

تاملی بر اهمیت، ضرورت و محتوای سیاست‌های کلی جمعیت از منظر حقوق عمومی

ابراهیم موسی‌زاده^۱

زهره دانش‌ناری^۲

محسن خوشنویسان^۳

چکیده:

جمعیت هر کشور به مثابه یکی از عوامل توسعه مطرح است. از این رو، شناخت ویژگی‌های جمعیتی هر کشور و سیاست‌های مربوط به آن در رشد و توسعه همه‌جانبه و پایدار، از اهمیت به سزایی برخوردار است. از دیدگاه حقوقی، نیز، جمعیت یکی از عوامل ساختی دولت-کشور می‌باشد. نقش جمعیت یک کشور و وضعیت جوانی یا پیری آن در همه ابعاد تصمیم‌گیری‌های حکومتی، انکارناپذیر است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توجه به اصولی مانند اصل دوم، بند ۱۱ اصل سوم (تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور)، بند ۱۳ همین اصل (تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها)، اصل نهم (تفکیک‌ناپذیری آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی)، اصل یکصدوپنجاه و دوم (نفی هر گونه سطله‌جویی و سلطه-پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور در سیاست خارجی) نشان می‌دهد، سیاست‌های جمعیتی مناسب، نقش مهمی در تحقق استقلال و تمامیت ارضی کشور دارد. علی-رغم اهمیت موضوع، در سال‌های اخیر توجه به حفظ تعادل جمعیت از حیث جوانی و پیری مورد غفلت قرار گرفته و رشد منفی جمعیت می‌تواند سرمنشا بروز مشکلات عدیده‌ای قرار گیرد. در این راستا و در جهت توجه به این امر مهم، مقام معظم رهبری، به تازگی بر اساس بند ۱ اصل یکصدودهم قانون اساسی، سیاست‌های کلی جمعیت را جهت اجرا به دستگاه‌هایی اجرایی ابلاغ کرده‌اند. از یک سو، این سند، حاوی نکات بدیعی است که بررسی آن از بعد حقوقی مفید است و از سوی دیگر شناسایی ضرورت ابلاغ سیاست‌های مذکور از حیث حقوق عمومی نیز امری ضروری است.

واژگان کلیدی: جمعیت، توسعه، سیاست‌های کلی، مقام رهبری، سیاست‌های کلی جمعیت، تمامیت ارضی

۱- دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
۲- دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه تهران
۳- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران

مقدمه:

از دیدگاه حقوقی، جمعیت از عوامل ساختی دولت-کشور است. جمعیت در کنار سرزمین و قدرت سیاسی عناصر تشکیل‌دهنده یک کشور را تشکیل می‌دهند.

جمعیت، عامل انسانی دولت است. بدون جمعیت دولت وجود پیدا نمی‌کند و جمعیت نیز به خودی خود تشکیل دولت را نمی‌دهد. اما منظور از جمعیت، صرف یک توده انسانی مستقر در یک سرزمین نیست، بلکه جمعیتی است که افراد آن را پیوندها و همبستگی‌های عمیق معنوی و فرهنگی و اقتصادی و اجتماعی به یکدیگر مرتبط می‌سازد و او را در عرصه گیتی به عنوان یک ملت قلمداد می‌نماید. (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰، ۲۷)

جمعیت یک کشور با پیوندهای عاطفی و روانی با سرزمین خود علقه می‌یابند. امروزه، بیشترین تاکید بر عوامل معنوی در ایجاد یک دولت است. در حال حاضر، صرف‌نظر از توجه به جمعیت به عنوان یک عامل ساختی، این مفهوم، به عنوان یکی از عوامل مهم در توسعه پایدار نقش مهمی ایفا می‌کند. به طور کلی درباره نقش جمعیت در رشد و پیشرفت کشور نظرات مختلفی وجود دارد که در یک طیف از خوشبینانه تا بدبینانه قرار دارند.

