

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



عنوان گزارش:

بایسته‌های تقنین در حوزه سیاست افزایش جمعیت

نام گروه: حقوق خصوصی

کارشناس: سجاد عسکری

ناظر علمی:

ویراستار تخصصی: محمد نیک فرجام

شماره مسلسل: ۹۲۰۲۲۵۰۲۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۰۲/۲۵





فهرست

- سخن نخست ۴
- چکیده ۵
- مقدمه ۶
- ۱-پیشینه سیاست‌های جمعیتی ۷
- ۲-سیاست‌های جمعیتی در ایران ۱۲
- ۳-اقدامات تقنینی جدید در حوزه‌ی سیاست جمعیتی ۱۶
- ۴-بایسته‌های تقنین در حوزه افزایش جمعیت ۱۸
- نتیجه گیری ۲۰
- منابع و مآخذ ۲۲





سخن نخست

پژوهشکده مجازی حقوق سازمان بسیج حقوقدانان کشور با رویکرد بهره‌برداری از ظرفیت‌های علمی و تخصصی جامعه علمی و بسیجی کشور در جهت جنبش‌نرم‌افزاری و تولید علم در موضوع حقوق و رشته‌های وابسته در فروردین ۱۳۹۱ تشکیل گردید. این پژوهشکده در نظر دارد که با رصد نیازهای علمی و پژوهشی و با شبکه‌سازی منابع انسانی (اساتید، دانشجویان و پژوهشگران) به سمت مطالعات دانش‌بنیان و کاربردی متناسب با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و منویات مقام معظم رهبری، در قالب تولید محتوی علمی (کتاب، مقاله، نشریه^۱، گزارش تحلیلی و...)، برگزاری نشست‌های علمی - تخصصی، همکاری‌های علمی و کارگاه‌های آموزشی گام بردارد.^۲ هم‌اکنون پژوهشکده در گروه‌های تخصصی حقوق جزا و جرم‌شناسی، حقوق خصوصی، حقوق عمومی، فقه حکومتی و حقوق بین‌الملل فعالیت دارد. پژوهشکده جهت همکاری علمی و پژوهشی از تمامی اساتید و پژوهشگران محترم جهت نیل به اهداف علمی و عضویت آنان در سامانه پژوهشکده دعوت می‌نماید. امید است که با تلاش و مجاهدت علمی جامعه علمی و متعهد حقوقدانان کشور بتوانیم نقش موثری در تولید علم بومی داشته باشیم.

قائم مقام پژوهشکده مجازی حقوق

امین ... زمانی



۱ - مجله علمی - تخصصی پژوهش‌های فقهی - حقوقی

۲ - مجموعه تولیدات، عملکرد و برنامه‌ها در سایت پژوهشکده به نشانی www.basijlaw.ir قابل دسترسی می‌باشد. که از جمله آن می‌توان به موارد

ذیل اشاره کرد:

(الف) تولید نرم‌افزارهای آموزشی در رشته‌های مختلف حقوق

(ب) برگزاری نشست‌های تخصصی و علمی با حضور اساتید و اصحاب رسانه

(ج) برگزاری دوره آموزشی فقه حکومتی با حضور آیت‌... کعبی

(د) برگزاری همایش ملی بازخوانی فقهی - حقوقی نهادهای اساسی جمهوری اسلامی ایران

(و) تولید بیش از پانزده گزارش تحلیلی علمی در موضوعات مختلفی حقوقی

(ز) انتشار فصلنامه علمی - تخصصی پژوهش‌های فقهی - حقوقی

(ک) تألیف کتب و مقالات مرتبط با رشته‌های مختلف حقوق





بایسته‌های تقنین در حوزه سیاست افزایش جمعیت

چکیده

پس از گذشت بیش از دو دهه از اجرای سیاست کاهش جمعیت در ایران و تبدیل شدن کم‌فرزندی به فرهنگ غالب مردم ایران در طی این سال‌ها، اثرات منفی کاهش جمعیت و کم شدن بی سابقه‌ی اشتیاق به فرزندآوری در میان خانواده‌های ایرانی، کارشناسان و مسئولان کشور را از وقوع فاجعه‌ای جمعیتی در ایران آینده نگران ساخت.

