

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه نظام رتبه‌بندی معلمان

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه نظام رتبه بندی معلمان



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۹/۲۴

کد گزارش: ۱۴۰۰۱۰۲۶

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۱۰/۲۶



لایحه نظام رتبه‌بندی معلمان

درباره‌ی مصوبه

«لایحه نظام رتبه‌بندی معلمان» بنا به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۷ هیئت وزیران به تصویب رسید و جهت طی تشریفات قانونی به موجب نامه‌ی شماره ۱۵۴۵۴۶/۵۸۱۵۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی لایحه آمده است: در اجرای جزء (۲) بند (الف) ماده (۶۳) قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی - مصوب ۱۳۹۵- و به منظور ایجاد سازوکار قانونی برای افزایش انگیزه شغلی، کسب و ارتقای صلاحیت‌های معلمی و همچنین متناسب‌سازی نظام پرداخت‌ها بر اساس شایستگی‌ها و نتایج عملکرد رقابتی معلمان، این لایحه برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.

لایحه‌ی مذکور در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و برای بررسی بیشتر به کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. کمیسیون مذکور پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۶ مفاد لایحه را عیناً به تصویب رساند. سپس صحن علنی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۹ لایحه را برای بررسی مجدد به کمیسیون اعاده کرد. کمیسیون مزبور با بررسی مجدد لایحه در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۶، اصلاحاتی را در مواد آن به تصویب رساند. در نهایت مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۲۴، مفاد این لایحه را با اصلاحاتی تصویب و طی نامه‌ی شماره ۴۴۱/۸۶۶۵۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۶ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات صبح و عصر مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۸، برخی از مواد آن را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۹۲۲۲ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«گزارش استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه نظام رتبه‌بندی معلمان»
 ماده ۲- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به
 کار می‌روند:

۱- معلمان: به افرادی اطلاق می‌شود که صرفاً رسالت خطیر تعلیم و
 تربیت دانش‌آموزان را در نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی بر عهده
 دارند؛ مانند آموزگار، دبیر، هنرآموز، مربی امور تربیتی، مشاور واحد
 آموزشی، مراقب سلامت، نیروهای توانبخشی مدارس استثنایی، مدیر و
 معاون در واحدهای آموزشی و تربیتی
 ۲- ...

۱-۳- شایستگی عمومی: مجموعه‌ای از صفات و ویژگی‌های
 شخصیتی فرد، شامل باورها، نگرش‌ها، اعتقادات و رفتار مبتنی بر نظام
 ارزشی، فرهنگی و اخلاقی جامعه اسلامی و نظام آموزش و پرورش
 کشور است که زمینه را برای انجام کار متعهدانه آماده می‌کند و پایبندی
 فرد را به ارزش‌های اسلامی، قوانین و مقررات آشکار می‌سازد. این دسته
 از شایستگی‌ها در طول خدمت مشمولین مورد بررسی و تأیید قرار
 می‌گیرد.

۲-۳- ...

۳-۳- شایستگی حرفه‌ای: مجموعه‌ای از توانمندی‌های مرتبط با
 به‌کارگیری تلفیقی دانش، نگرش و مهارت‌های تخصصی و تربیتی در
 موقعیت آموزشی و تربیتی مبتنی بر نظام آموزشی معیار در جمهوری
 اسلامی ایران

۴- ...

تبصره- اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی و شاغل در آموزش
 و پرورش بر اساس معیارهای ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری

مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ ارزیابی می شوند.

▪ دیدگاه ابهام

الف) قانون گذار در بند (۱) این ماده، معلم را به افرادی اطلاق کرده است که «صرفاً» رسالت خطیر تعلیم و تربیت دانش آموزان را در نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی بر عهده داشته باشند. به کار رفتن قید «صرفاً» در حکم فوق از این حیث که روشن نیست دقیقاً در مقام انحصار چه حکمی است، واجد ابهام است؛ توضیح اینکه مشخص نشده است آیا قانون گذار با ذکر قید مذکور، معلمان خارج از نظام تعلیم و تربیت رسمی (مانند معلمان آموزشگاه‌های زبان) را از تعریف خارج کرده است یا مقصود آن است، داشتن شغل دوم برای معلمان سبب می شود از تعریف مذکور خارج شوند و معلم صرفاً باید مشغول وظیفه‌ی خطیر تعلیم و تربیت در نظام رسمی عمومی باشد. حتی ممکن است این قید معلمان شاغل در پست‌های اداری و ستادی را که صرفاً مشغول تعلیم و تربیت نیستند را از شمول تعریف کنار بگذارد. بنابراین از این حیث که روشن نیست قید «صرفاً» در مقام خارج کردن چه اشخاصی