دیدگاه بدبینانه (مالتوس و نئو مالتوسین‌ها)، خوشبینانه (بازراپ، سایمون و کوزنست) و بی-طرفانه (مدل‌های جدید اقتصادی) مطرح شده که به ترتیب رشد جمعیت را مانع، محرک و بی-تاثیر در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی می‌دانند. علاوه بر این در رویکرد و گفتمان جدید جمعیت و توسعه، به ویژه با توجه به تجربه انتقال ساختار سنی شرق آسیا و رشد معجزه‌آسای همراه با آن، تئوری پنجره جمعیتی^۱ و مفاهیم مرتبط با آن از قبیل فایده یا امتیاز جمعیتی، هدیه جمعیتی و ... در خصوص تاثیرات رشد و پویایی جمعیت بر رشد و توسعه اقتصادی مطرح شده‌است. در هر سه رهیافت و مدل نظری بر رشد جمعیت به عنوان تغییر پویایی جمعیت تاکید شده‌است. (فولادی، ۱۳۹۰، ۱۶۰)

در ماه می ۲۰۰۶، ویلادیمیر پوتین رییس جمهور روسیه، جمعیت این کشور را بزرگ‌ترین چالش پیش روی این کشور نام نهاد. روسیه برای ایجاد صلح جهانی و رسیدن به قدرت نیاز به جمعیت دارد. در نظریه انتقال قدرت، جمعیت عنصری کلیدی در قدرت است.

در حال حاضر روسیه در بحرانی جمعیتی به سر می‌برد. نرخ بالای اعتیاد به الکل، بیماری‌های قلبی و فقدان سرمایه‌گذاری در زمینه‌های بهداشتی، ۴۰ سال بحران اقتصادی منجر به افزایش نرخ مرگ و میر شده است. این امور سبب شده تا بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۰ جمعیت روسیه ۵،۴ میلیون نفر کاهش یافت. نتایج تحقیقات صورت گرفته نشان می‌دهد، کاهش جمعیت فعال در سیاست خارجی مؤثر است و سبب منفعل شدن سیاست خارجی می‌شود. کاهش جمعیت پدیده‌ای نسبتاً نادر است، چرا که در طول تاریخ بشر همواره باروری بالا بوده است. تعدادی از پژوهشگران سیاست خارجی موضوع جمعیت را در مرکز تجزیه و تحلیل خود قرار داده‌اند.

^۱ -demographic window

دانشمندان استدلال می‌کنند که جمعیت‌شناسی به عنوان عاملی در ارزیابی سیاست خارجی محسوب می‌شود. (Sciubba, 2014, 206)

پیوند میان علم حقوق با سایر رشته‌های علمی، موشکافی مفهوم جمعیت را از حیث حقوقی ناگزیر می‌سازد. برای مثال، وضع قوانینی در راستای تسهیل ازدیاد یا کاهش جمعیت، مقررات مربوط به حمایت خانواده و تامین اجتماعی اثرات حقوقی را بر جمعیت نشان می‌دهد. در جامعه‌ای که اطلاعات جمعیتی بیشتری در دست است، نظم اجتماعی تضمین‌شده‌تری وجود دارد. همچنین در شرایطی که مسئله جمعیت ملموس‌تر مطرح شود و مردم، دست‌اندرکاران و برنامه‌ریزان به جمعیت بهای بیشتری دهند و روی آن تاکید بیشتری مبذول دارند، چنین جامعه‌ای دارای نظام حقوقی بیشتری می‌شود. در صورتی که به مسئله جمعیت بها داده نشود و تصویر گویایی از جمعیت در دست نباشد، حقوق‌دانان به راحتی نمی‌توانند وظایف خود را به طور مطلوب انجام دهند. (شیخی، ۱۳۷۳، ۵۱)

پس از درک مفهوم، اهمیت و جایگاه جمعیت به عنوان عامل مهم توسعه، نیازمند آشنایی با مفهومی دیگر هستیم. این مفهوم "سیاست‌های کلی"^۱ نام دارد. سیاست‌های کلی یکی از مفاهیم کلیدی در امور برنامه‌ریزی بلند مدت و دانش مدیریت است.