تغییر سیاست جمعیتی ایران از کاهشی به افزایشی برای اولین بار به طور رسمی توسط مقام معظم رهبری بیان شد و ایشان به کرات از خطرات کم شدن رشد جمعیت ابراز نگرانی کردند. اعلام این سیاست جدید بود که مسئولان کشور را به تکاپوی اصلاح ساختار مقررات محدودکننده‌ی جمعیت انداخت و به دنبال آن اقداماتی نیز صورت پذیرفت.

در این پژوهش سعی شده سیر تاریخی سیاست‌های جمعیتی در ایران بیان شود، تغییر سیاست و به تبع آن اقدامات حقوقی انجام شده مورد بررسی قرار گیرد و به این مسأله پرداخته شود لازمه‌ی تقنین در حوزه‌ی جمعیت چیست.





مقدمه

تدقیق در آموزه‌های اسلامی و مبانی اعتقادی هر پژوهشگری را به این مطلب رهنمون می‌سازد که در اسلام نگاه جمع محور و گروه محور بر نگاه فردی و شخصی در امور مختلف برتر دانسته شده است؛ به عبارت بهتر آنچه در دیدگاه اسلامی گفتمان غالب است اصالت اجتماع است البته با رعایت الزامات زندگی فردی.

مذموم دانسته شدن قتل اولاد در قرآن کریم^۱ و وجود روایات بسیار در تأکید بر فرزند آوری^۲ و همچنین نیازهای طبیعی جامعه‌ی سنتی به کثرت فرزند سبب شده بود که اساساً برای فرزند آوری در ایران محدودیتی نباشد. از دهه‌ی سی و با بالا گرفتن بحث تنظیم خانواده در اروپا و آمریکا و تسلیم شدن بسیاری از کشورهای در حال توسعه در برابر این شعار، افزایش جمعیت در ایران هم به بحثی جدی تبدیل شد به گونه‌ای که حتی اندیشمندان اسلامی^۳



۱- وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ حَسْبِيَ إِمْلَاقٍ نَحْنُ نَرْزُقُهُمْ وَإِيَّاكُمْ ۚ إِنَّ قَتْلَهُمْ كَانَ خِطْئًا كَبِيرًا ۱ - آیه ۳۱ سوره ی اسراء
 قُلْ تَعَالَوْا أَتْلُ مَا حَرَّمَ رَبِّيَ عَلَيَّكُمْ ۖ أَلَّا تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئًا ۚ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا ۖ وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ ۚ إِنَّهُنَّ نَرْزُقُكُمْ وَإِيَّاهُمْ ۖ وَلَا تَقْرَبُوا الْفَوَاحِشَ مَا ظَهَرَ مِنْهَا وَمَا بَطَّنَ ۖ وَلَا تَقْتُلُوا النَّفْسَ الَّتِي حَرَّمَ اللَّهُ إِلَّا بِالْحَقِّ ۚ ذَٰلِكُمْ وَصَّاكُم بِهِ لَعَلَّكُمْ تَعْقِلُونَ - آیه ۱۵۱ سوره انعام
 ۲- از جمله: در حدیث است که قال رسول الله صلى الله عليه و آله و سلم: «تَنَاقَحُوا تَنَاسَلُوا تَكْتُمُوا فَإِنِّي أَنَاهِي بَكْمُ الْاُمَمِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَلَوْ بِالسَّقَطِ» (جامع الاخبار ص ۱۰۶)

۳- اندیشمندانی چون شهید محمد باقر صدر و امام موسی صدر و شهید مطهری از منتقدان سیاست کاهش جمعیت بودند و کسانی چون علامه محمد تقی جعفری و شهید سید عبد الکریم هاشمی نژاد از موافقان تحدید موالید بودند.