۱. ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه‌ی مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۲- شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:
 - الف- داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال.
 - ب- داشتن تابعیت ایران.
 - ج- انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان.
 - د- عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر.
 - ه- نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر.
 - و- دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است).
 - ز- داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
 - ح- اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 - ط- التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- تبصره ۱- ...»

از شمول تعریف معلمی است، بند (۱) دارای ابهام است.

ب) مجلس شورای اسلامی در ذیل بند (۱) این ماده، در مقام بیان تمثیلی مصادیق معلم، «نیروهای توانبخشی مدارس استثنائی» را به مصادیق ذکر شده در بند (۲) ماده (۲) لایحه‌ی تقدیمی دولت^۱ افزوده است. حال روشن نیست منظور قانون‌گذار از عبارت «نیروهای توانبخشی مدارس استثنائی»، تنها اشاره به معلمان (شاغلان به تعلیم و تربیت) مدارس استثنائی دارد یا معنای عام‌تری مد نظر مقنن بوده است و دیگر افراد شاغل در مدارس مذکور مانند گفتاردرمان‌گر، کاردرمان‌گر و فیزیوتراپ که به امور درمانی (غیر از تعلیم و تربیت) دانش‌آموزان مدارس استثنائی مشغول هستند را نیز در بر می‌گیرد. چه اینکه اگر معنای عام دوم مقصود قانون‌گذار بوده باشد، این حکم به سبب توسعه‌ی موضوعی حکم لایحه، دارای بار مالی و مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود.

ج) اشاره‌ی قانون‌گذار در انتهای بند (۳-۳) ماده‌ی حاضر به «نظام آموزشی معیار در جمهوری اسلامی ایران» واجد ابهام است؛ چرا که در مواد مصوبه‌ی حاضر یا حتی اسناد دیگر همچون سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، تعریفی از نظام آموزشی معیار ارائه نشده است. در نتیجه مقصود قانون‌گذار از عبارت پیش‌گفته دارای ابهام است.

د) تبصره‌ی این ماده، ارزیابی اقلیت‌های دینی شاغل در آموزش و پرورش را مبتنی بر معیارهای مذکور در ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر کرده است. این در حالی است که مطالعه‌ی ماده‌ی مزبور نشان می‌دهد، این مقرره تنها شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی را ذکر کرده است و ملاکی در مورد نحوه‌ی ارزیابی اقلیت‌های دینی ارائه

۱. ماده (۲) لایحه‌ی نظام رتبه‌بندی معلمان: «ماده ۲- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

۱- ...

۲- معلمان: مشمولان طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان کشور، شامل آموزگار، دبیر، هنرآموز، مربی امور تربیتی، مشاور واحد آموزشی، مراقب سلامت، مدیر و معاون شاغل در واحدهای آموزشی و تربیتی که صرفاً در مشاغل مذکور در واحدهای آموزشی و تربیتی اشتغال به خدمت دارند.

۳- ...»

