι το ηπιότερο μέτρο που μπορεί να σκεφτεί κανείς και (γ) ουδεμία σχέση έχει με τη βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου.

γ. Περί του ύψους της πειθαρχικής ποινής του «ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος»

Επανερχόμενοι στο ύψος της ποινής, είναι προφανές ότι και σε αυτό το σημείο υφίσταται πρόδηλη αντίθεση με την αρχή της αναλογικότητας. Ταυτοχρόνως, οι προβλέψεις του ν. 4823/2021 δεν εντάσσονται αρμονικά στο ποινολόγιο του ΥΚ.

Καταρχήν, η πρόβλεψη (ως κατώτερης) ποινής αυτής του προστίμου ενός μήνα σημαίνει ότι πειθαρχικώς αρμόδιο όργανο για την επιβολή της είναι, κατ' άρθρο 118 παρ. 1 ΥΚ, ο Υπουργός (ή το ΥΣ). Περαιτέρω, συνεπάγεται ότι ο υπάλληλος, ο οποίος δεν συμμετέχει στην αξιολόγηση μπορεί να τιμωρηθεί με κάθε

⁶ Για την αντιμετώπιση των κυρώσεων ως περιορισμών των δικαιωμάτων, βλ. **Ν. Σημαντήρα**, Διοικητικές κυρώσεις, 2021, σ. 34 επ.

⁷ Από την αχανή σχετική βιβλιογραφία, που, πάντως, ομοφωνεί ως προς τις τρεις αυτές προϋποθέσεις, βλ., εντελώς ενδεικτικά, **Χ. Ανθόπουλο**, Άρθρο 25, σε Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σ. 702.

⁸ Βλ., σχετικά, **Ι. Δημητρακόπουλο**, Διοικητικές Κυρώσεις και Θεμελιώδη Δικαιώματα, 2014, σ. 132 επ.

πειθαρχική ποινή⁹. Σημειωτέον ότι μέχρι στιγμής τα πειθαρχικά παραπτώματα που δεν επιτρέπεται να τιμωρηθούν με ποινή κατώτερη αυτής του προστίμου (κατ' άρθρο 109 παρ. 4 εδ. β' ΥΚ) έχουν σαφώς μεγάλη απαξία¹⁰. Πρόκειται, κατά βάση, για αδικήματα που αντιστοιχούν σε θεμελιώδεις υποχρεώσεις του υπαλλήλου ή που η τέλεσή τους ματαιώνει βασικές λειτουργίες της υπηρεσίας. Σε αυτά περιλαμβάνονται, ενδεικτικά, «η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων», «η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί», «η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου» και «η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση εντολής της υπηρεσίας».

Πώς ακριβώς 'αντιστοιχίζεται' το εξεταζόμενο πειθαρχικό παράπτωμα με τα παραπάνω; Και πώς ακριβώς δικαιολογείται η 'ισότιμη' μεταχείρισή του; Ας σημειωθεί ότι το μοναδικό, γνωστό έως σήμερα, πειθαρχικό παράπτωμα που συνδέεται με την αξιολόγηση είναι αυτό της περίπτωσης ιθ' του άρθρου 107 παρ. 1 ΥΚ: «η αδικαιολόγητα μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης ή η σύνταξη έκθεσης με κρίσεις ή χαρακτηρισμούς που δεν εξειδικεύονται με αναφορά συγκεκριμένων στοιχείων», το οποίο τιμωρείται με κατώτερη ποινή το πρόστιμο. Πέραν του ότι η επαπειλούμενη ποινή του προστίμου είναι ελαφρύτερη της ποινής του προστίμου τουλάχιστον ενός μήνα, το

⁹ Πλην αυτής της οριστικής παύσης. Όπως, όμως, σημειώθηκε στο κυρίως κείμενο, η πιθανότητα επιβολής της συγκεκριμένης ποινής λόγω της διάπραξης του ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος της μη συμμετοχής στην αξιολόγηση, κάθε άλλο παρά αδιανόητη είναι, δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 109 παρ. 1 ΥΚ: «Επίσης, η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο για οποιοδήποτε παράπτωμα αν κατά την προηγούμενη της διάπραξης του διετία του είχαν επιβληθεί τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή κατά το προηγούμενο της διάπραξής του έτος είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός».

¹⁰ Πρόκειται για τα αδικήματα των περιπτώσεων ιδ', ιε', ιστ', ιη', ιθ', κα', κβ', κδ' της παραγράφου 1 του άρθρου 107.

συγκεκριμένο παράπτωμα αφορά στον αξιολογητή (και όχι στον αξιολογούμενο) και συνδέεται με την τήρηση των θεμελιωδών αρχών της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας.

δ. Άλλη μία ‘καινοτομία’ του νομοθέτη: Οι ‘κρυφές’ πειθαρχικές ποινές

Ταυτόχρονα, πέραν της βαρύτατης πειθαρχικής τιμωρίας, η μη συμμετοχή στην αξιολόγηση (ή εν πάση περιπτώσει η τέλεση οιασδήποτε πράξης ή παράλειψης κολάζεται πειθαρχικά κατά το άρθρο 56 παρ. 4 του ν. 4823/2021) έχει απώτερες δυσμενείς συνέπειες στον υπάλληλο. Έτσι, κατά την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, οι παραλείψεις ή παραβιάσεις διατάξεων και υποχρεώσεων που διαρκούν για περισσότερες από δεκαπέντε (15) ημέρες «χωρίς να δικαιολογούνται από ανυπέρβλητα κωλύματα συνιστάμενα σε προβλήματα υγείας, συνιστούν αντικειμενικό λόγο αναστολής οιασδήποτε διαδικασίας εξέλιξης του στελέχους της εκπαίδευσης, του εκπαιδευτικού ή του μέλους Ε.Ε.Π. και Ε.Β.Π., συμπεριλαμβανομένης της αυτόματης μισθολογικής εξέλιξής του». Πρόκειται για μία νομοτεχνικά προβληματική διάταξη, στην οποία τυποποιούνται (έμμεσα) πρόσθετες κυρώσεις για τον υπάλληλο (που έχουν, φυσικά, πειθαρχικό χαρακτήρα). Οι σχετικές κυρώσεις επιβάλλονται όχι από τον Υπουργό ή το ΥΣ αλλά από τον Γενικό Γραμματέα Πρωτοβάθμιας, Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης. Ο Γενικός Γραμματέας, λοιπόν, μπορεί να στερήσει από έναν εκπαιδευτικό τόσο την προαγωγή του¹¹ όσο και τη μισθολογική του εξέλιξη (υποκρύπτεται, δηλαδή, ένας οιονεί υποβιβασμός και μία οιονεί στέρηση αποδοχών) για αόριστο χρονικό διάστημα (όσο διαρκεί η πράξη ή παράλειψη του εκπαιδευτικού).