واژه سیاست دو معنای کاملاً متفاوت دارد. در معنای اول، سیاست به معنای روش انجام کارها یا قواعد تصمیم‌گیری است. برای مثال در جمله "سیاست اداره در رسیدگی به درخواست‌ها می‌تواند بهتر باشد." سیاست در معنای اول به کار رفته‌است. در معنای دوم، سیاست به عنوان برنامه‌های اساسی مطرح می‌شود و به طور خاص اشاره به محتوای برنامه‌ها دارد. مطالعات مربوط به سیاست‌های کلی در هر دو معنا کاربرد دارد. کماکان، بحث در زمینه سیاست‌های کلی نسبتاً بکر باقی‌مانده است. (William A. Darity, 2008)

مفهوم سیاست‌های کلی در حقوق ایران نشأت گرفته از اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که بر اساس آن تعیین این سیاست‌ها از جمله اختیارات مقام رهبری است. بر این اساس، مقام رهبری به فراخور نیازهای جامعه و مسائل مهم و مبتلا به، سیاست‌های کلی را تعیین و جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌کنند. اخیراً، سیاست‌های کلی جمعیت، نیز، از سوی مقام رهبری ابلاغ شده‌است. بررسی این سیاست‌ها و توجه به قوانین مرتبط با این سیاست‌ها و شناخت نقاط ضعف و قوت قوانین و ارائه راهکار در جهت بهبود وضعیت فعلی موثر خواهد بود. بر این اساس، مقاله حاضر در سه گفتار تهیه شده‌است. در گفتار اول، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی تبیین خواهد شد. در گفتار دوم، به بررسی ضرورت و اهمیت شاخص جمعیت از بعد حقوق عمومی می‌پردازیم و در گفتار پایانی قوانین مرتبط با سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی از سوی مقام رهبری از دیدگاه حقوقی بررسی خواهد شد.

^۱ -public policy

۱- مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی

فرهنگ حقوقی بلک، سیاست‌های کلی را به این شکل معرفی می‌کند: سیاست‌های اعلام شده از سوی دولت با هدف تحت پوشش قرار دادن شهروندان. این سیاست‌ها در راستای تامین منافع عمومی به کار بسته می‌شوند. مفهوم کلی در عبارت سیاست‌های کلی به آن معنا است که سیاست‌های مزبور جنبه نوعی دارند و نه شخصی. بنابراین، اگر یک سیاست برای شخص یا طبقه خاصی مفید باشد، اما در تناقض با حقوق ملت باشد، چنین سیاستی به عنوان سیاست کلی پذیرفتنی نیست. (Black law dictionary)

سیاست‌گذاری در امر کشورداری عبارت است از تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی که در آن مقتضیات کلی دولت، اعمال و مصالح جمعی ملت تامین می‌شود. منظور از سیاست کلی دولت در درجه اول، تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور و منظور از مصالح جمعی ملت، به کارگیری سیاست‌های متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و ... است تا در آن خواسته‌های مردم برآورده شود. در بیانی دیگر سیاست‌های کلی حاوی اصولی برای تحقق آرمان‌ها هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌کنند. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ۱۵۵)

در مورد جایگاه سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی، دو دیدگاه متفاوت وجود دارد:

۱-۱- نظریه ارشادی بودن سیاست‌های کلی نظام: پیروان این نظریه معتقدند، بیان و ابلاغ سیاست‌های کلی صرفاً جنبه توصیه‌ای دارد و مقام رهبری سیاست‌های مذکور را از باب توصیه و ارشاد به قوای سه‌گانه ابلاغ می‌کند و این قوا الزامی به پذیرش و به کارگیری این سیاست‌ها در تدوین قوانین و برنامه‌های خود ندارند. به نظر می‌رسد، پذیرش چنین نظری با منطبق حقوقی حاکم بر روح قانون اساسی متعارض است. قانون اساسی بالاترین سند حقوقی یک کشور و حاوی احکامی است که قانونگذار اساسی در پی تحقق این احکام و اصول است. مفهوم سیاست‌های کلی به عنوان اختیارات مقام رهبری در قانون اساسی ذکر شده است و تلقی آن به عنوان امری که صرفاً جنبه مشورتی دارد، دور از ذهن به نظر می‌رسد. توجه به شان مقام رهبری و مقام ریاست کشور نیز دیدگاه ارشادی بودن را زیر سوال می‌برد. در بند ۲ اصل ۱۱۰ نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز بیان شده است. اگر امری صرفاً جنبه توصیه‌ای داشته باشد، دیگر نظارت بر اجرای آن امری عبث خواهد بود که از قانونگذار اساسی بعید به نظر می‌رسد.