نکرده است. البته در بند (ح) این ماده، اعتقاد به «یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به عنوان یکی از شرایط عمومی استخدام اقلیت‌های دینی ذکر شده است، اما روشن نیست مقصود قانون‌گذار در ارجاع به ماده (۴۲)، اشاره به چه ملاکی برای ارزیابی اقلیت‌های دینی بوده است و در نتیجه تبصره از این حیث موجد ابهام است. چه اینکه حتی در بند (ح) نیز اشاره‌ای به ملاک‌های دیگر ارزیابی همچون تجربه، تخصص، مهارت و ... نشده است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) دقت در متن بند (۱) ماده (۲) نشان می‌دهند مجلس شورای اسلامی با افزودن قید «صرفاً» به تعریف معلمی مبنی بر «بر عهده داشتن رسالت خطیر تعلیم و تربیت دانش‌آموزان در نظام تعلیم و تربیت رسمی عمومی»، در مقام حصر مبتدا در خبر است؛ به بیان دیگر، مقصود قانون‌گذار آن است که تنها معلمانی را که در نظام رسمی عمومی تعلیم و تربیت کشور مشغول رسالت خطیر تعلیم و تربیت هستند، مشمول تعریف معلم کند و از افرادی که شاغل به تعلیم و تربیت خارج از نظام رسمی عمومی کشور هستند (معلمان آموزشگاه‌های زبان)، احتراز کند. بنابراین حکم پیش‌گفته فاقد هر گونه ابهام است.

ب) دقت در عبارت «نیروهای توانبخشی مدارس استثنائی» مذکور در ذیل بند (۱) نشان می‌دهد مجلس شورای اسلامی، «نیروهای توانبخشی» را مقید به «مدارس استثنائی» کرده است. از این تقیید چنین مستفاد می‌شود حتی اگر برخی از نیروهای شاغل در مدارس استثنائی همچون گفتاردرمان‌گر، کاردرمان‌گر و فیزیوتراپ به امور درمانی و توانبخشی مشغول هستند، انجام اقدامات مختصر درمانی و توانبخشی در راستا و مقدمه‌ی لازم تعلیم و تربیت در این قبیل مدارس است. بنابراین «نیروهای توانبخشی مدارس استثنائی» نیز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به وظیفه‌ی خطیر تعلیم و تربیت مشغول هستند و عبارت مزبور فاقد هر گونه ابهام در این خصوص است. همچنین دقت در بند (۲) ماده (۲) لایحه نیز نشان می‌دهد کلیه‌ی «مشمولان طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان کشور» داخل تعریف ذکر شده است. بنابراین با توجه به اینکه در طرح طبقه‌بندی تنها به عنوان شغلی اشاره شده است و پست‌های سازمانی هر عنوان شغلی احصاء نشده است، «نیروهای توانبخشی مدارس استثنائی»

داخل در عناوین شغلی مذکور مانند «آموزگار» خواهند بود. در نتیجه تعریف مذکور در لایحه بر «نیروهای توانبخشی مدارس استثنائی» نیز صادق است و مجلس تغییری در این خصوص نسبت به لایحه به عمل نیاورده است و موضوع بار مالی و مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی منتفی است.

ج) گرچه عبارت «نظام آموزشی معیار در جمهوری اسلامی ایران» مذکور در بند (۳-۳) ماده (۲)، فاقد تعریف خاص است، اما مقصود قانون‌گذار از مفهوم آن روشن است؛ توضیح آنکه نظام آموزشی معیار، اصطلاحی است که اشاره به نظام عام ترسیم شده در اسناد بالادستی حوزه‌ی تعلیم و تربیت همچون اهداف و معیارهای مذکور در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است. در نتیجه عبارت فوق، واجد ابهام نیست و فی‌الجمله در اسناد دیگر تبیین شده است.

■ توضیح تذکر

با توجه به اینکه مواد مختلف این مصوبه با رعایت سند تحول بنیادین آموزش و پرورش مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است و از طرفی در مواضع متعددی از سند تحول با عباراتی همچون «هویت اسلامی انقلابی»، به ارزش‌های اسلامی و انقلابی به صورت توأمان اشاره شده است، شایسته است قانون‌گذار در بند (۱-۳) این ماده نیز علاوه بر تأکید بر «پایبندی به ارزش‌های اسلامی» به «پایبندی به ارزش‌های انقلاب اسلامی» نیز تصریح کند.

■ نظر شورای نگهبان

۱- در تبصره ماده (۲)، منظور از معیارهای ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: - در ماده (۲)، در بند (۱-۳) عبارت «ارزش‌های اسلامی» به عبارت «ارزش‌های اسلامی و انقلاب اسلامی» اصلاح گردد.

