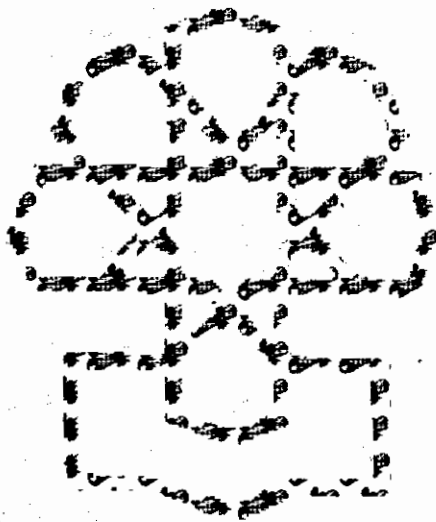




درباره لایحه اصلاح قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش



معاونت پژوهشی
بهمن ماه ۱۳۷۴

کار: دفتر بررسیهای حقوقی
گروه (۲) خدمات پژوهشی

کد گزارش: ۲۰۰۱۱۷۲

اصلاح قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش

عنوان لایحه

شماره ترتیب چاپ: ۱۷۶۶

شماره چاپ سابقه: —

شماره دفتر ثبت: ۵۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۷۴/۸/۳۰

کمیسیونهای ارجاعی: آموزش و پرورش - امور اقتصادی و
دارایی و تعاون - امور دفاعی - فرهنگ و آموزش عالی

مشخصات لایحه

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی فارابی

شماره: ۳۱۶۰

تاریخ: ۱۳۷۵ / ۲ / ۲۶

الف - هدف از تقدیم لایحه

با عنایت به اینکه در سالهای اخیر ظرفیت پذیرش دانشجو در دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی دولتی و غیردولتی به ویژه در رشته های علوم انسانی افزایش چشمگیری یافته و ضرورت اعطای تسهیلاتی که در سالهای قبل از انقلاب اسلامی به علت کم بودن ظرفیت پذیرش دانشجو در دانشگاهها و مراکز آموزش عالی و عدم تأمین نیروهای مورد نیاز آموزش و پرورش در مشاغل آموزشی ایجاد شده بود (مانند پذیرش و تربیت نیروی انسانی در مراکز و دانشگاههای تربیت معلم، استخدام رسمی افراد در بدو تحصیل در مراکز تربیت معلم) از بین رفته است، لذا به منظور محدود نمودن ظرفیت پذیرش دانشجو در مراکز و دانشگاههای تربیت معلم و کاهش بار مالی دولت، همچنین رفع برخی از مشکلات اجرایی، لایحه حاضر تهیه و تقدیم گردیده است.

ب - سابقه قانونگذاری

۱- در تاریخ هشتم خردادماه ۱۳۶۹ قانونی مشتمل بر ده ماده و سه تبصره تحت عنوان «قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. ماده اول قانون فوق الذکر اشعار می دارد: «دانش آموزان دانش سراها، دانشجویان مراکز تربیت معلم و دانشگاههای تربیت معلم و رشته های دبیری، دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی مکلفند در آغاز تحصیل خود به وزارت آموزش و پرورش تعهد خدمت بسپارند و تحصیل آنان در مراکز تحصیلی مربوط منوط به سپردن تعهد ثبتي به وزارت مذکور و یا اعلام عدم نیاز آن وزارت می باشد.»

همچنین بر اساس ماده نهم «قوانین و مقررات مغایر با این قانون و تبصره ۲ قانون پرداخت اضافه اعتبار به وزارت فرهنگ جهت اجرای قانون تربیت معلم مصوب ۴۳/۳/۱۱ از تاریخ تصویب این قانون لغو می گردد.»

ماده دهم این قانون نیز اشعار می دارد: «آیین نامه اجرایی این قانون توسط وزارت آموزش و پرورش تدوین و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

۲- ماده دوم قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش، متعهدین مشمول این قانون را مشمول قانون معافیت فارغ التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیر پرچم در زمان صلح با رعایت ماده ۷ قانون نظام وظیفه عمومی (مصوب ۶۳/۷/۲۹ مجلس شورای اسلامی) نموده است. لایحه قانونی معافیت فارغ التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیر پرچم در مورخ ۵۸/۲/۲۷ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسیده و اشعار می دارد:

«ماده اول - از تاریخ تصویب این قانون کلیه فارغ التحصیلان مراکز تربیت معلم که به موجب مقررات مربوط متعهد انجام حداقل پنج سال خدمت در وزارت آموزش و پرورش خواهند شد پس از ایفای تعهد از انجام خدمت زیر پرچم در زمان صلح معاف می باشند.»

