

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح تأمین و تضمین امنیت و کرامت زن ایرانی»**



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۴۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات  
اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۷۶۴۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۵/۱۸



**مقدمه**

زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست بنابه دلایلی چون وضعیت اقتصادی نامناسب، مشکلات اجتماعی - فرهنگی و شرایط روحی و روانی ویژه‌ای که دارند، از جمله آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه به‌شمار می‌آیند. از این‌رو، نگاه ویژه به مسائل و مشکلات آنها امری ضروری و تأمین نیازهای اساسی آنان از مهم‌ترین وظایف حاکمیت است. مطابق با آموزه‌های مکتب اسلام، حکومت اسلامی به‌عنوان سرپرست جامعه با توجه به منابع مالی و ولایتی که بر افراد جامعه دارد، ملزم است توجه ویژه در امور این زنان داشته باشد و آنها را تحت حمایت خود قرار دهد.<sup>۱</sup> براساس مبانی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه اصول متعددی از قانون اساسی<sup>۲</sup> نیز حمایت از زنان و برخورداری از خدمات اجتماعی جزء حقوق ایشان بوده و دولت موظف است حقوق زنان را در تمامی جهات تضمین کند. در این راستا، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با توجه به افزایش آمار و تعداد زنان نیازمند به حمایت در جامعه و نیز نارسایی نظام رفاهی کشور در حل مشکلات و تأمین نیاز این قشر، طرحی با عنوان «تأمین و تضمین امنیت و کرامت زن ایرانی» ارائه کرده‌اند. در ادامه، ضمن بیان محتوای طرح مزبور ملاحظات و نکات کارشناسی مرتبط با آن بررسی و مورد بحث قرار گرفته است.

**محتوای طرح**

**ماده واحد:** دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است نسبت به تأمین حداقل مسکن و بیمه درمان و بیمه اجتماعی و هزینه معیشت زنان ایرانی و افراد تحت تکفل آنها، اقدام و عنداللزوم برای تحقق این امر و نظارت بر اجرای آن نهادسازی نماید.

**تبصره «۱»-** زنان تحت شمول این قانون باید همزمان از سه مؤلفه (شغل قانونی، حمایت همسر، ارث و میراث مکفی والدین) محروم باشند.

**تبصره «۲»-** دولت موظف است آیین‌نامه اجرایی این ماده واحد را حداکثر سه ماه پس از تصویب آن، تهیه و تصویب نماید.

۱. حاج علی، فریبا و مهدیه محمدتقی‌زاده (۱۳۹۲)؛ مبانی فقهی - حقوقی، اصول و سیاست‌های حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست با رویکردی بر اندیشه‌های امام خمینی، پژوهشنامه متین، شماره پنجاه و هشتم، صفحات: ۳۹-۱۵.

۲. اصول ۲۰، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ...

## ارزیابی کارشناسی طرح

۱. ماده واحده پیشنهادی به صورت عام و کلی نگارش شده است؛ تا جایی که می توان آن را شبیه و نزدیک به اصول قانون اساسی در زمینه حقوق اجتماعی مردم نظیر اصول بیست و یکم<sup>۱</sup>، بیست و نهم<sup>۲</sup> و سی و یکم<sup>۳</sup> دانست. در این خصوص، شایان ذکر است که اصول قانون اساسی بیانگر محورهای اساسی حقوق ملت در برابر حکومت است و انتظار می رود طرح های پیشنهادی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جایگاه و قالب قوانین عادی کشور نحوه اجرا و شیوه تحقق اصول فوق الذکر را مشخص و ترسیم کنند.

۲. شاخص ها و معیارهای پیش بینی شده در تبصره «۱» از جمله محرومیت از «شغل قانونی، حمایت همسر، ارث و میراث مکفی والدین» جامع و مانع از جمعیت هدف این طرح نیستند. برای نمونه، ممکن است پاره ای از بانوان در عین برخورداری از حمایت همسر، کماکان در معرض آسیب و نیازمند حمایت باشند. همسران افراد معتاد، بزهکار، بیکار، از کارافتاده و غیره مصادیقی از این جنس هستند. علاوه بر این، ممکن است زنانی از شغل قانونی، حمایت و ارث و میراث محروم باشند؛ اما، به دلیل دسترسی به منابع مالی و درآمدی دیگر (از جمله درآمد حاصل از شغل قبلی، دارایی و اموالی که از طرف دیگران به آنها بخشیده شده است، درآمدهای غیرشفاف و غیره) نیازی به حمایت مستقیم نداشته باشند. در راستای رفع این مسئله به نظر می رسد استفاده از عنوان و مفهوم «زنان بی سرپرست و بدسرپرست» شاخص کامل تر و دقیق تری باشد.