ماده ۴- فرآیند رتبه‌بندی برای کلیه معلمان بر مبنای امتیازات ناشی از

دوره‌های ضمن خدمت، شایستگی‌های عمومی، تخصصی و حرفه‌ای، عملکرد رقابتی، دانش تخصصی - تربیتی، پژوهشی، خلاقیت و نوآوری، سنوات تجربه معلمی، سنوات تحصیل در دانشگاه فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی، سوابق مدیریتی در آموزش و پرورش، آخرین مدرک تحصیلی و کسب امتیازات لازم در نظام رتبه‌بندی معلمان در یکی از رتبه‌های ماده (۳) این قانون^۱ و مطابق آیین‌نامه اجرایی این قانون، حداکثر تا پایان سال ۱۴۰۰ انجام می‌شود.

تبصره - افرادی که در پست‌های اداری وزارت آموزش و پرورش اشتغال دارند و کماکان معلم هستند، نیز مشمول این قانون می‌شوند.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در این ماده، ملاک‌های متعددی همچون «شایستگی‌های عمومی»، «سنوات تجربه معلمی» و «سنوات تحصیل در دانشگاه فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی» را برای نحوه‌ی امتیازدهی به معلمان و رتبه‌بندی آنها بر اساس امتیازات کسب شده ارائه کرده است. اما اینکه در میان ملاک‌های مذکور، چه ملاکی اهمیت و ضریب بیشتری دارد و نحوه‌ی اولویت‌بندی میان این شاخص‌ها تبیین نشده است و ماده (۴) از این حیث واجد ابهام است. چه اینکه اگر مقصود قانون‌گذار این بوده است که تعیین اولویت میان شاخص‌های فوق را به آیین‌نامه‌ی اجرایی موضوع ماده (۷) این مصوبه واگذار کند، این تفویض به جهت ماهیت تقنینی موضوع (به سبب ارتباط آن با حقوق و تکالیف اشخاص)، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود.

ب) به موجب حکم ماده (۴)، «سنوات تحصیل در دانشگاه فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی» به عنوان یکی از ملاک‌های متعدد ارائه شده برای نحوه‌ی امتیازدهی به معلمان و رتبه‌بندی آنها بر اساس امتیازات کسب شده تعیین شده است. این در حالی است که روشن

۱. ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر: «معلمان بر اساس شایستگی‌های عمومی، تخصصی و حرفه‌ای و عملکرد رقابتی خود در رتبه‌های پنج‌گانه به ترتیب: آموزشیار معلم، مربی معلم، استادیار معلم، دانشیار معلم و استاد معلم قرار می‌گیرند.»

نیست مقصود قانون‌گذار از تقیید ملاک سنوات تحصیل به دو دانشگاه «فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی»، نفی امتیاز تحصیل در مراکزی همچون مراکز تربیت معلم و دانش‌سراها (که قبل از تشکیل دانشگاه فرهنگیان، با تعهد خدمت به آموزش و پرورش پذیرش دانشجو داشته است) بوده است یا تحصیل در این قبیل مراکز را نیز در حکم تحصیل در دو دانشگاه پیش‌گفته دانسته است. بنابراین عبارت مذکور از این حیث دارای ابهام است.

ج) مطابق حکم تبصره‌ی ماده‌ی حاضر، افرادی که در پست‌های اداری وزارت آموزش و پرورش اشتغال دارند و «کماکان معلم هستند» نیز مشمول نظام رتبه‌بندی می‌شوند. اما مقصود قانون‌گذار از عبارت «کماکان معلم هستند»، موجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر مقصود قانون‌گذار اشاره به معلمانی است که در پست‌های اداری وزارتخانه خدمت می‌کنند، این حکم مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه مطابق ماده (۸) لایحه‌ی تقدیمی دولت،^۱ معلمان شاغل در امور اداری مشمول این لایحه قرار نگرفته‌اند و توسعه‌ی حکم مذکور به آنها از سوی مجلس شورای اسلامی، موجب تحمیل بار مالی بر دولت است. اما در مقابل، اگر مقصود از عبارت فوق اشاره به معلمانی است که علاوه بر ایفای وظایف معلمی مقرر شده برای آنها (برای مثال تدریس ساعات مقرر شده برای یک دبیر دوره‌ی متوسطه‌ی دوم)، بخشی از زمان خود را در پست‌های اداری خدمت می‌کنند، حکم پیش‌گفته مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی نخواهد داشت. بنابراین عبارت «کماکان معلم هستند» در این تبصره دارای ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