ماده دوم - وزارت آموزش و پرورش مکلف است چنانچه مشمولان این قانون از انجام خدمت موارد تعهد امتناع نمایند و یا در طی مدت تعهد به عللی از خدمت در وزارت آموزش و پرورش سرکنار شوند آنان را بلافاصله جهت رسیدگی به وضع دشمولیت به اداره وظیفه عمومی معرفی نماید.

ماده سوم - وزارتخانه‌های دفاع ملی، کشور و آموزش و پرورش مسئول اجرای این قانون بوده و آیین‌نامه اجرایی مربوط توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه و پس از تصویب هیأت دولت به مورد اجرا گذارده خواهد شد.

۳- در تاریخ ۷۴/۲/۱۴ قانونی تحت عنوان قانون اصلاح ماده یک لایحه قانونی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیر پرچم مصوب اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی به تصویب رسید. متن ماده واحده مذکور چنین است:

«ماده واحده - ماده یک لایحه قانونی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیر پرچم مصوب اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده اول - از تاریخ تصویب این قانون کلیه فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم که به موجب مقررات مربوط متعهد انجام حداقل پنج سال خدمت در وزارت آموزش و پرورش شده و یا خواهند شد پس از گذراندن دوره مقدماتی آموزش نظامی و ایفای تعهد از انجام خدمت دوره ضرورت در زمان صلح معاف می‌باشند.»

۴- ماده هفت قانون خدمت و وظیفه عمومی مصوب ۶۳/۷/۲۹ اشعار می‌دارد: «قانون معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت و وظیفه عمومی مصوب ۵۸/۲/۲۷ شورای انقلاب ابقا و مشمولین مذکور در آن قانون پس از طی دوره آموزش مقدماتی نظامی بقیه خدمت مقرر در آن قانون را در آموزش و پرورش انجام خواهند داد.»

ج - طرح موضوع

با عنایت به مطالب گفته شده و متن لایحه حاضر به ویژه با توجه به مقدمه توجیهی لایحه که دلایل موجهه تصویب لایحه اصلاح قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش را احصا نموده است سؤالات ذیل قابل طرح است:

۱- آیا آنچه در مقدمه توجیهی لایحه عنوان گردیده است با مفاد مواد لایحه حاضر، تطبیق و سازگاری دارد؟

۲- آیا متن لایحه حاضر تأمین‌کننده اهداف مذکور در مقدمه توجیهی می‌باشد یا جهت نیل به آن نقابسی وجود دارد که باید مرتفع گردد؟

۳- موارد سکوت لایحه اصلاح قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش چیست؟

اظهار نظر کارشناسی

الف - ۱- به نظر می‌رسد آنچه در مقدمه توجیهی مبنی بر ایجاد زمینه جذب به منظور خدمت در آموزش و پرورش عنوان گردید، با مفاد لایحه حاضر سازگار نمی‌باشد. بدین توضیح که محدود نمودن ظرفیت پذیرش دانشجو در مراکز و دانشگاههای تربیت معلم که در جهت کاهش بار مالی دولت و رفع برخی از مشکلات اجرایی احصا گردیده است، با مفاد ماده ۲ لایحه حاضر دایر بر اینکه «وزارت آموزش و پرورش می‌تواند برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز خود علاوه بر دانش آموزان و دانشجویان از شیوع ماده (۱) این قانون در سطوح مختلف تحصیلی از دانشجویان داوطلب دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی،