۱-۲- در مقابل این دیدگاه، آن چه در عمل رخ می‌دهد، بر اساس دیدگاهی است که این سیاست‌ها را الزام‌آور می‌داند و این نهاد را یک مقوله مدیریتی-حقوقی تلقی می‌نماید. بنابراین، از این منظر صواب آن است تا بر این سیاست‌ها اثر حقوقی مترتب بوده و نظارت پیش‌بینی شده نیز حقوقی باشد. (اسماعیلی و همکار، ۱۳۸۷، ۸۸)

بعد از آشنایی با مفهوم سیاست‌های کلی و روشن شدن ماهیت این سیاست‌ها در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و تاکید بر نقش الزام آور بودن آنها به بررسی اهمیت و ضرورت مقوله جمعیت از دیدگاه حقوق عمومی می‌پردازیم:

۲- جمعیت و نقش آن در تحقق توسعه

جمعیت در لغت به معنای انجمن شدن، گرد هم آمدن، همگروهی، گروه و مردم بسیاری که در جایی گرد آیند، سکنه یک ده، شهر، ایالت و کشور آمده‌است. (دهخدا، ۱۳۷۳، ص ۸۵۰) رابطه اجتناب‌ناپذیر بین پدیده جمعیت از یک طرف و توسعه و شکوفایی اقتصادی از طرف دیگر طی قرن جاری هر چه بیشتر نزدیک شده‌است. به دنبال توسعه صنعت، بهداشت، بهبود وضعیت درمان، افزایش تولیدات کشاورزی و ... شانس دوام و بقای جمعیت نسبت به هر زمانی در گذشته بیشتر شده‌است. به همین خاطر تعداد جمعیت نیز به شکل بی‌سابقه‌ای در طول تاریخ پیدایش نوع بشر افزایش یافته‌است. به همین جهت، سیاست‌گذاران جمعیتی، اقتصاد دانان و جامعه‌شناسان توسعه موضوع برنامه‌ریزی جمعیت را در اولویت قرار داده‌اند. رابرت مالتوس، اقتصاد دان انگلیسی نیز حدود ۲ قرن پیش با تأکید فراوان در تحقیقات و مقالات خود به رابطه بین جمعیت و منابع پرداخت. وی یادآور شد که جمعیت عموماً با تصاعد هندسی افزایش می‌یابد، در حالی که منابع با تصاعد حسابی افزایش می‌یابد. از این رو جمعیت باید به نحوی افزایش یابد که با روند افزایش منابع هماهنگی پیدا کند. در این راستا سیاست‌های جمعیتی در هر کشوری اجرا می‌گردند. (شیخی، ۱۳۸۰، ۱۷۰)

سیاست‌های جمعیتی استانداردها و هنجارهایی را شامل می‌شود که از طریق آن به توسعه اقتصادی، صنعتی و اجتماعی می‌توان دسترسی پیدا کرد. به عبارت دیگر سیاست‌های جمعیتی دربرگیرنده موضوعاتی است که هماهنگ‌کننده جمعیت با تکنولوژی است. سازمان ملل نیز آن را تعریف کرده‌است و تاکید دارد که به هر حال از طریق سیاست‌گذاری‌های جمعیتی می‌توان به توسعه دست یافت. در تعریف سیاست‌های جمعیتی برلسون سه ویژگی عمده را برشمرده‌است:

۱- اقداماتی که توسط دولت‌ها به شکل بیانیه، قوانین و ضوابط و برنامه‌های مربوط به مدیریت جمعیت به اجرا درمی‌آید.