Εκπαιδευτικός που δεν αξιολογείται, εξάλλου, «αποκλείεται από τη διαδικασία επιλογής για την πλήρωση οποιασδήποτε θέσης στελέχους εκπαίδευσης για τα επόμενα οκτώ (8) έτη». Και αυτή η διάταξη τυποποιεί μία πειθαρχική ποινή,

¹¹ Υπενθυμίζεται ότι κατ' άρθρο 109 παρ.1 εδ. γ' ΥΚ, η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή αποτελεί πειθαρχική ποινή, ενώ κατά το εδ. δ' της ίδιας παραγράφου πειθαρχική ποινή αποτελεί η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου.

βαρύτερη από την αντίστοιχη του ΥΚ¹², η οποία, μάλιστα, δεν επιβάλλεται από πειθαρχικώς προϊστάμενο αλλά ως αυτόθροη έννομη συνέπεια μίας συμπεριφοράς.

ε. Ενδιάμεσα συμπεράσματα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτουν τα εξής κρίσιμα συμπεράσματα:

(i) Με τον ν. 4823/2021 ο θεσμός της αξιολόγησης γενικεύτηκε και δεν αφορά πλέον μόνον τα στελέχη εκπαίδευσης αλλά όλους τους εκπαιδευτικούς.

(ii) Οι προβλέψεις του ν. 4823/2021 για την αξιολόγηση είναι εξαιρετικά περίπλοκες και δυσεφάρμοστες. Η προβλεπόμενη διαδικασία επάγεται τεράστιο φόρτο εργασίας, τόσο για τους αξιολογητές όσο και για τους αξιολογούμενους. Από κανένα στοιχείο, έρευνα ή μελέτη δεν προκύπτει ο τρόπος με τον οποίο αυτές οι σύνθετες ρυθμίσεις θα συμβάλουν στην επίτευξη των διακηρυσσόμενων από τον νομοθέτη στόχων.

(iii) Ο νομοθέτης χαρακτηρίζει τη συμμετοχή στην αξιολόγηση ως καθήκον και, μάλιστα, «μείζον». Το αντιμετωπίζει, δηλαδή, ως σημαντικότερο (μείζων = μεγαλύτερο) από τα κύρια καθήκοντα που ανατίθενται στους εκπαιδευτικούς, η άσκηση των οποίων αποτελεί, κατά τα λοιπά, το αντικείμενο της αξιολόγησης.

(iv) Οι (πολλαπλές) πειθαρχικές και λοιπές, τύποις διοικητικές, κατ' ουσίαν κρυφο-πειθαρχικές, κυρώσεις που προβλέπει ο ν. 4823/2021 σε βάρος εκπαιδευτικών για τη μη συμμετοχή τους στην αξιολόγηση είναι κραυγαλέα δυσανάλογες και έχουν εμφανώς τιμωρητικό-εξοντωτικό χαρακτήρα. Στην πραγματικότητα, αποτελούν μηχανισμούς πειθάρχησης παρά μέτρα διασφάλισης της τήρησης του νόμου.

5. Η συνταγματική πλαισίωση του έργου των εκπαιδευτικών και το καθεστώς του ν. 4823/2021

Ενόψει των ανωτέρω, τίθενται τα εξής επιμέρους ερωτήματα, τα οποία θα απαντηθούν στις παραγράφους που ακολουθούν: **(α)** Πού οφείλεται η διαχρονικά

¹² Βλ. προηγούμενη υποσημείωση. Το μεγαλύτερο διάστημα για το οποίο μπορεί να διαρκέσει η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου είναι τα πέντε (5) έτη, κατ' άρθρο 109 παρ.1 εδ. δ' ΥΚ.

διακριτή και ιδιαίτερη μεταχείριση των εκπαιδευτικών σε σχέση με τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους (με κριτήριο, πάντα, τον θεσμό της αξιολόγησης); Μήπως εδράζεται σε κάποια συνταγματική παράμετρο, την οποία λησμονεί ο νομοθέτης του ν. 4823/2021; **(β)** Αν η απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα είναι καταφατική, τότε μήπως οι προβλέψεις του ν. 4823/2021 έρχονται σε τριβή, όχι μόνον με την αρχή της αναλογικότητας, αλλά και με άλλες αρχές/διατάξεις συνταγματικής περιωπής; Τέλος: **(γ)** Ποια, ενδιαφέροντα από την άποψη του Συνταγματικού Δικαίου, πορίσματα μπορεί να αντληθούν από τη σύγκριση μεταξύ της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών και αυτής για τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους;

α. Η συνταγματική προστασία της ελευθερίας της διδασκαλίας

Σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος: «Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες (...). Η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσουν από το καθήκον της υπακοής στο Σύνταγμα». Στη διάταξη αυτή τυποποιείται η *ελευθερία της διδασκαλίας ως αυτοτελές δικαίωμα*, διακριτό από την ακαδημαϊκή ελευθερία –παρότι βεβαίως συγγενές μ’ αυτήν– όπως άλλωστε και από τις ελευθερίες της τέχνης, της επιστήμης και της έρευνας που επίσης κατοχυρώνονται στην ίδια διάταξη. Και να μεν ως ακαδημαϊκή ελευθερία νοείται η ελευθερία έρευνας και διδασκαλίας στην ανώτατη (τριτοβάθμια) εκπαίδευση κατά την έννοια της παραγράφου 5 του ίδιου άρθρου, ωστόσο η παρατακτική αναφορά της ελευθερίας της διδασκαλίας μετά την ακαδημαϊκή ελευθερία στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 σημαίνει ότι η ελευθερία της διδασκαλίας έχει και αυτοτελές πεδίο εφαρμογής πέραν της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στο πεδίο προστασίας της ελευθερίας της διδασκαλίας υπάγεται, για παράδειγμα, η διδασκαλία στο πλαίσιο φορέων της μη τυπικής εκπαίδευσης ή της άτυπης μάθησης¹³. Κυρίως, όμως, και κατεξοχήν υπάγεται η διδασκαλία στο πλαίσιο της τυπικής εκπαίδευσης, δηλαδή στα σχολεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης¹⁴.

¹³ **Α. Μανιτάκης**, Η ελευθερία της παιδείας και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, με αφορμή την αιφνίδια νομοθετική ρύθμιση υπαγωγής σε προηγούμενη άδεια των Εργαστηρίων Ελευθέρων Σπουδών [γνυδ.], ΕφημΔΔ 2009, σ. 87 επ.