طلاب حوزه‌های علمیه و فارغ‌التحصیلان رشته‌های غیردبیری دانشگاهها تعهد خدمت اخذ کنند...» در تنافی می‌باشد؛ چراکه ماده (۲) لایحه به آموزش و پرورش اجازه می‌دهد تا به منظور تأمین نیروی انسانی مورد نیاز، علاوه بر افراد موضوع ماده (۱) افراد دیگری را هم بتواند به خدمت بگیرد، در حالی که هدف از ارائه لایحه حاضر کاهش تراکم نیروی انسانی مازاد بر نیاز آموزش و پرورش می‌باشد و این به آن معناست که در حال حاضر تعداد دانش‌آموزان دانش‌سراها و دانشجویان مراکز تربیت معلم و کلاً متعهدین خدمت به آموزش و پرورش که در ماده (۱) لایحه مورد اشاره قرار گرفته‌اند مازاد بر نیاز آموزش و پرورش است و نیازی به جذب افراد دیگری غیر از افراد موضوع ماده (۱) به چشم نمی‌خورد و به دیگر سخن مفاد مندرج در مقدمه توجیهی لایحه، نیاز به تصریح ماده (۲) را منتفی می‌سازد.

الف - ۲ - همچنین در مقدمه توجیهی، رفع برخی از مشکلات اجرایی از دلایل تقدیم لایحه حاضر قلمداد گردیده است، در حالی که روشن نبودن مسائلی همچون وضعیت احتساب سابقه مدت تحصیل و خدمت دوره ضرورت افرادی که قبل از ایفای تعهد از خدمت به هر نحوی رها می‌شوند در لایحه حاضر با آنچه تحت عنوان رفع برخی از مشکلات اجرایی در مقدمه توجیهی احصا گردیده در تعارض است؛ چراکه مسکوت ماندن این موارد خود مشکلات عدیده اجرایی را به دنبال دارد.

ب - متن لایحه حاضر تأمین‌کننده اهداف مذکور در مقدمه توجیهی نبوده و نقایصی در آن وجود دارد که باید جهت نیل به اهداف ارائه لایحه پیشنهادی اصلاح گردد که ذیلاً به آنها اشاره می‌شود:

۱ - در قسمت اخیر ماده اول لایحه پیشنهادی آمده است: «... تحصیل این‌گونه دانش‌آموزان و دانشجویان در مراکز تحصیلی مربوط، منوط به سپردن سند تعهد ثبتی به وزارت مذکور یا اعلام عدم نیاز آن وزارت است.»، استفاده از عبارت «سپردن سند تعهد ثبتی» در متن مذکور که عبارتی محاوره‌ای و عرفی است از نحوه انشای متون حقوقی و علی‌الخصوص شیوه قانون‌نویسی دور بوده و انشای آن بدین صورت صحیح نمی‌باشد؛ چراکه منظور از عبارت مذکور ایجاد رابطه تعهدی بوده که این نوع نگارش مفید آن معنا نمی‌باشد و بهتر است به جای عبارت فوق‌الذکر، عبارت «سپردن تعهد ثبتی» که شیوه جاری متون حقوقی می‌باشد درج گردد.

۲ - قسمت اخیر ماده ۶ لایحه حاضر اجازه داده است، متعهدینی که پس از پایان تحصیل در محلهای مورد نیاز وزارت یاد شده به خدمت مشغول شوند می‌توانند بر حسب نیاز و میزان محرومیت منطقه، از تسهیلات ویژه صندوق به صورت کمک بلاعوض برخوردار شوند؛ در حالی که بر اساس تبصره ۶۳ قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اولاً، فرهنگیان می‌توانند ماهانه حداکثر تا مبلغ پنج درصد (۵٪) حقوق و مزایای خود را به حساب صندوق واریز نمایند و ثانیاً، سهم‌الشرکه فرهنگیان در هنگام بازنشستگی و از کارافتادگی و یا بازخریدی به آنان و در صورت فوت به وراثت آنها مسترد می‌گردد. لذا به نظر می‌رسد منظور نمودن سی درصد (۳۰٪) اعتبار حقوق کارآموزی متعهدین خدمت در بودجه وزارت آموزش و پرورش و واریز آن به صندوق ذخیره فرهنگیان و حکم به برخورداری فارغ‌التحصیلان شاغل در مناطق مورد نیاز از تسهیلات صندوق مزبور به صورت کمک بلاعوض، از آنچه در تبصره ۶۳ قانون برنامه پنجساله دوم به عنوان موارد استرداد وجوه واریزی ذکر شده فراتر رفته و اساساً از مفاد و موضوع تبصره مذکور خروج غیرعری دارد و ذکر آن موجه و منطقی نمی‌نماید. تبصره ۶۳ قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