را نیز به واکنش واداشت و کتب و مقالاتی در این زمینه منتشر شد. بررسی تاریخ نزدیک به پنجاه ساله‌ی سیاست‌های جمعیتی در ایران نشان می‌دهد که سیاست‌ها در ایران روند ثابتی نداشته و بنا به فراخور شرایط دچار تغییراتی شده‌اند. از دهه‌ی دوم پیروزی انقلاب اسلامی به بعد، سیاست جمعیتی غالب، سیاست کاهش و یا کنترل جمعیت بود که با توجه به شرایط، سیاستی ضروری به نظر می‌رسید. حال که سیاست کشور به سمت افزایش جمعیت تمایل پیدا کرده، نیاز به تحقیق در مورد ابعاد و زوایا مختلف این رویکرد جمعیتی ضروری به نظر می‌رسد تا بتوان با تحمیل کم‌ترین هزینه بهترین نتیجه را گرفت و اشتباهاتی که در گذشته اتفاق افتاد، مجدداً تکرار نشود. این پژوهش در چهار بخش تدوین یافته که در بخش اول به تاریخچه‌ی سیاست‌های جمعیتی در جهان پرداخته در بخش دوم سیاست‌های جمعیتی اجرا شده در ایران مورد بررسی قرار گرفته در بخش سوم اقدامات تقنینی صورت گرفته در حوزه‌ی افزایش جمعیت بیان شده و در بخش چهارم بایسته‌های تقنینی در این حوزه مورد تدقیق قرار گرفته و در نهایت به جمع بندی و نتیجه گیری ختم شده است.

۱- پیشینه سیاست‌های جمعیتی

سیاست جمعیتی (population policy) مجموعه‌ی اصول، چاره جویی‌ها، آهنگ‌ها و اراده‌های نگاشته و گردآوری شده‌ی جمعیتی است که از سوی دولت‌ها در پیش گرفته می‌شود و قلمرو تلاش‌های او را در پیوند با





مسائل و یا کارهایی که نتیجه‌ی جمعیتی دارند، روشن می‌کند. هدف سیاست‌های جمعیتی، منطقی و هماهنگ سازی دگرگونی‌های جمعیتی با زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه است، تا رفاه و بهروزی بیشتر جمعیت را فراهم سازد^۱.

بررسی‌های تاریخی بیانگر این موضوع است که در دوره‌ها و زمان‌های گوناگونی، آشکالی از سیاست‌های جمعیتی در جوامع و توسط اندیشمندان مطرح شده و به وسیله‌ی حکام اجرا می‌شده. افلاطون (۴۲۷-۳۴۷ ق م) و ارسطو (۳۸۴-۳۲۲ ق م) معتقد بودند که شمار مردم، نه باید آنقدر اندک باشد که استقلال سیاسی و اقتصادی جامعه را به خطر اندازد و نه آنقدر زیاد که اصول حکومت دمکراتیک کشور را متزلزل کند^۲. در جامعه‌های شبانی و ایلی و کشاورزی، و در جامعه‌هایی همچون ایران باستان و امپراتوری روم باستان، سیاست افزایش جمعیت بکار می‌رفته است و فرمانروایان مردم را به زناشویی و فرزند زایی ترغیب و تشویق می‌کردند و زیادی جمعیت را سرمایه و نیرو کشور می‌دانستند^۳.



۱- نعمت الله تقوی، جمعیت و تنظیم خانواده، جامعه پژوه و نشر دانیال، ۱۳۷۹، ص ۱۲.

۲- همان، ص ۶۸

۳- آشفته تهرانی، دکتر امیر، جامعه شناسی و آینده نگری جامعه ی ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی چاپ اول ۱۳۶۴ ص ۵۵.





اقتصاد دانان بزرگی همچون ژان بدن (jean bodin) و ویلیام تمپل (william temple) و پیروان مکتب مرکانتیلیسم (mercantilisme) (سوداگران) در اروپای باختری با افزایش جمعیت هماهنگ بوده‌اند و باور داشتند که جمعیت فراوان (la surpopulation)، با گسترش اقتصادی و سیاسی و با برتری نظامی پیوند دارد و هر آنچه شمار مردمان کشور زیادتر باشد، پیشرفت‌ها و برتری‌ها بیشتر خواهد بود. از جمله گدوین (william godwin) نویسنده‌ی انگلیسی در سده‌ی هجدهم در کتاب عدالت سیاسی از زیاده‌ی جمعیت جانبداری کرده و علت تیره‌روزی و بدبختی مردم را ناشی از بنیان‌های اجتماعی به شمار می‌آورد.^۱

در سده‌ی نوزدهم آگوست کنت (auguste comte ۱۷۹۸-۱۸۵۷) بنیانگذار دانش جامعه‌شناسی و فلسفه تحققی (positivisme) نگاه نوینی در به‌اره امور دسته‌جمعی و اهمیت اجتماع و رابطه‌ی میان پیشرفت کمی و پیشرفت کیفی جامعه بدست داد.^۲