¹⁴ **Β. Σκουρής**, Δίκαιο της παιδείας, 2η έκδ., 1995, σ. 23· **Κ. Φασουλής**, Η ελευθερία της διδασκαλίας ως δικαίωμα και υποχρέωση άσκησης του εκπαιδευτικού καθήκοντος στη πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ΤοΣ 2007, σ. 911 επ.

Η υπαγωγή τους στο πεδίο προστασίας της ελευθερίας διδασκαλίας του άρθρου 16 παρ. 1 του Συντάγματος συνεπάγεται ότι οι εκπαιδευτικοί της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης τελούν σε *ειδικό εκ του Συντάγματος καθεστώς* που τους διαφοροποιεί από τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους. Κατά την ίδια λογική έχει αναγνωριστεί νομολογιακά ότι σε ειδικό εκ του Συντάγματος καθεστώς τελούν, μεταξύ άλλων, το προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και το ιατρικό προσωπικό του ΕΣΥ¹⁵.

Η διαφοροποίηση των εκπαιδευτικών έναντι των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων αποτυπώνεται, σε συμβολικό κυρίως επίπεδο, ήδη στη διάταξη του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 16 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσει από το καθήκον της «υπακοής στο Σύνταγμα» –υποχρέωση η οποία αντιδιαστέλλεται προς εκείνη του άρθρου 103 παρ. 1, σύμφωνα με την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν «πίστη στο Σύνταγμα»¹⁶. Κυρίως όμως η διαφοροποίηση αυτή αποτυπώνεται στις διατάξεις της κοινής νομοθεσίας, με τις οποίες, παγίως και διαχρονικά, επιφυλάσσεται *ιδιαίτερη μεταχείριση των εκπαιδευτικών έναντι των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων*. Την ιδιαίτερη αυτή μεταχείριση μπορούμε να τη δούμε, μεταξύ άλλων, στα ακόλουθα πεδία:

Πρώτον, στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση έχει καθιερωθεί, παγίως και διαχρονικά, μια *ιδιότυπη και περιορισμένη αυτοδιοίκηση*. Αυτή ασφαλώς δεν είναι συγκρίσιμη με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση της ανώτατης εκπαίδευσης, ωστόσο εξυπηρετεί ομόλογο (συνταγματικό) σκοπό: Όπως η πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση υπάρχει για να διασφαλίζει την ακαδημαϊκή ελευθερία, έτσι και η (περιορισμένη) εκπαιδευτική αυτοδιοίκηση καθιερώθηκε για να διασφαλίζει την ελευθερία της διδασκαλίας. Η ιδιότυπη αυτοδιοίκηση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης συνίσταται, καταρχάς, στο ότι σε θέσεις ευθύνης στις διοικητικές υπηρεσίες της εκπαίδευσης, δηλαδή ως στελέχη της εκπαίδευσης, ορίζονται αποκλειστικά εκπαιδευτικοί. Τελείως ενδεικτικά, και απηχώντας διαχρονικά πάγια και ανεξίτητη ρύθμιση, στο άρθρο 30 παρ. 1 του ν. 4823/2021 ορίζεται: «Για την πλήρωση των

¹⁵ Βλ. **ΟΛΣΤΕ** 2192, 2194/2014 (για το προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας) και **ΟΛΣΤΕ** 431/2018 (για το προσωπικό του ΕΣΥ).

¹⁶ **Κ. Χρυσόγονος/Σπ. Βλαχόπουλος**, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 4^η έκδ., 2017, σ. 367.

θέσεων των στελεχών της δημόσιας Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης επιλέγονται εκπαιδευτικοί και μέλη του Ειδικού Εκπαιδευτικού Προσωπικού (Ε.Ε.Π.) (...)»¹⁷. Επομένως, ως διευθυντές και υποδιευθυντές σχολικών μονάδων, προϊστάμενοι κάθε είδους, διευθυντές (πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας) και περιφερειακοί διευθυντές εκπαίδευσης μπορούν να οριστούν μόνον εκπαιδευτικοί, ενώ αποκλείονται υπάλληλοι του διοικητικού, τεχνικού ή οποιασδήποτε άλλης κατηγορίας προσωπικού του Υπουργείου Παιδείας.

Συναφώς, δεύτερον, για τον ίδιον ακριβώς λόγο για τον οποίον η διοίκηση της εκπαίδευσης επιφυλάσσεται σε εκπαιδευτικούς, η άσκηση καθηκόντων στελέχους της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης λογίζεται, παγίως και διαχρονικά, ως *εκπαιδευτικό και όχι διοικητικό έργο*¹⁸. Οι διοικητικές υπηρεσίες της εκπαίδευσης διακρίνονται από τις λοιπές διοικητικές υπηρεσίες κατά το ότι η ανάληψη θέσης ευθύνης στις πρώτες συνιστά εκπαιδευτικό –και όχι διοικητικό– καθήκον. Ο λόγος είναι ότι ο προϊστάμενος οργανικής μονάδας της εκπαίδευσης, κατεξοχήν σχολικής μονάδας, δεν προϊσταται απλώς και μόνο των υπαλλήλων που συγκροτούν την οργανική μονάδα, αλλά διευθύνει ορισμένη σχολική κοινότητα που συγκροτείται εξίσου από εκπαιδευτικό προσωπικό και μαθητές. Η αλληλεπίδραση εκπαιδευτικών - μαθητών κατά την εκπαιδευτική διαδικασία υπερβαίνει, όπως είναι προφανές, τη διάκριση διοικητικών υπαλλήλων –«διοικουμένων»/ενδιαφερομένων. Ο εκπαιδευτικός δεν «ασκεί διοίκηση», κατά κυριολεξία, έναντι των μαθητών, ούτε περιορίζεται σε μόνη την «παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών». Συμμετέχει μαζί τους στην ίδια εκπαιδευτική κοινότητα –σε αντιδιαστολή, για παράδειγμα, με την ασφαλιστική κοινότητα που συγκροτούν οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης και στην οποία μετέχουν οι ασφαλισμένοι, αλλά όχι οι διοικητικοί υπάλληλοι του φορέα– στην οποία συνυπάρχουν αξεδιάλυτα τόσο το διδακτικό έργο όσο και η διοίκηση της εκπαιδευτικής μονάδας.

