

### عنوان نشست: حقوق شهروندی و حق تصدی زنان بر مناصب مدیریتی

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	معاونت فرهنگی و اجتماعی دانشگاه و دبیرخانه دائمی حقوق شهروندی
مسئول نشست:	دکتر هدی غفاری (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی و مدیر برنامه‌ریزی و نظارت فرهنگی دانشگاه)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۶
اعضای هیئت علمی:	دکتر آناهیتا سیفی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی و مدیر نظارت و ارزیابی دانشگاه)، دکتر آرامش شهبازی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر ندا گلیجانی (معاون فرهنگی و اجتماعی دانشگاه الزهرا (س)، دکتر اکرم قدیمی (مدیر گروه پژوهشی ترویج علم مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر زهرا پارساپور (مدیر کل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)، دکتر جواد نوروزی و خانم مونس کشاورز (انجمن دانش‌گستر حقوق شهروندی)
مسئله محوری نشست:	بررسی جایگاه حق تصدی زنان بر مناصب مدیریتی در حقوق شهروندی و چالش‌های فرا روی تضمین حقوق سیاسی زنان با تأکید بر حق مشارکت زنان نخبه در فرایند تصمیم‌سازی‌های کلان در عرصه‌های مدیریتی
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	دستیار ویژه رئیس جمهور در امور حقوق شهروندی

### چکیده مباحث طرح‌شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

نشست علمی «حقوق شهروندی و حق تصدی زنان بر مناصب مدیریتی» به همت دبیرخانه دائمی حقوق شهروندی و معاونت فرهنگی و اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی با سخنرانی دکتر هدی غفاری، مدیر برنامه‌ریزی و نظارت فرهنگی؛ دکتر جواد نوروزی، رئیس شورای سیاست‌گذاری دبیرخانه دائمی حقوق شهروندی؛ خانم مونس کشاورز، دبیر دبیرخانه دائمی کنگره حقوق شهروندی؛ دکتر زهرا پارساپور، مدیر کل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی

وزارت عتف؛ دکتر آناهیتا سیفی، مدیر نظارت و ارزیابی دانشگاه علامه طباطبائی؛ دکتر اکرم قدیمی، مدیر گروه ترویج علم مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور؛ دکتر ندا گلیجانی مقدم، معاون فرهنگی دانشگاه الزهراء؛ دکتر آرامش شهبازی، عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی، خانم مرضیه قاسم‌پور، پژوهشگر ارشد حوزه حقوق زنان و اعضای هسته پژوهشی مطالعات حقوق زنان به مدیریت دکتر هدی غفاری، عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی برگزار شد.

در این نشست ابتدا به جایگاه زن در قانون اساسی به عنوان میثاق ملی پرداخته شد. از منظر قانون اساسی، خانواده واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان است و در همین راستا اصولاً از منظر قانون اساسی، زن نیز در لوای خانواده تعریف شده و با عنایت به وظیفه خطیر مادری، مورد حمایت قانون در نظام اسلامی قرار می‌گیرد. زن در چنین برداشتی از واحد خانواده، از حالت شئی بودن و یا ابزار بودن در خدمت اشاعه مصرف‌زدگی و استثمار، خارج شده و ضمن بازیافتن وظیفه خطیر و پر ارج مادری از ارزش و کرامتی والا برخوردار خواهد بود (مقدمه قانون اساسی).

لذا در اصل دهم قانون اساسی، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌ها باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط زن و مرد و فرزندان بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.

اصل سوم قانون اساسی، دولت ایران را موظف نموده حقوق همه جانبه افراد اعم از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون را تأمین نماید، زیرا امنیت افراد جامعه یکی از اصولی‌ترین ویژگی‌های نظام حقوقی اسلام است. هم‌چنین بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای زن و مرد، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی تأکید دارد. در این اصل بر مشارکت زنان در تعیین سرنوشت سیاسی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش اشاره شده و تسهیل و تعمیم آموزش عالی، آموزش و پرورش و تربیت بدنی برای همه، چه زن و چه مرد در تمام سطوح جزو وظایف دولت شمرده شده است.

در اصل بیستم قانون اساسی، همه افراد ملت اعم از زن و مرد به‌طور یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

اصل بیست و یکم قانون اساسی معطوف به حقوق زن است و دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید.

ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی سرلوحه از وظایف دولت است. حمایت از مادران به‌ویژه در دوران بارداری و حضانت فرزند و پشتیبانی از کودکان بی‌سرپرست، وظیفه دیگری است که به دوش دولت گذاشته شده است.

ایجاد و امنیت قضایی در اصول دیگر قانون اساسی برای همگان مورد تأکید قرار گرفته، اما در این اصل با ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده، امنیت ویژه‌ای برای حضور زنان در محاکم و دادرسی را فراهم نموده است.