کارل مارکس و پیر ژوزف پرودو دیگر نویسندگان سوسیالیست و مارکسیست از افزایش جمعیت جانبداری نمودند و دشواری‌های ناشی از انبوهی جمعیت را مربوط به سیمای جامعه سرمایه‌داری و شکل اداره جامعه و تمرکز سرمایه‌ها

^۱ - لویی بدن، تاریخ عقاید اقتصادی، ترجمه فارسی، چاپ دوم، انتشارات مروارید، تهران ۱۳۴۳، ص ۱۱۲

^۲ - آشفته تهرانی، همان، ص ۵۵





دانستند و گفتند سرمایه‌های جاری که امکانات و الزامات عرصه کار را فراهم می‌کند با شتابی اندک و شمار افراد جویای کار با شتاب بسیار افزایش پیدا می‌کند بنا بر این گروه بیکاران همواره رو به افزایش است؛ حال آنکه اقتضانات اقتصادی امروز در بکار بردن بیکاران ناتوان است و سیستم سیاسی و اجتماعی جامعه است که باید به این چگونگی‌ها سامان بدهد.

در میان اندیشمندان مسلمان نیز کسانی چون ابن خلدون، خواجه نصیر الدین طوسی (متوفای ۱۲۷ ه.ق. در کتاب اخلاق ناصری)، ابن مسکویه (متوفای ۴۲۱ ه.ق.)، ابوریحان بیرونی (متوفای ۴۴۰ ه.ق.) و جلال الدین دوانی (متوفای ۹۰۸ ه.ق. در کتاب اخلاق جلالی) پیرامون جمعیت و کاهش و افزایش آن مطالبی را بیان کرده‌اند.^۱

ولی پیشینه‌ی طرح سیاست کاهش جمعیت به صورت آکادمیک و علمی امروزی، نخستین بار، دویت و اندی سال پیش (۱۷۹۸ م.) توسط کشیش اقتصاد دان انگلیسی به نام رابرت مالتوس مطرح شد و از وی به عنوان پیشگام سیاست‌های جمعیتی یاد می‌شود. وی بر اساس آمارهای علمی خود در نظریه‌ی مشهور خویش مقرر داشت: "نسبت افزایش جمعیت جهان از رشد تولیدات زراعی بیشتر است و این جریان، آینده‌ی انسان را با قحطی وحشتناکی که ناشی از زیادی مردم بر مواد غذایی است، مواجه می‌سازد.....".

^۱ - برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک: رهبری، حسن، اسلام و سامان دهی جمعیت، بوستان کتاب قم، ۱۳۸۵





نظریه‌ی یاد شده از زمان انتشار در عرصه‌ی دین و اقتصاد موافقان و مخالفانی داشت که هر یک از منظری به این قضیه نگریسته‌اند و نسبت به آن قلمفرسایی کرده‌اند.

در سده‌ی اخیر اندیشه‌های مالتوس به نحو چشمگیری توسط کشورهای توسعه یافته مورد تبلیغ قرار گرفت و به کشورهای در حال توسعه دیکته شد به نحوی که برنامه ریزان اقتصادی این کشورها را بر آن داشت تا برنامه‌های خود را بر اساس سیاست کاهش جمعیت بنا کنند.

در سال‌های ۱۳۴۶ تا ۱۳۵۷ ش. در ایران نیز، همراه با پخش قرص‌های ضد بارداری و کاندوم، تبلیغات گسترده‌ای با شعار: فرزند کمتر زندگی بهتر، آغاز شده که به دلیل فرهنگ موجود، باورها، سنت‌ها، و بی اعتمادی مردم به سیاست‌های رژیم پهلوی، چندان مورد توجه همگان قرار نگرفت! پیروزی انقلاب اسلامی و امید روز افزون مردم به آینده‌ی در حال تحوّل کشور، نیاز مبرم به نیروی انسانی جهت بازسازی کشور، کاهش جمعیت در اثر جنگ تحمیلی و اثر روانی آن بر مردم، عدم وجود امکانات لازم در اجرای سیاست‌های کاهش جمعیت و... عواملی بودند که دست به دست هم دادند تا سیاست‌های کاهش جمعیتی در ایران تا سال ۱۳۶۸ به فراموشی سپرده شود و افزایش جمعیتی نادر در تاریخ ایران به وقوع بپیوندد.