Τρίτον, ακριβώς λόγω των ιδιαιτεροτήτων που προαναφέρθηκαν (περιορισμένη αυτοδιοίκηση, σύμφυση εκπαιδευτικών και διοικητικών καθηκόντων), οι εκπαιδευτικοί της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης *ουδέποτε υπήχθησαν σε κοινό ή, έστω, παρόμοιο καθεστώς αξιολόγησης με αυτό των*

¹⁷ Ομοίως τα άρθρα 21 παρ. 1 του ν. 4547/2018, 10 παρ. 1 του ν. 3848/2010, 11 του ν. 1566/1985 κ.ά.

¹⁸ Βλ. άρθρο 4 παρ. 1 περ. ε' του ν. 4823/2021· ομοίως άρθρο 2 παρ. 1 περ. ε' του ν. 4547/2018 κ.ά.

λοιπών δημοσίων υπαλλήλων. Παραδοσιακά μάλιστα, όπως προεκτέθηκε (παραπάνω, υπό 1), οι εκπαιδευτικοί εξαιρούνταν ρητώς από τη νομοθεσία που κατά καιρούς θέσπισε διαδικασίες αξιολόγησης για τους λοιπούς δημόσιους υπάλληλους. Δυνάμει των άρθρων 37 επ. του ν. 4547/2018, υπήχθησαν σε αξιολόγηση μόνο τα στελέχη της εκπαίδευσης και, μάλιστα, επί τη βάση μίας λογικής που απέκλειε την αξιολόγηση των λοιπών εκπαιδευτικών. Δηλαδή οι εκπαιδευτικοί υπήχθησαν σε καθεστώς μερικής αξιολόγησης, αποκλειστικά για τα –εκπαιδευτικά, αλλά μη διδακτικά– καθήκοντα της διεύθυνσης σχολικής μονάδας ή άλλης εκπαιδευτικής υπηρεσίας. Ευλόγως τα διδακτικά καθήκοντα εξαιρούνταν, παγίως και διαχρονικά, από τα κατά καιρούς συστήματα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων διότι τα διδακτικά καθήκοντα διαφέρουν ουσιωδώς από τα εν γένει διοικητικά καθήκοντα καθώς έχουν διαφορετική στοχοθεσία (προεχόντως παιδαγωγική, παρά διοικητικής ορθολογικότητας, αποδοτικότητας κλπ.).

Η κατά τα παραπάνω ιδιαίτερη μεταχείριση των εκπαιδευτικών δεν εκφράζει τη συγκυριακή βούληση του (κοινού) νομοθέτη. Ενόψει του γεγονότος ότι επιβεβαιώνεται παγίως και διαχρονικά στη νομοθεσία, συνιστά *απόρροια της ειδικής συνταγματικής προστασίας της ελευθερίας της διδασκαλίας* την οποία απολαμβάνουν οι εκπαιδευτικοί κάθε βαθμίδας, επομένως και της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σε σημειολογικό επίπεδο, την ιδιαίτερη αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών έναντι των λοιπών διοικητικών υπαλλήλων (μολονότι ουδέποτε αμφισβητήθηκε ότι οι εκπαιδευτικοί είναι κι αυτοί υπάλληλοι) μπορούμε να την εντοπίσουμε στη χρήση, κατά κόρον στην παλαιότερη νομοθεσία, του όρου «εκπαιδευτικοί λειτουργοί»¹⁹, ο οποίος επιβιώνει στην επωνυμία συνδικαλιστικών οργανώσεών τους (Ενώσεις και Ομοσπονδία Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης).

β. Η ‘τομή’ του ν. 4823/2021 υπό το πρίσμα των απορреουσών από το άρθρο 16 του Συντάγματος αρχών

Την, παγίως και διαχρονικά διαμορφωθείσα, παράδοση της εξαίρεσης των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από τα κατά

¹⁹ Βλ., τελείως ενδεικτικά, τα άρθρα 25 του ν. 1304/1982, 1 του ν. 1505/1984, 54 παρ. 1 του ν. 1943/1991, 1 του π.δ. 318/1992 κ.π.ά.

καιρούς συστήματα αξιολόγησης των (λοιπών) δημοσίων υπαλλήλων ανέτρεψε, όπως αναλύθηκε (παραπάνω, υπό 4), ο ν. 4823/2021. Με τις διατάξεις του Γ' μέρους του νόμου, το σύνολο των εκπαιδευτικών υπήχθη σε ένα –πρωτοφανούς έντασης και εύρους– σύστημα αξιολόγησης το οποίο ναι μεν δεν ταυτίζεται με το σύστημα του ν. 4940/2022 που εφαρμόζεται στους (λοιπούς) δημοσίους υπαλλήλους, ωστόσο είναι προδήλως διαρθρωμένο με πρότυπο εκείνο, από το οποίο δεν διαφέρει ουσιωδώς στις βασικές του κατευθύνσεις. Πολλώ δε μάλλον, το ειδικό σύστημα του ν. 4823/2021 μπορεί, από αρκετές απόψεις, να θεωρηθεί ως δυσμενέστερο του γενικού συστήματος του ν. 4940/2022²⁰.

Η ανατροπή, επομένως, που επέρχεται με τον ν. 4823/2021 είναι διπλή. Όχι μόνον υπάγονται οι εκπαιδευτικοί –για το σύνολο του εκπαιδευτικού, επομένως και για το αμιγώς διδακτικό έργο τους– σε καθεστώς αξιολόγησης παρόμοιο αυτού των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων. Αλλά επιπροσθέτως υπάγονται σε δυσμενέστερο καθεστώς αξιολόγησης έναντι εκείνων, ανατρέποντας μια –μακρά, αδιατάρακτη και κυρίως, όπως προεκτέθηκε, συνταγματικά επιβεβλημένη– παράδοση ιδιαίτερης (και με την έννοια της ευμενέστερης) μεταχείρισης των εκπαιδευτικών έναντι των λοιπών διοικητικών υπαλλήλων.

Το μείζον, προφανές και, κυρίως, ανυπέρβλητο ελάττωμα του συστήματος αξιολόγησης που καθιερώνει ο ν. 4823/2021 έγκειται στο ότι, καθώς βασίζεται και αναπαράγει τη λογική και τις βασικές κατευθύνσεις της αξιολόγησης διοικητικών υπαλλήλων, αποτυγχάνει πλήρως να ανταποκριθεί στην ιδιαίτερη και διακριτή εκπαιδευτική-παιδαγωγική λογική και στοχοθεσία, στη βάση ειδικών επιστημονικών μεθόδων. Είναι, ως εκ τούτου, εξ ορισμού και επί της αρχής απρόσφορο να εκπληρώσει τον διακηρυγμένο σκοπό του, που υποτίθεται ότι συνίσταται στη «βελτίωση (...) του παιδαγωγικού, διδακτικού και υποστηρικτικού έργου που προσφέρεται από τις εκπαιδευτικές και υποστηρικτικές δομές» (άρθρο 56 παρ. 2 του ν. 4823/2021).