۲- ماده (۴)،

۱-۲- از جهت اولویت‌بندی میان شاخص‌های مذکور در اعمال نظام رتبه‌بندی، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۲- از این جهت که سنوات تحصیل در مراکز تربیت معلم نیز مبنای امتیاز در فرآیند

۱. ماده (۸) لایحه‌ی نظام رتبه‌بندی معلمان: «معلمان شاغل در واحدهای غیرآموزشی و غیرتربیتی و شاغلین در پست‌های اداری مصوب مشمول این قانون نیستند.»

رتبه‌بندی خواهد بود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۳- از این جهت که در تبصره، منظور از عبارت «کماکان معلم هستند»، تصدی و اشتغال به معلمی است یا اینکه افرادی که علی‌رغم عدم اشتغال مستقیم به معلمی، عنوان شغلی آنها معلم ذکر شده است را نیز شامل می‌شود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۵- کسب رتبه‌های بالاتر مستلزم حداقل پنج سال خدمت در هر یک از رتبه‌ها و کسب سایر شرایط لازم تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد بود.

تبصره ۱- دوره خدمت در هر رتبه برای معلمان شاغل در دوره ابتدایی، مدارس استثنایی، مناطق محروم، مرزی و عشایری به ازای هر سال خدمت تمام وقت در این مناطق سه ماه کاهش می‌یابد.

تبصره ۲- دوره خدمت در هر رتبه برای نخبگان موضوع آیین‌نامه احراز استعدادهای برتر و نخبگی مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی، صرفاً برای یک‌بار حداقل سه سال می‌باشد.

تبصره ۳- حداقل سابقه خدمت معلمی برای کسب رتبه‌های دانشیار معلم و استاد معلم به ترتیب (۱۵) و (۲۱) سال است و ارفاقات مذکور در تبصره‌های (۱) و (۲) این ماده، از این مدت کسر می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

در ماده (۵) این مصوبه، اولاً کسب رتبه‌های بالاتر مستلزم حداقل «پنج سال» خدمت در رتبه‌ی پایین‌تر دانسته شده است. ثانیاً به موجب تبصره (۱)، دوره‌ی خدمت در هر رتبه برای معلمان شاغل در دوره‌ی ابتدایی، مدارس استثنایی و مناطق محروم، مرزی و عشایری، به ازای هر سال خدمت، «سه ماه» کاهش یافته است. ثالثاً مطابق حکم تبصره (۲)، برای نخبگان نیز دوره‌ی خدمت در هر رتبه برای یک بار به «سه سال» کاهش پیدا کرده است. رابعاً بر اساس تبصره (۳)، حداقل سابقه خدمت معلمی برای کسب رتبه‌های دانشیار معلم و استاد معلم، (۱۵) و (۲۱) سال تعیین شده است که ارفاقات مذکور در تبصره‌های قبل در مورد محل

خدمت و نخبگی نیز از این مدت کاسته می‌شود. از طرفی، اولاً در ماده (۴) لایحه‌ی دولت،^۱ کسب رتبه‌های بالاتر مستلزم حداقل «شش سال» توقف در رتبه‌ی پایین‌تر بود. ثانیاً هیچکدام از کاهش‌های زمان راتقای مربوط به محل تدریس و نخبگی نیز پیش‌بینی نشده بود (مگر در تبصره ماده (۵) لایحه در مورد افراد با سابقه‌ی بیش از دو سال). ثالثاً در تبصره (۱) ماده (۴) لایحه، حداقل سابقه‌ی لازم برای کسب دو رتبه‌ی مذکور به ترتیب، (۲۰) و (۲۶) سال تعیین شده بود. بنابراین قانون‌گذار در این ماده، تغییرات متعددی (مانند کاهش زمان توقف در رتبه‌ها، وضع موارد ارفاقی، کاستن حداقل سابقه‌ی ورود به رتبه‌های رتبه‌های دانشیار معلم و استاد معلم و ...) را نسبت به لایحه‌ی دولت به عمل آورده است و با توجه به اینکه این تغییرات در مواردی همچون کاهش زمان ارتقا و کاهش زمان ورود به رتبه‌های دانشیار معلم و استاد معلم، منجر به افزایش بار مالی اجرای مصوبه می‌شود، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- ماده (۵)، با توجه به اینکه تغییرات ایجاد شده نسبت به لایحه، منجر به افزایش بار مالی اجرای مصوبه خواهد شد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۶- در اجرای بند (۶) سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری^۲ و تبصره (۳) ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