^۱- همان، ص ۲۲





به دنبال انتشار نتیجه‌های سرشماری سال ۱۳۶۵ در سال ۱۳۶۷ و روشن شدن ویژگی‌های جمعیتی کشور و آثار و پیامدهای آن در سطح ملی، دولت جمهوری اسلامی ایران سیاست بنیان گذاشته شده بر کاهش جمعیت را پیش گرفت و دنبال کرد.

۲- سیاست‌های جمعیتی در ایران

در ایران، تاریخ اجرای اولین برنامه‌های جمعیتی به حدود پنجاه سال پیش می‌رسد. در حقیقت تا پیش از سال ۱۳۳۰، دولت سیاست‌گذاری جمعیتی مشخصی انجام نداده بود و تنها برخی انجمن‌های خیریه و مطب‌های خصوصی در زمینه تنظیم خانواده فعالیت می‌کردند. اولین اقدامات در سال ۱۳۳۴ با تأسیس اداره بهداشت مادران و کودکان در وزارت بهداشت آغاز شد. در همان سال انجمن خیریه «راهنمای خانواده» با کمک صندوق بین‌المللی جمعیت، برخی ابزار پیشگیری‌کننده را در اختیار تعدادی مراکز دولتی و غیردولتی محدود قرار می‌داد.

اولین بار در سال ۱۳۴۱ بود که برنامه‌های جمعیتی به طور جدی مورد توجه دولتمردان قرار گرفت. در سال ۱۳۴۳ سیاست‌های کنترل جمعیت مورد تأیید برخی مقامات روحانی واقع شد و فتوایه شیخ بهاء‌الدین محلاتی بدین شرح صادر گردید: «طرق مختلف جلوگیری از حاملگی از نظر شرعی در صورت موقت بودن و عدم عقیمی زن مانعی ندارد.»





در اولین ماه‌های سال ۱۳۴۵ با اعلام نظر کارشناسان شورای جمعیتی مستقر در امریکا، شورای عالی بهداشت و تنظیم خانواده و ستاد عالی هماهنگی با همکاری دستگاه‌های دولتی، تشکیل و حوزه معاونت وزارت بهداشتی برای اجرای این برنامه‌ها در نظر گرفته شد و به دنبال آن از سال ۱۳۴۶ پس از صدور اعلامیه تهران به اجرا درآمد. بدین ترتیب حدود ۲۰٪ از زنان واجد شرایط تنظیم خانواده تحت پوشش این خدمات قرار گرفته و رشد جمعیت ایران که در دهه ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵ حدود ۳/۲ درصد بود، به میزان ۲/۶ درصد در فاصله سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ رسید.

با وقوع انقلاب اسلامی و شروع جنگ تحمیلی بنا به دلایلی که ذکر شد، برنامه‌های تنظیم خانواده عملاً به حالت تعطیل در آمد. با توجه به کاهش مرگ و میر به دلیل توسعه شبکه ارائه خدمات بهداشتی و ارتقاء چشمگیر سطح بهداشت عمومی، مهاجرت اتباع کشورهای همسایه به ایران، واگذاری برخی امتیازات اجتماعی و رفاهی به خانواده‌های پرجمعیت و از طرفی غفلت از برنامه‌های تنظیم خانواده، رشد جمعیت در فواصل سال‌های ۱۳۶۵ - ۱۳۵۵ به رقم ۳/۹ درصد (نرخ باروری طبیعی که کنترلی بر آن اعمال نشده است) رسید؛ وضعیتی که از آن تحت عنوان انفجار جمعیت یاد می‌شود و عملکرد دولت‌های وقت نیز در پیش‌آمدن آن بی‌تأثیر نبوده است.





اما اولین زنگ خطرها برای افزایش انفجاری زاد و ولد در بین سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۵۵، در آخرین سال‌های دهه شصت به صدا درآمد. در حقیقت دو سال پس از اجرای سرشماری سال ۱۳۶۵ و بلافاصله بعد از انتشار نتایج آن در سال ۱۳۶۷ بود که هشدارها پیرامون رشد روزافزون جمعیت جدی تلقی شد. ایران ۵۴ میلیونی و تبعات ناشی از آن برای اولین بار در شهریور ماه همان سال طی سمیناری که توسط سازمان برنامه و بودجه برگزار شده بود با حضور سیاست‌گذاران و نمایندگان از ۴۸ دستگاه مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در قطعنامه پایانی سمینار، از افزایش نرخ بیکاری و فرسایش مراتع و جنگل‌ها تحت عنوان مهم‌ترین پیامدهای تداوم نرخ رشد طبیعی جمعیت یاد شده است. قطعنامه‌ای که می‌توان آن را آغازگر فصل جدید سیاست‌گذاری‌های جمعیتی در ایران برشمرد.