Πέραν αυτού, και ενόψει όσων προεκτέθηκαν, το σύστημα αξιολόγησης του ν. 4823/2021 πάσχει ουσιωδώς, ενόψει του άρθρου 16 του Συντάγματος, και ως προς ειδικότερες πτυχές του. Όπως αναλύθηκε ήδη (παραπάνω, υπό 4.δ'), η αποχή από αξιολόγηση επισύρει για τον εκπαιδευτικό τη διοικητική –κατ' ουσίαν, ωστόσο,

²⁰ Βλ., παρακάτω, υπό γ'.

πειθαρχική– κύρωση του οκταετούς (!) αποκλεισμού από οποιαδήποτε θέση στελέχους της εκπαίδευσης, όπως προκύπτει από το άρθρο 56 παρ. 8 του ν. 4823/2021. Πέρα από την κραυγαλέα δυσαναλογία της κύρωσης και ανεξαρτήτως του ότι, αν και προδήλως πειθαρχικού χαρακτήρα (στέρξη δικαιώματος κατάληψης διευθυντικής θέσης), αυτή δεν επιβάλλεται με διαδικασία, και επομένως με τις εγγυήσεις, του πειθαρχικού δικαίου, το μείζον ελάττωμα της συγκεκριμένης ρύθμισης έγκειται στο ότι για παράβαση του (δευτερεύοντος) διοικητικού καθήκοντος της αξιολόγησης περιορίζονται τα (κύρια) εκπαιδευτικά καθήκοντα του εκπαιδευτικού, στα οποία, όπως προεκτέθηκε, περιλαμβάνεται και η διεύθυνση σχολικών και εκπαιδευτικών μονάδων. Έτσι όμως εκλείπει οποιαδήποτε έννοια συνάφειας του επιδιωκόμενου σκοπού (συμμετοχή στην αξιολόγηση) με τον επιβαλλόμενο περιορισμό. Ο εκπαιδευτικός στερείται το δικαίωμα συμμετοχής σε εκπαιδευτικό έργο που ανήκει στα κύρια καθήκοντά του, για μόνο το λόγο ότι απείχε από δευτερεύον διοικητικό καθήκον, την αξιολόγηση.

Για τον ίδιο λόγο, εξάλλου, η προβλεπόμενη κύρωση θίγει την –ιδιότυπη μεν και περιορισμένη, αλλά πάντως απορρέουσα από τη συνταγματική προστασία της ελευθερίας της διδασκαλίας– αυτοδιοίκηση των σχολικών και εκπαιδευτικών μονάδων. Ο αποκλεισμός ενός άδηλου, και κατά περίπτωση ενδεχομένως μεγάλου, αριθμού εκπαιδευτικών από την πρόσβαση σε διευθυντικές θέσεις σχολικών και εκπαιδευτικών για λόγο άσχετο με τα εκπαιδευτικά καθήκοντά τους δεν στερεί μόνον, υποκειμενικά, τους ίδιους από εύλογες προσδοκίες υπηρεσιακής εξέλιξης, αλλά επίσης, αντικειμενικά, τη σχολική και εκπαιδευτική κοινότητα από την αξίωση και προσδοκία να διευθύνεται από τους καταλληλότερους μεταξύ των μελών της.

γ. Τα παράδοξα της σύγκρισης

Και ενώ η –για μισό αιώνα– ιδιαίτερη μεταχείριση του καθεστώτος αξιολόγησης των εκπαιδευτικών δικαιολογούταν (αν δεν επιβαλλόταν) από το Σύνταγμα, υπό το καθεστώς του ν. 4823/2021, δάσκαλοι και καθηγητές της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης υποχρεώνονται να συμμετέχουν σε μία διαδικασία που έχει οργανωθεί επί τη βάσει του προτύπου που ισχύει για τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους.

Αναφορικά με τους τελευταίους, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει συνδέσει, στο παρελθόν, τον θεσμό της αξιολόγησης με το άρθρο 5 του Συντάγματος και την απορρέουσα από αυτό αρχή της αξιοκρατίας²¹, χωρίς να έχει ασχοληθεί με άλλα θέματα συνταγματικότητας των σχετικών προβλέψεων του ουσιαστικού δικαίου²². Από την άλλη πλευρά, όμως, ουδέποτε έως σήμερα υπήρξε νομοθέτημα της ελληνικής έννομης τάξης που να συνδέει την αξιολόγηση και τη συμμετοχή ή μη συμμετοχή σε αυτήν με πειθαρχικές ποινές και, γενικά, βαρύτατες έννομες συνέπειες κυρωτικής φύσης. Ο ΥΚ 1977 συνέδεε την αξιολόγηση με διάφορες υπηρεσιακές μεταβολές· κάτι παραπλήσιο συνέβαινε υπό το καθεστώς του π.δ. 318/1992. Πιο πρόσφατα, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4369/2016 κατέστη σαφές ότι ο θεσμός της αξιολόγησης δεν έχει τιμωρητικό χαρακτήρα, ούτε και αποτελεί πρόσχημα για να συντελεστούν απολύσεις υπαλλήλων. Εξάρτησε, απλώς, τη διεκδίκηση θέσεων ευθύνης (και) από τις ευμενείς αξιολογήσεις των υποψήφιων προϊσταμένων, τροποποιώντας τις σχετικές διατάξεις του ΥΚ. Πρόκειται για μία προσέγγιση που ακολούθησε (και) ο ν. 4940/2022, παρά τις (νέες) τροποποιήσεις των άρθρων 84 επ. ΥΚ. Ακριβώς τα ίδια ισχύουν, βέβαια, για όλα τα νομοθετήματα που ασχολήθηκαν με την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών.

Ενόψει των παραπάνω, είναι σαφές ότι, υπό το καθεστώς των ν. 4823/2021 και 4940/2022, στον χώρο της δημόσιας διοίκησης διαμορφώνονται υπάλληλοι «δύο ταχυτήτων». Από τη μία πλευρά, οι εκπαιδευτικοί: Η αξιολόγηση σε αυτούς αντιμετωπίζεται ως καθήκον «μείζονος σημασίας», η (με καθ' οιονδήποτε σαφή ή ασαφή τρόπο) παράβαση του οποίου συντρίβει την υπηρεσιακή τους σταδιοδρομία και «δικαιολογεί» την επιβολή, σε βάρος τους, βαρύτατων πειθαρχικών κυρώσεων και, γενικά, δυσμενών μέτρων. Από την άλλη πλευρά, οι υπόλοιποι δημόσιοι υπάλληλοι, η αρνητική αξιολόγηση των οποίων μπορεί (δυσνητικά και στη χειρότερη

²¹ ΣτΕ (7μ) 1667-1671/2002· 247/2001· 3722/2000· βλ., επίσης, ΝΣΚ 65/2013 (ατομική γνωμοδότηση).