۳. مفهوم «حداقل مسکن» در ماده واحده و شاخص های پیش بینی شده در تبصره «۱» از جمله محرومیت از «شغل قانونی، حمایت همسر، ارث و میراث مکفی والدین» مبهم و محل تفسیر هستند. برای نمونه، مشخص نیست مراد طراحان از حداقل مسکن چیست؟ آیا منظور تأمین مسکن استیجاری است یا ملکی؟ در صورت ملکی حمایت و کمک دولت چگونه و به چه میزان باید باشد؟ همچنین منظور از مشاغل قانونی در این طرح مشخص نیست. آیا منظور مشاغلی است که تحت شمول قوانین کار و مدیریت خدمات کشوری هستند؟ یا مشاغل خارج از پوشش این قوانین نیز مشمول می شوند. علاوه بر این، در خصوص شاخص حمایت همسر نیز نوع حمایت مشخص نشده است، زیرا در ادبیات حمایت اجتماعی<sup>۴</sup>، حمایت می تواند اشکال مختلفی داشته باشد. معمولاً از حمایت احساسی، عملی، مالی، اطلاعاتی و غیره به عنوان اشکال اصلی حمایت نام برده می شود.

۴. مقوله بیمه های اجتماعی به عنوان یکی از برنامه های زیرمجموعه تأمین اجتماعی مستلزم مشارکت جامعه هدف و وجود نهاد بیمه گر است. به عبارت دیگر، طرح های بیمه اجتماعی ویژه جمعیت شاغل جامعه هستند و ایشان را از مزایای تأمین اجتماعی بهره مند می سازند. از این رو، با توجه به قید شرط فاقد شغل بودن در تبصره «۱» طرح حاضر، جمعیت هدف آن منطقیاً فرصت و امکان مشارکت در طرح های بیمه اجتماعی و بهره مندی از مزایای تأمین اجتماعی را پیدا نمی کنند.

---

۱. اصل بیست و یکم: دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد: ۱. ایجاد زمینه های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیاء حقوق مادی و معنوی او؛ ۲. حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، و حمایت از کودکان بی سرپرست؛ ۳. ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده؛ ۴. ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست؛ ۵. اعطای قیومت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه آنها در صورت نبودن ولی شرعی.

۲. اصل بیست و نهم: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یکدیگر افراد کشور تأمین کند.

۳. اصل سی و یکم: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

## 4. Social Support

۵. موضوعات ذکر شده در طرح پیشنهادی از جمله تأمین حداقل مسکن و بیمه درمان و بیمه اجتماعی و هزینه معیشت زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست به شکل مستقیم و غیرمستقیم در قوانین مختلف مورد توجه قرار گرفته است. لذا، با توجه به احکام و مفاد قانونی موجود به نظر تصویب قانون جدید در این زمینه موضوعیت ندارد. در جدول زیر احکام و مواد مرتبط با حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست ارائه شده است.