در ادامه امام خمینی(ره) نیز ضرورت طرح مسئله تنظیم خانواده و کنترل موالید را در حوزه‌های علمیه مورد تأیید قرار دادند و پس از آنکه نظر مثبت ایشان نسبت به اجرای سیاست‌های تحدید موالید محرز گردید، پیش‌نویس برنامه‌های جدید جمعیتی در اسفند ماه ۱۳۶۷ به هیأت دولت ارائه شد.

در سال ۱۳۶۸ این سیاست رسمی، تحت عنوان «تنظیم خانواده» اتخاذ شد و اجرای آن به وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، فرهنگ و آموزش عالی، آموزش و پرورش و سازمان‌های ذی‌ربط دیگر واگذار شد. در





سال ۱۳۶۹ شورایی به نام «شورای تحدید موالید» با تصویب دولت و به ریاست وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تشکیل شد و در سال ۱۳۷۰ با ایجاد «اداره کل جمعیت و تنظیم خانواده» برنامه‌های جمعیتی گسترش یافت. سرانجام در اردیبهشت ۱۳۷۲ قانون تنظیم خانواده مشتمل بر ۴ ماده و ۲ تبصره در مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در خرداد ۱۳۷۲ به تایید شورای نگهبان رسید. براساس این قانون کلیه امتیازات متعلق به فرزندان بالاتر از رده سه، حذف و محدودیت‌هایی برای کثرت اولاد در نظر گرفته شد.

در حقیقت عامل ازدیاد شدید جمعیت در برنامه اول توسعه به عنوان یک عامل منفی و نامطلوب تلقی می‌شد که عاملی بازدارنده در راه توسعه کشور بود و سیاست‌های کنترل موالید در این برنامه پاسخی به این تلقی به شمار می‌آمد. اما در چنین شرایطی کمتر کسی تصور می‌کرد نرخ رشد جمعیت کشور با چنین سرعتی کاهش یابد و تصور جمعیت‌شناسان بر این بود که رشد جمعیت کشور در افق درازمدت تری کاهش پیدا کند.

با گذشت ۱۵ سال از اجرایی شدن سیاست‌های تحدید جمعیت، یعنی بین سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۷۰، نرخ رشد جمعیت از ۳/۹ درصد به ۱/۶ درصد کاهش یافت. چنین کاهشی البته چشم‌گیر بود و نشان از تأثیر و کارآمدی برنامه‌های آموزشی و اقدامات اجرایی داشت. اما تداوم سیر نزولی نرخ رشد جمعیت به رقمی کمتر از ۱/۳ درصد در سال ۱۳۹۰، خود بدل به مسئله‌ای





نگران‌کننده در سال‌های اخیر شده است. مسئله‌ای که این بار نیز تنها در پرتوی یافته‌های آخرین سرشماری‌ها مورد توجه قرار گرفت.^۱

بر همین اساس بود که مقام معظم رهبری برای اولین بار، در سفر استانی خود به خراسان شمالی و در جمع مردم بجنورد بر لزوم بازنگری در سیاست‌های جمعیتی کشور اشاره کردند^۲ و در سخنرانی‌های بعدی خود نیز بر آن تأکید فرمودند.^۳

۳- اقدامات تقنینی جدید در حوزه سیاست جمعیتی

پس از سخنرانی‌های مقام معظم رهبری و تعیین خطمشی جدید بود که در دستگاه‌های اجرایی کشور جنب و جوشی جدی جهت اصلاح رویکرد نسبت به سیاست‌های جمعیتی بودیم. در این راستا در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبه‌ای را به تصویب رساند که با عنوان "راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن متناسب با آموزه‌های اسلامی و اقتضائات راهبردی کشور" در ۶ ماده و ۵



^۱- برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید:

http://www.dokhtiran.com/report/۱۳۹۱_۱۱_۰۱/۰۰۰۸۵۴.php?q=print

^۲- سخنرانی مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۹

^۳- از جمله در سخنرانی در جمع دولتمردان در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۳ و سخنرانی در جمع مداحان اهل

بیت در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱۱





تبصره. این مصوبه به لحاظ تعیین راهبردها و راهکارها، به نحو کامل سیاست گذاری کلان کشور را تبیین می‌کند که به لحاظ فنی و حقوقی کاملاً کارشناسی شده و جامع به نظر می‌رسد.