²² Σε πρώτο χρόνο, τη δικαστηριακή πράξη απασχόλησε η συμφωνία (/μη αντίθεση) του άρθρου 128 ΥΚ 1977 με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Μερίδα της νομολογίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 128 ΥΚ 1977 είναι υπερβολικά ευρείες, με συνέπεια τη διαπίστωση της αντίθεσής τους στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος (ΔΕΦΑΘ 1623/1996). Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ωστόσο, κινήθηκε στην αντίθετη κατεύθυνση (ΣτΕ (7μ) 1667-1671/2002· 247/2001· 3722/2000), εστιάζοντας το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας αποκλειστικά στις προβλέψεις του άρθρου 13 παρ. 6 της κανονιστικής πράξης [σχετικά με την αυτόματη επαναξιολόγηση (με τη βαθμολογία 8) υπαλλήλων που βαθμολογήθηκαν με 9 ή 10 άνευ της απαιτούμενης αιτιολογίας].

περίπτωση) να τους εμποδίσει να καταλάβουν κάποια θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας.

Ταυτόχρονα, ενώ ο ν. 4823/2021 δεν έχει λάβει υπόψη του τις ιδιαιτερότητες της εκπαίδευσης και ακολουθεί, ως προς την αξιολόγηση, το πρότυπο του ν. 4940/2022, καταστρώνει μία απίθανα περίπλοκη διαδικασία που είναι έως και αδύνατον να εφαρμοστεί συννόμως. Για να ολοκληρώσει το έργο της αξιολόγησης ο εκπαιδευτικός, οφείλει να προσθέσει πάρα πολλές ώρες εργασίας στο καθημερινό του πρόγραμμα· αντίθετα, για τον δημόσιο υπάλληλο η σχετική διαδικασία ολοκληρώνεται με σχετικά απλό τρόπο και χωρίς αξιοσημείωτη επιβάρυνση.

Η παράδοση αυτή συνθήκη δεν αντέχει στο τεστ της αρχής της ισότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος: Ακόμη και αν οι εκπαιδευτικοί τελούσαν, ως προς τα καθήκοντά τους και το αντικείμενο της απασχόλησής τους, σε όμοια συνθήκη με τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους, πώς δικαιολογείται η δυσμενέστερη μεταχείρισή τους; Το ερώτημα, φυσικά, αν διατυπωθεί με μεγαλύτερη ακρίβεια αναδεικνύει εναργέστερα το πρόβλημα: Οι εκπαιδευτικοί –καίτοι δεν τελούν σε όμοιες συνθήκες με τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους και, γενικά, δεν είναι δυνατόν να υπάγονται σε αντίστοιχο καθεστώς αξιολόγησης με αυτούς– καταλήγουν να αντιμετωπίζονται δυσμενέστερα από αυτούς.

6. Η αποχή από το καθήκον της αξιολόγησης

Οι ΔΟΕ και ΟΛΜΕ έχουν προκηρύξει κινητοποιήσεις κατά του πλαισίου αξιολόγησης που προβλέπει ο ν. 4823/2021 για τους λειτουργούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αντίστοιχα. Ειδικότερα, με την από 01.04.2024 απόφαση της Ολομέλειας Προέδρων της ΔΟΕ, που επανεπιβεβαιώθηκε από την 93η Γενική Συνέλευση, προκηρύχθηκε απεργία-αποχή των εκπαιδευτικών από κάθε ενέργεια που συνδέεται με το σύστημα αξιολόγησης που προωθεί το Υπουργείο Παιδείας με παράλληλη συνέχιση όλων των υπόλοιπων καθηκόντων των εκπαιδευτικών. Απεργία-αποχή με το αυτό περιεχόμενο προκηρύχθηκε από τα αρμόδια όργανα της ΟΛΜΕ. Επίσης, έχει προκηρυχθεί απεργία-αποχή για το συγκεκριμένο ζήτημα από την ΑΔΕΔΥ, στις 15.07.2024.

Τούτη η κίνηση είχε ως συνέπεια την κίνηση πειθαρχικών διώξεων σε βάρος χιλιάδων εκπαιδευτικών και, γενικά, την επιβολή δυσμενών μέτρων σε πολλούς εξ αυτών. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι κατά πόσο η εν λόγω ιδιότυπη κινητοποίηση από ένα επιμέρους καθήκον των εκπαιδευτικών προστατεύεται από το Σύνταγμα ή αν, τελικά, δικαιολογείται με κάποιον τρόπο η ‘καταστολή’ της από τη διοίκηση.

α. Η συνταγματική προστασία της απεργίας

Η απεργία²³ είναι ρητά κατοχυρωμένη ως δικαίωμα στο άρθρο 23 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι: «1. Το Κράτος λαμβάνει τα προσηκόντα μέτρα για τη διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών μ’ αυτή δικαιωμάτων εναντίον κάθε προσβολής τους, μέσα στα όρια του νόμου. 2. Η απεργία αποτελεί δικαίωμα και ασκείται από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών γενικά συμφερόντων των εργαζομένων. (...)». Η απεργία, περαιτέρω, προστατεύεται από το άρθρο 11 ΕΣΔΑ ως μέρος της συνδικαλιστικής δράσης²⁴, πλήθος διεθνών συνθηκών (υπερνομοθετικής τυπικής ισχύος) ενώ, ειδικά ως προς τους δημοσίους υπαλλήλους, η νομοθετική της προστασία βρίσκει κατοχύρωση στο 46 ΥΚ.