۱. ماده (۴) لایحه‌ی نظام رتبه‌بندی معلمان: «ورود به فرآیند رتبه‌بندی معلمان با حداقل دو سال سابقه خدمت معلمی صورت گرفته و کسب رتبه‌های بالاتر مستلزم حداقل شش سال توقف در هر یک از رتبه‌ها و کسب سایر شرایط لازم تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد بود.
تبصره ۱- حداقل سابقه خدمت معلمی برای کسب رتبه‌های (۴) و (۵) به ترتیب (۲۰) و (۲۶) سال است.
تبصره ۲- ...»

۲. بند (۶) سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۳۱ مقام معظم رهبری: «۶- رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی.»

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،^۱ حقوق و مزایای معلمان پس از اعمال رتبه‌های مندرج در ماده (۳) این قانون، به شکل زیر می‌باشد:

۱- برای معلمان با رتبه آموزشیار معلم ده درصد (۱۰٪)، مربی معلم پانزده درصد (۱۵٪) علاوه بر افزایش رتبه قبلی، استادیار معلم دوازده درصد (۱۲٪) علاوه بر افزایش رتبه‌های قبلی، دانشیار معلم ده درصد (۱۰٪) علاوه بر افزایش رتبه‌های قبلی و استاد معلم پنج درصد (۵٪) علاوه بر افزایش رتبه‌های قبلی، به مجموع حقوق، مزایا و فوق‌العاده‌های مستمر و ارقام مندرج در احکام کارگزینی معلمان، افزوده می‌شود.

۲- پس از اعمال بند (۱) این ماده، چنانچه حقوق و فوق‌العاده‌های هریک از معلمان از هشتاد درصد (۸۰٪) مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های هیئت علمی مربی پایه یک دانشگاه تهران، کمتر باشد، مابه‌التفاوت تا سقف مذکور تحت عنوان «تفاوت تطبیق» در احکام کارگزینی آنان درج خواهد شد.

تبصره ۱- ...

تبصره ۳- افزایش پرداختی ناشی از اجرای این قانون، از تاریخ ۱۴۰۰/۶/۳۱ در سقف یکصد و بیست و پنج هزار میلیارد (۱۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال پرداخت می‌شود و از ابتدای سال ۱۴۰۱ به بعد منوط به پیش‌بینی بار مالی در قوانین بودجه سنواتی، به صورت کامل اعمال خواهد شد.

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۹- ...»

تبصره ۳- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی را به نحوی مدون نماید که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه در هر صورت از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.

تبصره ۴- ...»

▪ دیدگاه مغایرت

الف) به موجب احکام بندهای (۱) و (۲) این ماده، درصد مشخصی (متناسب با رتبه) به مجموع حقوق، مزایا و فوق‌العاده‌های مستمر و ارقام مندرج در احکام کارگزینی معلمان افزوده می‌شود و در صورتی که حقوق و فوق‌العاده‌های هریک از معلمان، از هشتاد درصد مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های هیئت علمی مربی پایه یک دانشگاه تهران کمتر باشد، مابه‌التفاوت تا سقف مذکور تحت عنوان «تفاوت تطبیق» در احکام کارگزینی آنان درج خواهد شد. این در حالی است که در ماده (۷) لایحه‌ی دولت،^۱ فوق‌العاده رتبه‌بندی درصدی از مجموع حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر معلمان پیش‌بینی شده است به نحوی که «به طور میانگین (۲۵٪) بیشتر از میانگین حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری» باشد و تفاوت تطبیق مذکور در بند (۲) این ماده نیز در لایحه مقرر نشده است. بنابراین اطلاق حکم مقرر شده در ماده (۶) نسبت به مواردی که پرداخت فوق‌العاده رتبه‌بندی و تفاوت تطبیق را به میزان بیش از میزان ذکر شده در لایحه (میانگین (۲۵٪) بیشتر از میانگین حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمولین قانون مدیریت) مقرر کرده است، به جهت تحمیل بار مالی بر دولت مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. به ویژه اینکه تعیین برخی از احکام این مصوبه که تأثیر به‌سزایی بر میزان بار مالی آن دارد نیز به موجب ماده (۷) به آیین‌نامه‌ی اجرایی سپرده شده است و در نتیجه تعیین بار مالی آن در حال حاضر ممکن نیست.