در چهارم اسفند ماه یکهزار و سیصد و نود و یک نمایندگان مجلس کلیات لایحه اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده را با ۱۶۰ رای موافق، ۱۶ رای مخالف و ۹ رای ممتنع به تصویب رساندند که بر اساس آن:

از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم جمعیت و خانواده مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات آن و سایر قوانین که براساس تعداد فرزند برای والدین شاغل یا فرزندان آنان ایجاد شده است لغو می‌گردد.

براساس تبصره ۱ این ماده واحده دولت می‌تواند هر ۵ سال یک بار با توجه به سرشماری‌های نفوس، ترکیب جمعیتی و شاخصی‌های سیاسی - امنیتی، اقتصادی و اجتماعی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و با رعایت شاخص‌های مندرج در قوانین برنامه پنج ساله نسبت به برقراری امتیازها و یا ایجاد محدودیت‌ها براساس تعداد فرزندان اقدام نماید.

در تبصره ۲ این ماده واحده این لایحه بیان شده مرخصی زایمان مادران ۹ ماه است و همسر آنان نیز از دو هفته مرخصی اجباری برخوردار می‌گردند. این قانون به مادرائی که سن فرزند آنان به ۹ ماهگی نرسیده است تسری می‌یابد و مادر می‌تواند تا سن ۹ ماهگی نوزاد از مرخصی زایمان استفاده کند.





لازم به توضیح است که این لایحه به این علت که تبصره ۲ آن به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق تأمین آن نیز معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد و توسط شورای نگهبان رد شد.

۴- بایسته‌های تقنین در حوزه افزایش جمعیت

باید پذیرفت که بستر اجرای قوانین، جامعه است و نظامی می‌تواند در حوزه‌ی تقنین و اجرای قوانین موفق باشد که بتواند شرایط موجود مخاطب قوانین که همان اجتماع هست را به خوبی در یابد و بر اساس اقتضائات آن قانون مناسب را وضع نماید. به علاوه دور اندیشی و تعقل از الزامات دیگر قانون گذاری در هر حوزه ایست.

نگاهی اجمالی به رهنمودهای مقام معظم رهبری درباره‌ی شرایط قانونگذاری، خود بهترین راهنماست. همانطور که ایشان در بیانات خود تأکید بر لزوم تغییر در قوانین کنترل جمعیت داشتند، قبل از آن و به مراتب پیش از آن در مورد بایدهای تقنین سخنانی ایراد کرده‌اند که باید سرلوحه‌ی تقنین در این حوزه قرار گیرد. کامل بودن، ماندگار بودن، کارشناسی بودن، گره‌گشا بودن، ناظر بودن به مشکلات زندگی مردم، قابل تطبیق بودن با شرایط زندگی مردم، صریح، شفاف و مفید بودن و غیر قابل تأویل بودن همه از جمله شرایطی است که از دیدگاه ایشان لازمه‌ی تقنین مناسب است.^۱

^۱ - بیانات مقام معظم رهبری در جمع نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۷/۳/۲۱





باید دانست که سیاست‌های جمعیتی بیش از آنکه تابع قوانین و مقررات باشند تابع فرهنگ حاکم بر جامعه‌اند. سیاست کاهش جمعیت که بیش از دو دهه از شروع آن می‌گذرد، برای اصلاح نیاز به زمینه سازی و بستر سازی گسترده دارد که قانون گذاری، یکی از این حوزه‌هاست که اهمیت بسیار زیادی دارد.

به نظر می‌رسد قانونگذار باید در این زمینه موارد زیر را به عنوان ملاک‌های قانونگذاری در نظر بگیرد:

- واقع بینی و درک صحیح از اوضاع و شرایط اجتماعی
- عقلانیت و پرهیز از تصمیمات شتابزده و عجولانه
- در نظر گرفتن ویژگی‌های قومی، طایفه‌ای و مذهبی
- پیش بینی نیازهای جمعیتی جامعه‌ی ایرانی پس از تحقق سیاست افزایش جمعیت همچون نیازهای فرهنگی، دینی و اعتقادی، اقتصادی، بهداشتی، عاطفی و...