ضمن آنکه بیمه خاص برای زنان سالخورده و بی‌سرپرست و زنان بیوه از سوی دولت باید تأمین گردد. علاوه بر تأمین حقوق مادی زن، در اصل بیست و یکم به ابعاد عاطفی و احساسی و معنوی زن توجه شده و در مواردی، قیومیت فرزندان به مادران اعطا می‌شود، زیرا عواطف و احساسات پاک مادری از قوی‌ترین عواطف انسانی است.

در همین راستا، با توجه به جایگاه زن در قانون اساسی، شورای عالی انقلاب فرهنگی به پیشنهاد شورای فرهنگی اجتماعی زنان، در سال ۱۳۸۳ منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران را تصویب کرد و در سال ۱۳۸۵ تحت عنوان قانون حمایت از حقوق و مسئولیت‌های زنان در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی در مجلس تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسید.

بخش سوم منشور، اختصاص به حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی زنان دارد: حق مشارکت زنان در سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، مدیریت، اجرا و نظارت در امور فرهنگی به‌ویژه در خصوص مسائل زنان، همچنین حق تبادل اطلاعات و ارتباطات فرهنگی سازنده در ابعاد ملی و بین‌المللی از ویژگی‌های حقوق اجتماعی است.

پس از آن در سال ۱۳۹۵ منشور حقوق شهروندی به تصویب رسید. با تأملی در مفاد منشور در خصوص حقوق زنان، به ویژه حق تصدی بر مناصب مدیریتی، باید به ماده ۱۱ استناد کرد. بر این اساس، زنان حق دارند در سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، مدیریت، اجرا و نظارت، مشارکت فعال و تأثیرگذار داشته و بر اساس موازین اسلامی از فرصت‌های اجتماعی برابر برخوردار شوند.

در همین راستا مطابق ماده ۸۳ منشور:

حق زنان است که از فرصت‌های شغلی مناسب و حقوق و مزایای برابر با مردان در قبال کار برابر، برخوردار شوند.

### چالش‌های فراروی حق تصدی زنان بر مناصب مدیریتی:

۱. مفهوم شهروندی ناظر بر دو مؤلفه اصلی است. در مؤلفه اول، شهروندی به مثابه وضعیت حقوقی معرفی می‌شود که با حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی گره خورده است. مؤلفه دوم مبتنی بر رویکردهای جامعه‌شناسی است و به دنبال یافتن پاسخ برای این پرسش است که چگونه شهروندان منفرد در بستر جامعه مدنی انسجام می‌یابند و از حقوق جمعی بهره‌مند می‌شوند. به علاوه از این منظر، مفاهیمی مانند شهروندی درجه دوم، در راستای بررسی میزان کارایی مؤثر حقوق شهروندی در جامعه و انتقاد از محرومیت برخی از گروه‌ها از مشارکت کامل در جنبه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... در زندگی جمعی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲. از لحاظ تاریخی، زنان از زندگی سیاسی و فرایند تصمیم‌گیری کنار گذاشته شده‌اند. پیکار زنان برای شرکت در سپهر عمومی و سیاسی به قرون نوزدهم و بیستم بازمی‌گردد و تا به امروز، ادامه داشته است. مطابق با اعلامیه جهانی حقوق بشر، هر کس حق دارد در اداره امور عمومی کشور خود سهمیم باشد.

۳. مسئله مشارکت سیاسی زنان در کتاب‌های فقهی شیعه و سنی، کمتر مطرح و مورد گفتگو بوده است. در متون فقهی شیعه در کتاب «القضاء» (شیخ طوسی، ج ۶، ص ۲۶۶)، نیز در

مسئله «اجتهاد و تقلید» (خویی، ۱۴۱۰ ق، ص ۲۲۴) در ضمن بحث از شرایط قاضی اشاراتی به آن شده است. مشهور فقهای شیعه در باب دخالت زنان در امور و شئون اجتماعی، این است که زنان حق ندارند در امر حکومت و قضاوت دخالت کنند. بر این اساس، درباره حق انتخاب کردن و انتخاب شدن زنان شبهاتی طرح می‌شود و حضور زنان در انتخابات و تعیین مسئولان امور حکومتی و یا انتخاب شدن آنها برای تصدی مشاغل حکومتی و قضایی، نوعی دخالت در امر حکومت، تلقی شده و حتی به استناد اینکه قانون گذاری یکی از شئون حکومت است، بعضی از فقها عضویت زنان را در مجلس قانون گذاری، غیر شرعی دانسته‌اند.

۴. عدم تبیین نظام تضمینات حقوق شهروندی و فقدان ضمانت اجرای مناسب برای تحقق آن.