اشعار می‌دارد: «وزارت آموزش و پرورش موظف است نسبت به تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان اقدام نماید، فرهنگیان می‌توانند ماهانه حداکثر تا مبلغ پنج درصد (۵٪) حقوق و مزایای خود را به حساب صندوق واریز نمایند. دولت موظف است همه‌ساله معادل مبلغ فوق را که به همین منظور در بودجه سالانه منظور می‌گردد، به صندوق مزبور واریز نماید. سهم‌الشرکه فرهنگیان در هنگام بازنشستگی و از کارافتادگی و یا بازخریدی به آنان و در صورت فوت به وراثت آنان مسترد می‌گردد.»

۳- ماده (۷) لایحه حاضر در خصوص مدت خدمت متعهدین این قانون و سابقه خدمت رسمی متعهدین مبهم است و معلوم نیست منظور از «مدت خدمت متعهدین...» که در صدر ماده احصا گردیده است، چیست؟ به هر حال، با توجه به عبارت داخل پرانتز در ماده (۷) و مجموع عبارات مندرج در آن ماده به نظر می‌رسد غرض از مدت خدمت متعهدین که در صدر ماده ذکر گردیده، مدت تحصیل متعهدین باشد. بدین معنا که پس از قطعیت یافتن استخدام، مدت تحصیل به میزان مدت متعارف تحصیل در مقاطع مختلف جزو سابقه خدمت رسمی محسوب می‌شود. لذا بنابر استنباط فوق‌الذکر ضروری است عبارت ماده (۷) تنقیح و اصلاح گردد.

۴- ماده (۸) لایحه حاضر اشعار می‌دارد: «... وزارت آموزش و پرورش می‌تواند در صورت نیاز و تأیید صلاحیتهای عمومی توسط گزینش فارغ‌التحصیلان متعهد خدمت موضوع این قانون را از محل مجوزهای استخدامی که از سازمان امور اداری و استخدامی کشور کسب می‌کند به صورت رسمی آزمایشی استخدام کند...» استعمال عبارت «به صورت رسمی آزمایشی استخدام کند» به معنای استخدام رسمی آزمایشی بوده و به نظر می‌رسد عبارت چندان صحیحی نباشد. بدین توضیح که در قوانین و مقررات استخدام کشوری استخدام به دو شکل کلی رسمی و پیمانی وجود دارد و آنچه آزمایشی تلقی می‌شود خدمت آزمایشی است و نه استخدام آزمایشی. در تأیید این مطلب ماده (۱۷) قانون استخدام کشوری اشعار می‌دارد: «کسانی که در امتحان یا مسابقه ورودی استخدام رسمی قبول شده‌اند قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی را طی خواهند کرد». بنابراین همانگونه که بیان گردید مدت آزمایشی دوره‌ای از خدمت است که قبل از استخدام رسمی انجام می‌پذیرد و پس از طی آن مرحله کسانی که صالح برای القادر خدمت تشخیص داده شوند به استخدام رسمی در می‌آیند و استخدام آنان قطعیت می‌یابد. ماده ۲۲ قانون مذکور اشعار می‌دارد: «پس از اتمام دوره آزمایشی انتصاب قطعی افراد به پستهای سازمانی با توجه به شرایط احراز شغل و با رعایت تحصیلات و امتیازات حاصله از امتحانات و مسابقات و نحوه کار در دوره آزمایشی و تجارب ایشان در قبل از ورود به استخدام رسمی صورت می‌گیرد» لذا عبارت استخدام رسمی آزمایشی صحیح نیست و باید در متن ماده (۸) لایحه حاضر اصلاح و آزمایشی بودن دوره قبل از استخدام رسمی در متن ماده احصا گردد.