- هماهنگی کامل بین قوه‌ی مقننه و سایر قوا جهت اجرای قوانین
- بررسی دقیق آثار منفی افزایش جمعیت همچون بزه کاری، حاشیه نشینی شهری، مهاجرت، اعتیاد و... و لزوم چاره اندیشی برای آن‌ها.
- لزوم اصلاح قوانین موجود و تصویب قوانین جدید جهت تدارک شرایط لازم برای افزایش تولید و برآورده کردن نیازهای جمعیتی.





-افزایش سطح آگاهی و اصلاح دیدگاه عمومی به مسأله افزایش جمعیت با همکاری سایر قوا، نهادها و ارگان‌ها.

-تقویت و توسعه‌ی تأمین اجتماعی جهت حمایت از سالمندان.

-ایجاد مشوق‌های لازم و کارآمد در زمینه‌های مختلف و با استفاده از الگوی بومی و کشورهای موفق در زمینه افزایش جمعیت.

نتیجه گیری

اقدام مجلس شورای اسلامی در لغو قانون تنظیم خانواده مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن و نیز محدودیت‌های ناشی از سایر قوانین، اقدامی بود مناسب و به جا. اما به نظر می‌رسد که تقنین در حوزه‌ای با این اهمیت نیاز به دقت و موشکافی بیشتری دارد چرا که زحمات حدود نه ماهه‌ی مجلس در تصویب این لایحه، به علت عدم انجام کار کارشناسی دقیق جهت فراهم کردن منابع مالی، به علت داشتن بار مالی برای دولت و مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی توسط شورای نگهبان، رد شد.

از طرفی عامل اصلی گرایش مردم به فرزند آوری کمتر، به طور کامل متأثر از این قانون و سایر قوانین نبود تا با لغو آن‌ها گرایش به سمت افزایش جمعیت بیشتر شود؛ چرا که قانون تنظیم خانواده و سایر قوانین برای فرزند سوم به بعد محدودیت‌های اجتماعی، رفاهی و اقتصادی در نظر گرفته بودند حال آنکه خانواده‌ها گرایش زیادی به دو فرزند و تک فرزندی داشته و دارند. مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز علیرغم جامعیت نسبی، در





افق راهبردی شکل گرفته و اساساً در مقام تعیین اهداف کلان می‌باشد و قابلیت اجرا ندارد.

در مجموع به نظر می‌رسد تقنین در حوزه جمعیت، دقتی بسیار و نگاهی سیستمی و شکیبایی زیادی نیاز دارد. باید بیش از آنکه تأکید به فرزند آوری شود، از طریق قانون گذاری مناسب، مقدمات فرزند آوری فراهم شود. قانونگذاری مناسب در زمینه‌های اشتغال، مسکن، قوانین بانکی و بیمه‌ای، آموزشی و تحصیلی، خدمت سربازی پسران، فرهنگی و عقیدتی، بهداشتی، حمایت بهزیستی از سالمندان و اقشار ضعیف و ... همه از حوزه‌هایی هستند که نمی‌توان با شتابزدگی همه‌ی آن‌ها را سامان داد و به زودی به نتیجه رسید.





منابع و مأخذ

قرآن کریم.

آشفته تهرانی، دکتر امیر، جامعه شناسی و آینده نگری جامعه‌ی ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی چاپ اول ۱۳۶۴.

سخنرانی مقام معظم رهبری در جمع مردم بجنورد، در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۱۹.

سخنرانی مقام معظم رهبری در جمع دولتمردان در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۳.

سخنرانی مقام معظم رهبری در جمع مداحان اهل بیت در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱۱.

سخنرانی مقام معظم رهبری در جمع نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۱۳۸۷/۳/۲۱.

جامع الاخبار، تاج الدین محمد بن محمد بن حیدر شعیری.

رهبری، حسن، اسلام و سامان دهی جمعیت، بوستان کتاب قم، ۱۳۸۵.

لویی بدن، تاریخ عقاید اقتصادی، ترجمه فارسی، چاپ دوم، انتشارات مروارید، تهران ۱۳۴۳.

نعمت الله تقوی، جمعیت و تنظیم خانواده، جامعه پژوه و نشر دانیال، ۱۳۷۹.