Όπως προσφάτως έγινε δεκτό, «η εμβέλεια της κατοχυρούμενης από το άρθρο 23 παρ. 1 του Συντάγματος συνδικαλιστικής ελευθερίας δεν περιορίζεται μόνο στην προστασία των συνδικαλιστικών οργανώσεων (...), αλλά εκτείνεται και στην προστασία των μέσων συνδικαλιστικής δράσης. Προστασία της

²³ Εννοιολογικά στοιχεία της απεργίας είναι: (α) η αποχή από την εργασία, η οποία εκδηλώνεται με την άρνηση εκ μέρους των απεργών της παροχής των υπηρεσιών που οφείλονται στον εργοδότη από τη μεταξύ τους σχέση εργασίας, (β) η ιδιότητα των απεργών ως συνδεδεμένων με τον εργοδότη τους με σύμβαση ή σχέση εξαρτημένης εργασίας ή με σχέση δημοσίου υπαλλήλου, (γ) η πρόσκαιρη αναστολή της λειτουργίας της εργασιακής σχέσης με πρόθεση των απεργών να επιστρέψουν και να συνεχίσουν κανονικά την εργασία τους μετά τη λήξη της απεργίας, (δ) ο συλλογικός χαρακτήρας της αποχής, ο οποίος εκφράζεται τόσο στο επίπεδο της λήψης της σχετικής απόφασης, όσο και στο πεδίο συμμετοχής στην απεργία, (ε) ο θεσμικός τρόπος της λήψης της απόφασης για την κήρυξη της απεργίας, από νόμιμα οργανωμένο συνδικαλιστικό φορέα και (στ) ο αγωνιστικός σκοπός, ο οποίος συνίσταται στη διαφύλαξη ή την προαγωγή των εργασιακών, οικονομικών, ασφαλιστικών και συνδικαλιστικών συμφερόντων των εργαζομένων για τα οποία υποβάλλονται συγκεκριμένα αιτήματα προς ικανοποίησή τους από τον εργοδότη. Για τη σχετική ανάλυση, βλ., ενδεικτικά, ΑΠ 185/2019.

²⁴ Για μία πάγια νομολογία, βλ., ενδεικτικά, ΕΔΔΑ, National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, απόφαση της 08.04.2024, αρ. προσφ. 31045/10, σκ. 84.

συνδικαλιστικής οργανώσεως χωρίς προστασία των μέσων προαγωγής και διαφύλαξης των εργασιακών συμφερόντων θα κατέληγε στην κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας ως δικαιώματος ρητορικού απλώς χαρακτήρα. Εντάσσονται δε στον πυρήνα του περιεχομένου της συνδικαλιστικής ελευθερίας τα μέσα της συνδικαλιστικής δράσης που κατοχυρώνονται στα άρθρα 22 παρ. 2 και 23 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή, αφενός η διεξαγωγή ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών και η σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας για τη ρύθμιση των όρων εργασίας (...) και, αφετέρου, το δικαίωμα ασκήσεως απεργίας»²⁵.

Εξάλλου, όπως κρίνεται παγίως, κάθε απεργία καλύπτεται από το τεκμήριο νομιμότητας έως την τυχόν έκδοση δικαστικής απόφασης που να την κρίνει παράνομη ή/και καταχρηστική²⁶. Σε αυτό το πλαίσιο, όπως έχει κριθεί επί απεργίας-αποχής εκπαιδευτικών, αίτημα (του Δημοσίου) για την απαγόρευση επανάληψης παρόμοιας απεργίας καθώς και για καταδίκη στην παράλειψη κήρυξης απεργίας στο μέλλον με παρόμοια αιτήματα (επ' απειλή χρηματικής ποινής), είναι νόμω αβάσιμο, καθόσον δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν εκ των προτέρων οι περιστάσεις και οι συνθήκες υπό τις οποίες θα εξαγγελθεί τέτοια απεργία στο μέλλον, η δε νομιμότητά της θα κριθεί σε κάθε περίπτωση μετά την προσβολή της με το σχετικό ένδικο βοήθημα²⁷.

β. Περί της αποχής των εκπαιδευτικών από τη διαδικασία της αξιολόγησης

Η προειρημένη κινητοποίηση των εκπαιδευτικών υπάγεται αναμφίβολα στην έννοια της απεργίας· έχει, δε, μικτά εργασιακά και πολιτικά χαρακτηριστικά, διότι συνιστά διαμαρτυρία κατά του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου για την αξιολόγηση (ν. 4823/2021), το οποίο προδήλως αφορά στο εργασιακό πλαίσιο των συγκεκριμένων προσώπων. Δεν αποτελεί, δηλαδή, μία (απαγορευμένη) πολιτική απεργία, όπως δεν συνιστά πολιτική απεργία κάθε κινητοποίηση που αποβλέπει στην ικανοποίηση αιτημάτων των υπαλλήλων σχετικά με πτυχές της εργασίας τους, έστω και αν τούτο προϋποθέτει νομοθετική ενέργεια ή παράλειψη²⁸.

²⁵ ΣτΕ 2175/2022, σκέψη 6.

²⁶ Ενδεικτικά: ΑΠ 27/2004.

²⁷ ΜΠρΑχ 14/2024.

²⁸ Βλ., σχετικά, Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2023, σ. 752-753.

Η αποχή των εκπαιδευτικών από το δευτερεύον διοικητικό καθήκον της αξιολόγησης ως μέσο συλλογικής αντίδρασης σε μία δέσμη μέτρων που επηρεάζει δυσμενώς τα κύρια εκπαιδευτικά καθήκοντά τους, συνιστά εκδήλωση συνδικαλιστικής δράσης και, άρα, προστατεύεται ως ενάσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Με αυτό το δεδομένο, η απειλή πειθαρχικών κυρώσεων ή, γενικά, δυσμενών εννόμων συνεπειών σε βάρος των εκπαιδευτικών που ασκούν το εν λόγω δικαίωμά τους απαγορεύεται. Συνεπώς, οι σχετικές διατάξεις του ν. 4823/2021 οφείλουν να ερμηνευθούν σε συμφωνία με το άρθρο 23 του Συντάγματος (και των, λοιπών, υπερνομοθετικής ισχύος σχετικών διατάξεων) και να μείνουν ανεφάρμοστες κατά το μέρος που η αποχή από την αξιολόγηση οφείλεται όχι σε δυστροπία ή αδιαφορία των εκπαιδευτικών αλλά στην, κατά τα ανωτέρω, νόμιμη άσκηση της συνδικαλιστικής τους ελευθερίας.