۲- سیاست‌های جمعیتی دربرگیرنده وقایع جمعیتی است.

۳- سیاست‌های جمعیتی اشاره به اهداف و پیامدهای طراحی‌شده‌ای که رویدادهای جمعیتی را تغییر می‌دهد، دارد. (شیخی، ۱۳۷۳، ۱۳۷)

جمعیت هر کشوری نقش مهمی در رشد و پیشرفت یک کشور دارد. از این رو، سیاست‌های مربوط به کنترل یا افزایش جمعیت اهمیت زیادی دارند. در واقع به کارگیری یک رویکرد صحیح در سیاست‌های جمعیتی و برقراری تعادل بین هرم‌های جمعیتی، نیازمند برنامه‌ای راهبردی، دقیق و همه‌جانبه است. تحقق چنین برنامه‌ای، نیازمند همکاری مستعدانه مردم و نهادهای دولتی است. جوانی جمعیت، تکالیفی مانند فراهم کردن زمینه اشتغال، آموزش و

پرورش و تامین و رفاه اجتماعی بر دوش دولت‌ها می‌گذارد، پیر شدن جمعیت نیز تبعاتی مانند کاهش تولید و نیروی دفاعی و در نتیجه ضعف قوای ملی را در پی دارد. توسعه خود از مفاهیم انسانی است و دارای ابعاد گسترده‌ای است که یکی از موارد آن جمعیت است. اهمیت موضوع جمعیت در سایر کشورها نیز مورد توجه قرار گرفته است.

کمیسیون رشد جمعیت و آینده ایالت متحده آمریکا، در گزارش خود به نکات جالبی اشاره کرده‌است. در حال حاضر ۴ برنامه در این کشور اهمیت دارد: اثرات رشد سریع جمعیت در گذشته که تا امروز هم اثرات آن قابل مشاهده است، تصمیم‌گیری در مورد رشد جمعیت در آینده، توجه به سطح کیفیت زندگی مردم آمریکا و جمعیت و در نهایت، توجه به این نکته که رشد کم جمعیت منجر به بهبود سطح کیفیت زندگی مردم می‌شود. رشد جمعیت در ایالات متحده به سرعت در حال افزایش است و احتمالاً در پایان قرن، ۵۰ میلیون آمریکایی مازاد بر آمار تخمینی به جمعیت اضافه خواهد شد. چندی پیش با افزایش آمار مربوط به تولد، کمبود تعداد مدارس و معلمان محسوس بود. در حال حاضر، تعداد افراد جویای کار و اشتغال در حال افزایش است. کمیسیون، اثرات رشد جمعیت را بر اقتصاد، جامعه، دولت، منابع و محیط زیست بررسی می‌کند و هیچ استدلال قانع‌کننده‌ای برای ادامه رشد ملی وجود ندارد. مشکلات کیفیت زندگی وجود دارد. نابرابری در فرصت‌های زندگی، مرگ‌های زودرس و امید زندگی پایین و فقر از مشکلات موجود است. طیف وسیعی از بیماری‌های قابل پیشگیری وجود دارد. تعدادی از نقص‌های مادرزادی مربوط به فقدان مراقبت‌های کافی در زمان بارداری است.

(the center for research on population and security, 2010)

از حیث بین‌المللی نیز سازمان ملل متحد در نشست‌های خود به موضوع جمعیت توجه کرده‌است.