#### جدول مواد قانونی مرتبط با حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

ردیف	عنوان قانون	شماره ماده	موضوع حکم	تاریخ تصویب
۱	قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست	۴	حمایت مالی از زنان بی‌سرپرست	۱۳۷۱
۲	قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری	۵	تعیین شرایط متقاضیان با حفظ اولویت زنان سرپرست خانوار و افراد کم‌درآمد و متاهلین جوان	۱۳۷۷
۳	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	۱	برقراری نظام تأمین اجتماعی برای حمایت از زنان بی‌سرپرست و ایجاد بیمه خاص زنان خودسرپرست	۱۳۸۳
۴	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	۳	ایجاد بیمه خاص زنان بیوه، سالخورده و خودسرپرست	۱۳۸۳
۵	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	۴	تأمین حداقل زندگی برای همه افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند	۱۳۸۳
۶	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	۴	تحت پوشش قرار دادن خانواده‌های بی‌سرپرست و زنان خودسرپرست	۱۳۸۳
۷	قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	۳	حمایت از تولید و عرضه مسکن - اجاره و اجاره به شرط تملیک - از طریق نهادهای غیردولتی، دستگاه‌های متولی گروه‌های کم‌درآمد و خیرین و واقفین مسکن‌ساز	۱۳۸۷
۸	قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	۶	حمایت از احداث مجموعه‌های مسکونی خاص اقشار کم‌درآمد و محروم	۱۳۸۷
۹	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۵۷	افزایش بیمه‌های اجتماعی، درمانی و بازنشستگی برای اقشار و گروه‌های هدف براساس آزمون وسیع	۱۳۹۵
۱۰	قانون برنامه ششم توسعه	۵۹	تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری و روستایی	۱۳۹۵
۱۱	قانون برنامه ششم توسعه	۷۰	پوشش اجباری بیمه سلامت برای تمامی آحاد جمعیت کشور	۱۳۹۵
۱۲	قانون برنامه ششم توسعه	۸۰	اجرای طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار	۱۳۹۵
۱۳	قانون برنامه ششم توسعه	۱۰۳	ایجاد بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار	۱۳۹۵
۱۴	اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)	۶	تأمین خدمات بهداشتی و درمانی و اقدام به بیمه‌های درمانی و اجتماعی خانواده‌های نیازمند	۱۳۹۴
۱۵	اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)	۶	پرداخت نقدی و مساعدت‌های غیرنقدی از قبیل تأمین مسکن نیازمندان	۱۳۹۴

۶. عنوان طرح برخواسته از محتوای طرح نیست؛ محتوا محدود به تأمین اجتماعی و حمایت از بخش کوچکی از زنان جامعه است و در مقابل عنوان طرح با قید واژگانی چون امنیت و کرامت زن ایرانی طیف وسیعی از خدمات و حمایت‌ها را برای کل جمعیت زنان

کشور تداعی و مطالبه می‌کند. مطابق با ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طرح‌های قانونی همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و مواد نیز متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشد. در همین خصوص، به نظر عنوانی مانند «حمایت و تأمین زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست» عنوان دقیق و مناسب‌تری برای طرح حاضر است.

۷. متأسفانه به دلیل وجود نقص و کاستی در سامانه‌های آماری کشور آمار و اطلاعات دقیقی از جمعیت تحت پوشش این طرح وجود ندارد. برآورد طراحان طرح حاکی از جمعیت ۱ میلیونی زنان تحت پوشش آن است. بدون تردید، تأمین حداقل امکانات و خدمات در نظر گرفته شده برای این حجم از جمعیت نیازمند منابع مالی و اعتباری قابل‌اعتنایی است که طرح حاضر نسبت به میزان، محل و نحوه تأمین آن سکوت اختیار کرده است. برای نمونه، در زمینه تولید مسکن، زمین و سرمایه ساخت و در ارائه تسهیلات، منابع مالی اولین و مهم‌ترین نهادهای مورد نیاز هستند که در طرح حاضر نحوه تأمین آنها مورد توجه قرار نگرفته است. از این‌رو، این طرح به دلیل افزایش هزینه‌های عمومی مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است و تنها در صورتی در مجلس قابل طرح است که طریق تأمین هزینه جدید در آن معلوم شده باشد یا اینکه به صورت لایحه دولت تقدیم کند.

۸. یکی از چالش‌های پیش روی تصویب طرح این نکته است که طرح در مورد زنان مجرد سکوت کرده و مشخص نیست که این گروه از زنان که از دو شاخص دیگر یعنی شغل قانونی و ارث و میراث مکفی والدین محروم هستند شامل این خدمات رفاهی خواهند شد یا خیر؟ پاسخ به این سؤال از هر دو طیف موافقت یا مخالفت، با چالش‌هایی مواجه است: در صورتی که پاسخ مثبت باشد و مزایای رفاهی شامل حال زنان مجرد شود این موضوع با ضرورت هماهنگی قوانین با تشکیل و تحکیم نهاد خانواده در تعارض است، چراکه امکان بهره‌مندی مجردها از مزایای رفاهی را فراهم آورده است. در صورتی که پاسخ به این سؤال منفی نیز باشد و مزایای رفاهی صرفاً شامل حال زنان متأهلی شود که از حمایت همسر برخوردار نیستند، در این صورت نیز برخلاف عدالت اجتماعی خواهد بود.