Το προηγούμενο συμπέρασμα επιβεβαιώνεται και ενισχύεται αν συνεκτιμηθούν τα εδώ κρίσιμα πραγματικά περιστατικά: Όπως σημειώθηκε ήδη, η επίμαχη απεργία συνιστά μερική μόνον αποχή των εκπαιδευτικών από τα καθήκοντά τους και, μάλιστα, από ένα δευτερεύον καθήκον, με παράλληλη πλήρη άσκηση των κύριων εκπαιδευτικών και διοικητικών τους καθηκόντων (διδασκτικό έργο, διοίκηση σχολικών και εκπαιδευτικών μονάδων, επιμορφώσεις εκτός εκπαιδευτικού ωραρίου, εκπαιδευτικά προγράμματα, εκδρομές κλπ.), προκειμένου, αφενός, να μην διαταράσσεται τούτο, αφετέρου να μην αναστατώνεται η σχολική-εκπαιδευτική κοινότητα: Ιδίως οι μαθητές και, αντανακλαστικά, οι γονείς τους και η κοινωνία. Αξίζει, μάλιστα, να σημειωθεί ότι η αποχή από την αξιολόγηση ουδόλως εμποδίζει καθ' οιονδήποτε τρόπο όλα τα υπόλοιπα και κατάδηλα σπουδαιότερα καθήκοντα των εκπαιδευτικών. Η απεργία-αποχή τους στη συγκεκριμένη μορφή της δεν συνεπάγεται την επιβράδυνση του ρυθμού παροχής των υπηρεσιών τους ή της αποδοτικότητας της εργασίας τους.

Αυτή η ιδιαίτερη, μερική και λελογισμένη μορφή απεργιακής δράσης –που παρουσιάζει αναλογίες με τη λεγόμενη «λευκή απεργία» (η οποία, ως μορφή απεργίας, κρίνεται ως νόμιμη από τη νομολογία²⁹)– πετυχαίνει να ενσωματώσει κατά τρόπο πρωτοφανή και προφανή την αρχή της αναλογικότητας. Η όχληση που προκαλεί –αν, πράγματι, προκαλεί άξια λόγου και νομικώς ενδιαφέρουσα όχληση–

²⁹ Βλ., εντελώς ενδεικτικά, ΕφΑΘ 4843/2014.

αφορά αποκλειστικά και μόνον εκείνο το τμήμα της διοίκησης που έχει επιφορτιστεί με την εφαρμογή του ν. 4823/2021. Οι εκπαιδευτικοί θα μπορούσαν κάλλιστα να εκφράσουν την αντίδρασή τους, ασκώντας το δικαίωμα της απεργίας στη γενική και καθολική μορφή του, της πλήρους αποχής από την παροχή κάθε είδους υπηρεσίας. Αυτή, άλλωστε, είναι και η συνηθέστερη μορφή εκδήλωσης του δικαιώματος της απεργίας, διεθνώς και σε όλους τους κλάδους. Αντ' αυτού, οι εκπαιδευτικοί επέλεξαν το ηπιότερο δυνατό μέσο κινητοποίησης, διασφαλίζοντας την εκτέλεση όλων των υπόλοιπων καθηκόντων τους και, φυσικά, τη συνέχιση της λειτουργίας της υπηρεσίας.

Ακριβώς για το λόγο αυτό, καθίσταται ακόμη πιο κραυγαλέα η αντίστιξη με τη δυσαναλογία των προβλεπόμενων στον ν. 4823/2021 πειθαρχικών και λοιπών διοικητικών κυρώσεων για τη μη συμμετοχή στην αξιολόγηση, οι οποίες θα μπορούσαν ενδεχομένως να θεωρηθούν, όλως κατ' εξαίρεση, ανεκτές εάν η μη συμμετοχή οφείλεται σε δυστροπία ή αδιαφορία, ουδέποτε όμως όταν πρόκειται για μερική (και αναλογική) απεργία, δηλαδή συνδικαλιστική αποχή από δευτερεύον διοικητικό καθήκον με παράλληλη άσκηση των κύριων εκπαιδευτικών καθηκόντων.

Γ. Συμπεράσματα σε θέσεις

Συνοψίζοντας, καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα ενόψει των ερωτημάτων που μας τέθηκαν:

(1) Το πλαίσιο αξιολόγησης που προβλέπει ο ν. 4823/2021 για τα στελέχη εκπαίδευσης και τους εκπαιδευτικούς, πέρα από δυσλειτουργικό και προδήλως αναποτελεσματικό, έρχεται σε τριβή με το Σύνταγμα στα εξής σημεία του:

(1.1) Η υπαγωγή των στελεχών εκπαίδευσης και των εκπαιδευτικών σε καθεστώς αξιολόγησης κοινό ή, έστω, παρόμοιο με αυτό των λοιπών δημόσιων υπαλλήλων έρχεται σε τριβή με την ειδική συνταγματική προστασία της ελευθερίας της διδασκαλίας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 παρ. 1 Συντάγματος.

(1.2) Η τυποποίηση της μη συμμετοχής στη διαδικασία αξιολόγησης ως ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος καθώς και το ύψος της επαπειλούμενης ποινής παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντάγματος.

(1.3) Τα δυσμενή διοικητικά μέτρα που επιβάλλονται σε βάρος των εκπαιδευτικών που δεν συμμετέχουν στην αξιολόγηση –πλέον της ποινής για την τέλεση του ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος– αποτελούν πειθαρχικές κυρώσεις, οι οποίες παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας. Περαιτέρω, η κύρωση του οκταετούς αποκλεισμού από οποιαδήποτε θέση στελέχους εκπαίδευσης θίγει την, απορρέουσα από τη συνταγματική προστασία της διδασκαλίας, αυτοδιοίκηση των σχολικών εκπαιδευτικών μονάδων.

(2.1) Η αποχή από τη διαδικασία της αξιολόγησης, ως μέσο αντίδρασης στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, αποτελεί απεργία, η οποία κατοχυρώνεται, ως δικαίωμα, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 23 Συντάγματος και το άρθρο 11 ΕΣΔΑ. Συνιστά, εξάλλου, άσκηση της, προστατευόμενης από υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις, συνδικαλιστικής ελευθερίας των εκπαιδευτικών. Μάλιστα, η συγκεκριμένη μορφή απεργίας, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, ενσωματώνει την αρχή της αναλογικότητας, αφού αποτελεί την ηπιότερη δυνατή μορφή συλλογικής αντίδρασης.

(2.2) Οι διατάξεις του ν. 4823/2021 που προβλέπουν δυσμενή μέτρα σε βάρος των εκπαιδευτικών και των στελεχών εκπαίδευσης οφείλουν να ερμηνεύονται σε συμφωνία με το άρθρο 23 Συντάγματος.

Θεσσαλονίκη, 13.06.2025,

Οι γνωμοδοτούντες

Ακρίτας Καϊδατζής

Αναπλ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Χαράλαμπος Απ. Κουρουνδής

Δρ. Νομικής Σχολής ΑΠΘ-ΣΕΠ ΕΑΠ

Εντεταλμένος διδάσκων Νομικής Σχολής ΔΠΘ

Βασίλης Π. Τσιγαρίδας

Δρ. Διοικητικού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Εντεταλμένος διδάσκων Νομικής Σχολής ΑΠΘ