گزارش شورای اقتصادی اجتماعی سازمان ملل در مورد جمعیت و سالمندی آن، مورد توجه است. این گزارش بر سه اولویت مبتنی است: سالمندان و توسعه، پیشرفت سلامت و رفاه برای سالمندان و نیز ایجاد حمایت و امنیت برای این قشر. مسایل مربوط به پیر شدن جمعیت، نقش مهمی در کنفرانس‌های بین‌المللی در طول دو دهه گذشته داشته‌است. از جمله: کنفرانس بین‌المللی جمعیت و توسعه که در سال ۱۹۹۴ برگزار شد که بر اساس آن تأثیرات اقتصادی و اجتماعی جمعیت در همه جوامع پذیرفته شده‌است. پس از آن، اقدامات کلیدی برای اجرای بیشتر این برنامه در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید. در پنجاه‌ویکیمین جلسه کمیسیون جمعیت و توسعه در سال ۲۰۱۳، دبیر کل، ارتقای حقوق و حمایت از سالمندان را به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر توسعه می‌داند و توجه به این امور در دستور کار در سطح ملی و جهانی قرار می‌گیرد. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد، تعداد افراد سالمند (بالای ۶۰ سال) از هشتصد و چهل و یک میلیون نفر در سال ۲۰۱۳ به رقم بیش از دو میلیارد در سال ۲۰۴۷ خواهد رسید.

(world population ageing, 2013, department of economic and social affairs population division,5)

بررسی و شناخت چند و چون تکامل کمی و کیفی جمعیت از آن رو در کانون توجه اقدامات و تلاش‌های توسعه قرار می‌گیرد که تامین نیازهای اساسی، پاسخگویی به مطالبات اجتماعی و ارتقا و اعتلای سطح زندگی مردم، مقصد نهایی تمام تلاش‌های توسعه است. افزون بر این، برای این که این آرمان‌ها جامه عمل بپوشند و از قوه به فعل درآیند، بیش از هر عاملی نیازمند کوشش آگاهانه خود مردم است. به همین دلیل است که جمعیت از منظر توسعه هم هدف تلقی می‌شود و هم کلیدی‌ترین عامل و وسیله نیل به هدف. این ماهیت دو وجهی طبعاً ضرورت شناخت هرچه دقیق‌تر ویژگی‌های کمی و ساختاری جمعیت را در فرآیند برنامه‌ریزی دوچندان می‌کند. (مجله ضمیمه برنامه، ۱۳۸۱، ۴)

بنابراین، جمعیت عاملی است که در عین آن که یکی از عوامل توسعه است، خود، هدف توسعه نیز می‌باشد. یعنی در نهایت سودبران از فواید توسعه، خود اعضای جامعه هستند.

جمعیت از سه کانال، یعنی افزایش عرضه نیروی کار، پس‌انداز و سرمایه‌انسانی که اثری متقابل بر هم دارند، بر رشد و توسعه اقتصادی اثر می‌گذارد و باعث ایجاد فرصت‌های گوناگون برای رشد تولید سرانه می‌شود. در واقع، تاثیر ساختار سنی بر تولید ناخالص داخلی کل که افزایش نسبت‌های جمعیت در سنین کار و در نتیجه تعداد تولیدکنندگان به مصرف‌کنندگان را منجر می‌شود، افزایش می‌یابد. در جوامعی که بخش چشمگیری از مسایل اقتصادی و اجتماعی در اداره دولت قرار دارد، با افزایش گروه‌های سنی مختلف جمعیت، دولت متحمل بخشی از هزینه‌های مربوط به رفاه، سلامت و نیز تامین اجتماعی آن‌ها می‌گردد و با توجه به رابطه حاصل شده معنادار میان مخارج دولت و رشد اقتصادی، می‌توان گفت، که تغییرات جمعیتی از کانال تغییر در مخارج دولت می‌تواند رشد اقتصادی را تحریک کند. به بیان دیگر، دولت در اقتصاد، نقش هدایت‌کننده دارد که تولید کالاها و خدمات، ایجاد امنیت اقتصادی و اجتماعی و پرداخت‌های انتقالی برای ایجاد و گسترش هماهنگی اجتماعی، انجام هزینه‌های دفاعی، وضع قوانین، فراهم کردن زمینه برای رشد اقتصادی، همه بر عهده اوست. (حیدری و همکاران، ۱۳۹۱، ۸۵)