#### توصیه‌های سیاستی:

۱- وجود دیدگاه‌های مختلف میان فقهای شیعه نسبت به حق زنان بر تصدی مناصب مدیریتی در پاسخ به این سؤال که آیا بانوان در اسلام از کلیه فعالیت‌های و مسئولیت‌های سیاسی منع شده‌اند؟ شهید مطهری می‌فرماید: «به‌طور قطع و یقین هر کار اجتماعی را نمی‌شود برای زن ممنوع دانست، ما دلیلی نداریم که اگر کاری از جنبه شخصی خارج و اجتماعی شد، برای زن جایز نیست و در عصر حاضر هم، کسی را پیدا نمی‌کنید که بگوید کارهای اجتماعی به‌طور کلی ممنوع است».

ممنوعیتی که در مورد فعالیت اجتماعی زنان در بین فقها مطرح است، راجع به کارهایی است که به عنوان ولایت و سرپرستی جامعه تلقی می‌شود و مطلق فعالیت‌های اجتماعی را دربر نمی‌گیرد. اما این گونه امور خود بر دو قسم است:

الف: فعالیت‌های که متضمن ولایت خاصه زن یعنی ولایت او نسبت به برخی از اموال یا افراد می‌شود، مانند تولیت اوقاف یا سرپرستی صغار: فقها ولایت زن را در این گونه موارد

پذیرفته‌اند و این مورد نیز محل اختلاف نیست. شهید مطهری<sup>۱</sup> در این باره می‌گوید: «آیا می‌شود زن را وصی یا قیم بر صغار یا ولی بر اموال قرار داد؟ این قطعی است که هیچ مانعی ندارد. نمی‌شود گفت که چون زن است، زن بودن مانع است که او قیم بر صغار یا ولی بر اموال باشد. کما اینکه مسئله تولیت اوقاف هم همین طور است».

ب: کارهایی که در بردارنده ولایت عامه یعنی سرپرستی عمومی زن بر جامعه و یا دخالت در آن است، مانند ریاست جمهوری و نمایندگی مجلس و یا شرکت در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس. کسانی که با دخالت بانوان در امور سیاسی موافق‌اند و نظر اسلام را در این زمینه مثبت می‌دانند، به موارد ذیل از قرآن و سنت استدلال کرده‌اند:

الف: بیعت زنان با پیامبر اسلام (ص) قبل از هجرت.

ب: بیعت زنان با پیامبر (ص) پس از هجرت.

ج: بیعت زنان با امیرالمؤمنین (ع).

د: داستان ملکه سبا در قرآن (نمل، ۴۴-۲۳).

در این آیات علی‌رغم ذکر جزئیات داستان، به زن بودن پادشاه انتقادی نشده و قرآن او را فردی اهل نظر و مشورت و حق طلب معرفی کرده که وقتی نامه سلیمان به او رسید، با درایت به حل مشکل پرداخت و سپس، ایمان آورد. استدلال به این آیات این گونه است: خداوند این موضوع را مطرح کرده و حکومت ملکه سبا را نادرست معرفی ننموده است. بلکه سخن حکمت‌آمیز وی را درباره ویژگی پادشاهان، هنگامی که وارد مناطق مسکونی می‌شوند آن‌ها را ویران می‌کنند، تأیید کرده «وَ كَذَلِكَ يُفْعَلُونَ» و عقل و درایت ملکه را نیز ستوده است. لذا با عنایت به دیدگاه‌های مختلفی که در این زمینه میان فقها وجود دارد، نمی‌توان قائل به عدم جواز قطعی برای تصدی مناصب مدیریتی توسط زنان شد.

---

۱- مطهری، مرتضی (۱۳۵۷)، نظام حقوق زن در اسلام، قم، صدرا / مطهری، مرتضی (۱۳۷۱)، زن و سیاست، مجله پیام زن، شماره ۲.

## ۲- توصیف دقیق ماهیت و شأن حقوقی منشور حقوق شهروندی

با عنایت به اصل ۱۳۴ که چنین مقرر می‌دارد: ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجراء می‌کند، در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجرا است. رئیس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است و با توجه به مفاد بند ب بیانیه و مقدمه منشور که تأکید می‌کند: منشور... با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به منظور طراحی و تدوین برنامه و خط و مشی دولت، موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی تدوین شده، به نظر می‌رسد، منشور در عمل، مقدمه‌ای برای تدوین برنامه اصلاح و توسعه نظام حقوقی است. بدیهی است چنین تلقی از جایگاه منشور حقوق شهروندی و فرو کاستن شأن آن به برنامه داخلی دولت، با عنایت به تأکید ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران، جناب آقای دکتر روحانی مبنی بر جایگاه ویژه منشور حقوق شهروندی و عزم دولت برای دفاع از حقوق شهروندان و نقش تحول‌آفرین آن در عرصه نظام حقوقی، مطلوب نیست.