ب) مطابق حکم بند (۲) این ماده، در صورتی که حقوق و فوق‌العاده‌های هریک از معلمان، از هشتاد درصد مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های «هیئت علمی مربی پایه یک دانشگاه

۱. ماده (۷) لایحه‌ی نظام رتبه‌بندی معلمان: «ماده ۷- برای رتبه‌های موضوع این قانون، فوق‌العاده رتبه‌بندی در احکام کارگزینی معلمان تعیین می‌شود. فوق‌العاده مذکور درصدی از مجموع حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر آنان است که به طور میانگین (۲۵٪) بیشتر از میانگین حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته می‌شود. این فوق‌العاده به صورت مستمر و مشمول کسور بازنشستگی است. درصدهای فوق‌العاده هر یک از رتبه‌های موضوع این قانون در آیین‌نامه اجرایی تعیین خواهد شد.

تهران» کمتر باشد، مابه‌التفاوت تا سقف مذکور در احکام کارگزینی آنان درج خواهد شد. این در حالی است که مطابق ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ی کشور،^۱ دانشگاه‌ها در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنای خود عمل می‌کنند. در نتیجه تصمیمات هیئت امنای دانشگاه بر مبنای مصالح مختلف آموزشی دانشگاه، درآمدهای اختصاصی آن و موارد دیگری تعیین می‌شود و تعمیم تصمیمات هیئت امنای دانشگاه تهران در خصوص اساتید خود، به نظام تعیین حقوق معلمان سراسر کشور، مصداق اداره‌ی ناصحیح است. بنابراین اطلاق مبنا قرار گرفتن بخشی از حقوق مربی دانشگاه تهران برای تعیین میزان کف حقوق معلمان، مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

ج) مطابق حکم ذیل تبصره (۳) ماده‌ی پیش‌رو، افزایش پرداختی ناشی از اجرای این مصوبه از ابتدای سال ۱۴۰۱ به بعد، «منوط به پیش‌بینی بار مالی در قوانین بودجه سنواتی» به صورت کامل اعمال خواهد شد. اما با توجه به اینکه موضوع افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت، موضوعی موردی نیست و ماهیت مستمر دارد و با توجه به ارتباط مستقیم میزان حقوق اشخاص با معیشت آنها، عملاً امکان کاهش آن در سال‌های بعد به علت عدم پیش‌بینی بار مالی در بودجه سنواتی وجود نخواهد داشت. در نتیجه مقرر کردن افزایش حقوق معلمان به صورت معلق و مشروط به تأمین بار مالی، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر

۱. ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ی کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱- دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنای که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند.
تبصره ۱- ...»

با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در حکم صدر تبصره (۳) مقرر کرده است افزایش پرداختی ناشی از اجرای این مصوبه، از تاریخ ۱۴۰۰/۶/۳۱ «در سقف (۱۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» پرداخت می‌شود. این در حالی است که قانون‌گذار مشخص نکرده است چنانچه پس از اعمال نظام رتبه‌بندی (که تعیین برخی از احکام آن نیز به موجب ماده (۷) به آیین‌نامه‌ی اجرایی سپرده شده است و تعیین بار مالی آن در حال حاضر ممکن نیست)، منابع مالی لازم برای پرداخت از تاریخ ۱۴۰۰/۶/۳۱، بیش از میزان مذکور باشد، چگونه عمل خواهد شد و در صورت کمبود میزان پیش‌بینی شده، افزایش‌های مورد نظر نسبت به مشمولان چگونه اعمال خواهد شد و در نتیجه تبصره از این حیث دارای ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۶)،