۹. نظر به اهمیت نهاد خانواده در نظام جمهوری اسلامی که در اصل دهم قانون اساسی نیز تجلی یافته و با توجه به اینکه براساس نظام شرعی و عرفی حاکم بر جامعه، سرپرستی خانواده و تأمین هزینه معاش با مرد است و همچنین براساس ماده (۱۱۰۵) قانون مدنی «در روابط زوجین ریاست خانواده از خصایص شوهر است» و در ماده (۱۱۰۶) در عقد دائم نفقه زن<sup>۱</sup> برعهده شوهر است. طرح نمایندگان با مشمول دانستن تمامی زنانی که از حمایت همسر محروم باشند فارغ از موقعیت و جایگاه سرپرست آنها در نهاد خانواده، معیار و ملاک پرداخت خدمات رفاهی را به زن بدون حمایت همسر تغییر داده است. امری که به معنای بی‌اعتبار کردن مفهوم سرپرستی خانواده و جایگاه مرد در آن خواهد بود و کژکاری‌ها و تبعات آن در نظام تصمیم‌گیری خانواده و روابط اعضا را در طولانی‌مدت به همراه خواهد آورد. از سوی دیگر، آثار و تبعات این مسئله روی حقوق زنان و افزایش تکالیف آنها نیز تأثیرگذار بوده چراکه در قوانین کشور ما حق نفقه زن و همچنین هزینه‌های فرزندان برعهده مرد است در صورتی که این امتیاز به زنان نیز اعطا شود گویی آنها نیز بایستی به صورت قانونی برخی از هزینه‌های فرزندان را متکفل شوند.

---

۱. ماده (۱۱۰۷) اشعار می‌دارد: «نفقه عبارت است از همه نیازهای متعارف و متناسب با وضعیت زن از قبیل مسکن، البسه غذا اثاث منزل هزینه‌های درمانی، بهداشتی و خادم در صورت عادت یا احتیاج به واسطه نقصان یا مرض».

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح حاضر به دنبال ایجاد مبنای قانونی برای تأمین حداقل مسکن و بیمه درمان و بیمه اجتماعی و هزینه معیشت زنان بدسرپرست و بی‌سرپرست و افراد تحت تکفل آنهاست. اما مطابق با بررسی صورت گرفته در این گزارش مبانی قانونی لازم و معتبر جهت حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست و افراد تحت تکفل آنها متناسب با مفاد طرح پیشنهادی، موجود و در اختیار است. برای نمونه، مقوله تأمین مسکن حمایتی و اجتماعی در قانون احکام دائمی برنامه توسعه و قانون برنامه ششم توسعه؛ پوشش اجباری بیمه سلامت برای تمامی آحاد جمعیت کشور در قانون برنامه ششم توسعه و حمایت معیشتی و ایجاد بیمه اجتماعی برای زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست در قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون برنامه ششم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. مضاف بر این، به‌طور خاص و ویژه در ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در راستای تأمین و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر مشتمل بر جامعه هدف تحت پوشش طرح حاضر، چهار بسته: ۱. صیانت اجتماعی، ۲. حمایت اجتماعی، ۳. مساعدت اجتماعی و ۴. بیمه‌های اجتماعی همراه با مکانیسم و سازوکار شناسایی گروه‌های هدف و نیز ترتیبات نهادی لازم برای طراحی و اجرای آن پیش‌بینی شده است. در واقع، حکم اخیر به‌صورت جامع و فراتر از آنچه طرح حاضر مبنا قرار داده، مقوله تأمین و حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست را تحت پوشش قرار داده است. بنابراین، به‌نظر می‌رسد در زمینه حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست در کشور با پدیده خلأ قانونی مواجه نیستیم.

در مجموع، با توجه به اینکه در قوانین حاکم و جاری کشور به موضوع تأمین و حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست پرداخته شده است، **رد کلیات این طرح پیشنهاد می‌شود** و در مقابل توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی با به‌کارگیری ابزارهای نظارتی مناسب و مقتضی در مورد رفع موانع و کاستی‌های ساختاری و اجرایی موجود در نظام رفاهی کشور زمینه اجرای کامل و مؤثر قوانین و برنامه‌های رفاهی موجود را فراهم نماید.