## ۳- تبیین نظام تضمینات حقوق شهروندی و توجه به ضمانت اجرای مناسب برای تحقق آن

در مقدمه منشور تصریح شده: این منشور در مقام ایجاد حق و تکلیف برای اشخاص یا تعیین محدودیت‌های حقوقی حق‌های موجود نیست. همچنین در فصل پنجم (سازوکار پیگیری و نظارت) نیز، دستگاه‌های زیر مجموعه قوه مجریه موظف شده‌اند، زیر نظر نماینده ویژه رئیس جمهور، اقدام به ایجاد ستاد حقوق شهروندی نموده و ضمن جمع‌بندی و مدون سازی حقوق و آزادی‌های مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی، به شناسایی موارد نقض حقوق شهروندی از طریق برنامه اصلاح و توسعه نظام حقوقی بپردازند.

صرف نظر از ابهام‌های جدی که در عرصه مکلف نمودن دستگاه‌های اجرایی، به شناسایی و مدون نمودن حقوق و آزادی‌های مندرج در قوانین اساسی و عادی وجود دارد - زیرا این

حقوق و آزادی‌ها به صورت پراکنده در قانون اساسی و قوانین عادی آمده و اصولاً علت تهیه و تدوین منشور نیز یکپارچه کردن، انسجام بخشیدن و قائل شدن ضمانت اجرای مناسب برای تحقق آن‌هاست - و مشخص نیست این وظیفه به چه علت مجدداً برای دستگاه‌های اجرایی لحاظ شده و به طور کلی، منظور از برنامه اصلاح و توسعه نظام حقوقی که وظیفه تدوین آن به دستگاه‌های اجرایی سپرده شده چیست؟ آیا این برنامه دارای ماهیت آیین‌نامه‌ای است که ناظر بر اجرای این برنامه، درون یک سازمان است؟ به علاوه بر اساس چه سازوکاری این برنامه باید به تصویب نماینده ویژه رئیس جمهور برسد؟ این ابهام زمانی بیشتر می‌شود که در بیانیه از ارائه لوایح تخصصی برای اجرای برنامه و خط و مشی دولت در خصوص حقوق شهروندی به مجلس شورای اسلامی صحبت شده در حالی که همچنان نسبت این لایحه با منشور فعلی حقوق شهروندی و برنامه اصلاح و توسعه نظام حقوقی مشخص نیست.

همچنین در موارد متعدد در منشور، وزارتخانه‌های مختلف به تناسب حوزه صلاحیتشان، موظف شده‌اند تا موانع و محدودیت‌های موجود در مسیر تحقق حقوق شهروندی را شناسایی و از مجاری قانونی برای رفع آن‌ها اقدام نمایند. صرف نظر از ابهام در عبارت مجاری قانونی، مشخص نشده در مواردی که نقض حقوق شهروندی از ناحیه سایر قوا صورت گرفته، چه سازوکار مشخصی برای احیای و تضمین حقوق فوق‌الذکر وجود دارد. ابهام بعدی در این خصوص، مکلف کردن نهادهای خارج از قوه مجریه نظیر شورای نگهبان (بند ۴-۴ ذیل مبحث حق تعیین سرنوشت اجتماعی) قضات و سایر کارکنان مراجع قضایی و انتظامی (بند ۱۱-۳ ذیل مبحث حق امنیت قضایی و دادرسی عادلانه) به رعایت حقوق شهروندی است که فاقد سازوکار مشخص و ضمانت اجراست.

با عنایت به موارد فوق‌الذکر، به ویژه مقدمه منشور که مقرر می‌دارد: این منشور در مقام ایجاد حق و تکلیف برای اشخاص یا تعیین محدودیت‌های حقوقی حق‌های موجود نیست. به نظر می‌رسد، مهم‌ترین کاستی و نقص منشور حقوق شهروندی در زمینه فقدان ضمانت اجرای مشخص است که در نهایت، علی‌رغم تأکیدات رئیس جمهور محترم مبنی بر پاسداشت و صیانت از حقوق شهروندی، شأن منشور را در حد بیانیه‌ای که به شناسایی حقوق شهروندی از



طریق تدوین قوانین موجود اکتفا می‌کند، تنزل می‌دهد و هیچ سازوکار مشخصی برای استیفا حقوق مزبور حتی در دستگاه‌های اجرایی ارائه نمی‌دهد. در همین راستا با عنایت به لزوم هماهنگی و عزم سایر قوا برای رعایت حقوق شهروندی و با عطف توجه به اصل ۱۱۳ قانون اساسی که مسئولیت اجرای قانون اساسی را به رئیس جمهور سپرده، ارائه منشور در قالبی که بتواند علاوه بر قوه مجریه، قوای مقننه و قضاییه را در امر صیانت از قانون اساسی پاسخگو نماید، بسیار مهم به نظر می‌رسد.