۴-۱- اطلاق اجرای نظام رتبه‌بندی نسبت به حالتی که منجر به افزایش بیش از میزان مذکور در لایحه (۲۵ درصد افزایش نسبت به میانگین حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری) می‌گردد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

۴-۲- در بند (۲)، تعیین حداقل دریافتی مشمولین بر اساس معیار درصدی از مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های بعضی از اعضای هیئت علمی دانشگاه تهران، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۴-۳- در تبصره (۳)، از این جهت که مشخص نیست چنانچه پس از اعمال نظام رتبه‌بندی، منابع مالی لازم برای پرداخت از تاریخ ۳۱ شهریور ۱۴۰۰ بیش از میزان مذکور باشد، چگونه عمل خواهد شد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۴- اطلاق منوط شدن اجرای مصوبه در سال‌های آتی به پیش‌بینی در بودجه‌های سنواتی، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

* * *

ماده ۷- آیین‌نامه اجرایی این قانون در خصوص نحوه تشکیل هیئت‌های ممیزه مرکزی، استانی، شهرستانی و منطقه‌ای، چگونگی تعیین امتیاز معلمان برای رتبه‌بندی، شرایط کسب، ارتقاء، توقف و تنزل رتبه و جزئیات تعیین میزان فوق‌العاده رتبه‌بندی حسب امتیازات حاصله، حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، توسط وزارت آموزش و پرورش و دو نفر از اعضای کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون (به‌عنوان ناظر) با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

▪ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده، تعیین تکلیف در خصوص «نحوه تشکیل هیئت‌های ممیزه» و همچنین شرایط «توقف و تنزل رتبه» را به آیین‌نامه‌ی اجرایی مصوب هیئت وزیران واگذار کرده است. این در حالی است که بیان شرایط انتخاب و نحوه‌ی تشکیل هیئت‌های مذکور و همچنین شرایط و ضوابط توقف و تنزل رتبه‌ی معلمان، از این منظر که مرتبط با حقوق و تکالیف اشخاص است، دارای ماهیت تقنینی است و واگذاری اتخاذ تصمیم در مورد آنها به هیئت وزیران، مصداق «قانون‌گذاری تفویضی» و مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی تعیین تکلیف در خصوص برخی جزئیات این مصوبه را در این ماده به آیین‌نامه‌ی اجرایی تفویض کرده است. اما در خصوص نحوه‌ی تدوین آیین‌نامه مقرر شده است که آن توسط وزارت آموزش و پرورش و «دو نفر از اعضای کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون (به‌عنوان ناظر)» با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه شود و در نهایت به تصویب هیئت وزیران برسد. اما اینکه دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی (حتی به

عنوان عضو ناظر) در فرآیند تهیه‌ی آیین‌نامه حضور داشته باشند، از این حیث که روشن نیست دخالت این دو نماینده در فرآیند نگارش آیین‌نامه را تجویز کرده است یا خیر، واجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر مقصود قانون‌گذار جواز دخالت و اظهار نظر نمایندگان مجلس در فرآیند تدوین و نگارش آیین‌نامه‌های اجرایی باشد، این حکم مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه یکی از مصادیق بارز امور اجرایی کشور، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین است و مطابق اصل مزبور، امور با ماهیت اجرایی، باید تنها از سوی رئیس جمهور و وزراء تصدی شود.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- در ماده (۷)،

۱-۵- اطلاق تفویض تعیین نحوه تشکیل هیئت‌های ممیزه و همچنین شرایط توقف و تنزل رتبه به آیین‌نامه مذکور، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۵- حضور دو نفر از اعضای کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی در فرآیند تهیه آیین‌نامه از این جهت که در تهیه آیین‌نامه مشارکت خواهند داشت یا صرفاً بر این فرآیند نظارت می‌کنند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):
«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

www.shora-rc.ir
nashr@shora-rc.ir