ج- لایحه حاضر وضعیت نظام وظیفه متعهدین موضوع این قانون را تا حدودی با ارجاع آن به لایحه قانونی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیر پرچم مصوب ۵۸/۲/۲۷ شورای انقلاب و قانون اصلاح ماده (۱) لایحه قانونی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیر پرچم مصوب ۷۴/۲/۱۴ شورای انقلاب روشن نموده، لیکن در خصوص که و کیف آن هیچ سخنی به میان نیاورده و سکوت کرده است. بدین توضیح که تعهد خدمتی موضوع قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۶۹/۳/۸ و لایحه پیشنهادی به نحوی است که تمامی آن شخص از خدمت و وظیفه دوره

ضرورت در زمان صلح معاف می‌شود، حال آنکه اگر در ضمن تحصیل یا پس از فراغت از آن موجبات عدم ایفای تمام یا قسمتی از تعهد به طور ارادی یا غیر ارادی فراهم شود، آیا پس از معرفی به اداره وظیفه عمومی با آنان همانند دیگر افرادی که مقرر است به خدمت اعزام شوند رفتار می‌شود و یا اینکه به نسبت تعهد انجام شده از خدمت دوره ضرورت آنان کسر شده و جهت انجام مابقی خدمت دوره ضرورت به خدمت اعزام می‌شوند؟ این موارد مطالبی است که لایحه حاضر در مورد آن سکوت نموده است.

به هر حال عرف معقول و منطقی همچنین قرائنی از موارد مشابه در قوانین موضوعه دیگر همانند ماده (۱۴) قانون خدمت وظیفه عمومی (مصوب ۶۳/۷/۲۹) ایجاب می‌نماید در بعضی موارد انجام بخشی از تعهد موارد بحث رافع بخشی از خدمت دوره ضرورت باشد و با افراد موصوف همانند افرادی که هنوز به خدمت اعزام نشده‌اند رفتار نشود که این موارد به نظر می‌رسد باید در متن لایحه پیشنهادی پیش‌بینی و احصا گردد.

پیشنهاد

۱- نظر به تخصصی بودن امر تعلیم و تعلم اصلح است آموزش و پرورش، نیروهای مورد نیاز خود را از طریق مراکز آموزشی وابسته تأمین نماید تا بدین وسیله با ترتیب نیروی انسانی کار آمد جهت پیشرفت نظام آموزشی به اهداف مورد نظر دست یابد. لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۲) و تبصره یک ماده (۶) لایحه حاضر حذف شود.

۲- در قسمت اخیر ماده (۱) به جای عبارت «سپردن سند تعهد ثبتی به وزارت مذکور» عبارت «سپردن تعهد خدمت به وزارت مذکور در یکی از دفاتر اسناد رسمی» درج گردد.

۳- قسمت اخیر ماده (۶) حذف و در استفاده از تسهیلات صندوق ذخیره فرهنگیان به همان موارد مندرج در تبصره ۶۳ قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اکتفا شود؛ چراکه انجام خدمت در محل‌های مورد نیاز آموزش و پرورش جزو وظایف متعهدین می‌باشد.

۴- ابهام موجود در ماده (۷) در خصوص مدت خدمت متعهدین - که در صدر ماده عنوان گردیده است که به نظر می‌رسد منظور از آن مدت تحصیل متعهدین باشد رفع و به صورت مدت تحصیل اصلاح گردد.

۵- در ماده (۸) مسأله استخدام داوطلبین مبهم است و به نظر می‌رسد ضروری باشد بدین صورت تبیین شود که محصلین مراکز آموزشی پس از طی دوره آزمایشی به استخدام رسمی درآمده و مدت تحصیل در هر یک از مقاطع مورد نیاز، خدمت آزمایشی است و پس از فراغت از تحصیل و نیاز آموزش و پرورش و فراهم شدن شرایط دیگر استخدام قطعی می‌یابد. بدیهی است در مدت تحصیل دانشجویان در حکم مستخدم رسمی هستند و کسورات قانونی از آنها کسر می‌شود تا پس از قطعیت استخدام حداکثر مدت ۲ سال از مدت تحصیل دوره کاردانی و ۴ سال از دوره کارشناسی متعهدین شاغل در آموزش و پرورش از نظر پایه و گروه و بازنشستگی جزو سنوات خدمت رسمی قابل محاسبه باشد.

۶- در صورتی که به هر طریق تحصیل و ادامه آن ممکن نشود و یا موجبات عدم ایفای تمام یا بخشی از تعهد فراهم شود اعم از اینکه ارادی یا غیر ارادی بوده باشد، وضعیت خدمت وظیفه افراد در متن لایحه باید روشن و درج گردد.