نظر بر اهمیت موضوع توسعه در نظام حقوقی کشور، با قوانینی با عنوان قوانین برنامه توسعه مواجه هستیم که دربردارنده راهبردهایی برای تحقق توسعه همه‌جانبه کشور هستند. در این قوانین، ابعاد توسعه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی تبیین می‌شود. به نظر می‌رسد به لحاظ حقوقی، قوانین توسعه ماهیت ویژه‌ای دارند. اگرچه بسیاری از مواد قوانین توسعه همراه با ضمانت‌اجراهای خاص است، اما در برخی مواد این قوانین، اصول و راهبردهای کلی بیان شده است که جنبه فرهنگی و اجتماعی دارند و فاقد ضمانت‌اجراهای خاص هستند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی، تأسیس خاصی با عنوان قانون توسعه بیان نشده و بنابراین این قوانین در دسته قوانین عادی قرار می‌گیرند. اما به نظر می‌رسد، اگر در بین قوانین عادی نیز قائل به سلسله‌مراتب شویم، باید بگوییم از حیث اهمیت، قوانین توسعه اهمیت بیشتری از سایر قوانین

عادی دارند. علت این مسئله را باید در همان تحقق بخشیدن توسعه و پیش‌بینی اهداف و راهبردهای کلان دانست. جمعیت نیز به عنوان یک مسئله مهم در قوانین توسعه مورد توجه و امعان نظر قانونگذار قرار گرفته‌است.

بعد از وقوع انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی و ایجاد روحیه امید و نشاط در مردم، رشد جمعیت به یک باره افزایش یافت به نحوی که برنامه‌های مختلفی در راستای کنترل رشد جمعیت و تحدید آن صورت گرفت.

نتایج سرشماری سال ۱۳۶۵ سنگینی بار افزایش جمعیت را بیش از هر زمانی به نمایش گذاشت. آهنگ رشد جمعیت کشور با میزان باروری در شرایطی رو به فزونی گذاشت که به دلیل تحریم اقتصادی و وقوع و استمرار جنگ امکانات مورد نیاز برای تامین نیازهای ضروری و اولیه آنها رو به کاهش نهاد. به همین دلیل دولت از سال ۱۳۶۸ سیاست تعدیل میزان رشد جمعیت را اعمال کرد و دور دوم سیاست کنترل موالید آغاز شد. (زارع، ۱۳۸۴، ۲۲۳)

مقابله با رشد جمعیت به حدی مهم شد که به عنوان یکی از محورهای کلیدی در برنامه اول توسعه مورد توجه قرار گرفت. بر اساس این برنامه، در زیر مجموعه "تصویر کلان برنامه"، ذیل عنوان "جمعیت" این موارد آمده‌است:

خطوط سیاست کلی تحدید موالید در کشور: بر مبنای بررسی‌های به عمل آمده اعمال سیاست تعدیل موالید از ۶,۴ مولود زنده به دنیا آمده در طی دوران بالقوه باروری یک زن (سال ۶۵) به ۴ نوزاد در سال ۹۰ کاهش و نرخ رشد طبیعی جمعیت از ۳,۲ به ۲,۳ درصد در همین مدت با توجه به ساختمان فعلی بسیار جوان جمعیت و ویژگی‌های زیستی و فرهنگی جامعه امکان‌پذیر خواهد بود. از این رو، کاهش باروری عمومی زنان تا حد ۴ نوزاد و نرخ رشد طبیعی ۲,۳ درصد در سال ۹۰ مهم‌ترین هدف‌های دراز مدت سیاست تحدید موالید کشور خواهد بود و متناسب با این هدف‌ها کاهش نرخ رشد طبیعی جمعیت به ۲,۹ درصد در انتهای این برنامه و ابتدای برنامه توسعه بعدی از طریق اثرگذاری آگاهانه و برنامه‌ریزی شده بر متغیر باروری به عنوان عمده‌ترین هدف جمعیتی این برنامه در نظر گرفته شده است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود در این برنامه به صراحت بر سیاست‌های تحدید موالید تاکید شده‌است و یکی از تکالیف وزارت بهداشت اجرای برنامه تنظیم خانواده است. اجرای این برنامه حالت افراط به خود گرفت به گونه‌ای که امروزه بر اساس آمار رسمی مرکز آمار ایران، ساختار جمعیت ایران در آینده نه چندان دور به شدت با پدیده سالخوردگی جمعیت مواجه است.

از سال ۱۳۶۷ وزارت بهداشت با راه‌اندازی خانه‌های سلامت و بهداشت، فاصله‌گذاری بین زایمان-ها را از طریق گسترش دسترسی به وسایل مدرن پیشگیری از بارداری در پیش گرفت. صداوسیما در راستای شعار "دو بچه کافی است" آموزش‌ها و تبلیغاتی را از طریق پخش تیزر و فیلم‌های کوتاه انجام داد و نقش بزرگی در همگانی کردن این شعار ایفا کرد. نظام آموزش عالی، واحد تنظیم خانواده را جزء واحدهای درسی تمام رشته‌های دانشگاه قرار داد. در تمام مراکز و

سازمان‌ها، پوسترهایی در راستای تبلیغ فرزندآوری کمتر مشاهده می‌شد و حذف کلیه سیاست‌های تشویقی ۳ اولاد به بالا به عنوان اساس فعالیت‌های اجرایی مدنظر قرار گرفت و این گونه جمعیت ایران کنترل شد. (سوختانلو و همکار، ۱۳۹۲، ۴۸)

اگرچه بنا بر آن بود تا جمعیت ایران کنترل شود، اما تبلیغات افراط گونه و بیش از حد، سبب شد تا رشد جمعیت به شدت کاهش یابد و این مسئله پیامدهای ناگواری را در پی خواهد داشت. جمعیت یک کشور با فعالیت خود و افزایش تولید، تحقق‌بخش اهداف توسعه است و با کاهش جمعیت، روند توسعه اگر نگوئیم متوقف، حداقل با کندی مواجه خواهد شد.

۳- جمعیت و نقش آن در قدرت سیاسی:

از دیدگاه حقوق اساسی، جمعیت یکی از عوامل تشکیل‌دهنده دولت-کشور است. عوامل ساختی دولت-کشور عبارتند از: جمعیت، سرزمین و قدرت سیاسی. در بین سه عامل مزبور، نقش جمعیت در تحقق قدرت سیاسی انکارناپذیر است و در واقع دولت-کشور بدون جمعیت وجود ندارد، در حالی که این گزاره در مورد سرزمین مصداق ندارد.

تردیدی نیست که سرزمین یکی از شرایط عینی تشکیل دولت است، ولی قبول این نظریه، چنین نتیجه می‌دهد که اگر مفهوم سرزمین را از دولت-کشور حذف کنیم، موجودیت دولت-کشور را از آن گرفته‌ایم. در حالی که تاریخ نشان می‌دهد بسیاری از دولت‌ها در مکانی خارج از محل استقرار بعدی و نهایی خود تشکیل شده و موجودیت خود را از طریق اعمال سیاسی نظامی و غیره به منصف ظهور رسانده‌اند و پس از مبارزه‌های طولانی، توانسته‌اند به سرزمین موردنظر خود دست یابند. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۸، ۶۱)

نظریه‌ای وجود دارد، موسوم به تسلیحات یعنی همه‌چیز؛ تسلیحات به عنوان عامل مهمی در جنگ به شمار می‌آید؛ اما یک عامل قاطع و سرنوشت‌ساز نیست. زیرا این عامل انسان است که محاسبات را رقم می‌زند نه تسلیحات.

رقابت میان قدرت‌ها صرفاً مبارزه توانایی اقتصادی و نظامی آن نیست، بلکه اندیشه‌ها و روحیات انسانی نیز در این رقابت نقش دارند. (حافظی و همکاران، ۱۳۸۸، ۱۳۵)

نقش مهمی که جمعیت در تحقق قدرت سیاسی دارد، انکارناپذیر است. در این زمینه نظریات مختلفی وجود دارد. در برخی از این نظریات به وجود همبستگی مثبت میان جمعیت و قدرت سیاسی معتقدند.

اگرچه وجود یک همبستگی مثبت فیما بین حجم جمعیت یک کشور و توان تاثیرگذاری آن بر امور بین‌المللی بدیهی و خالی از اشکال می‌باشد؛ در عین حال این صرفاً یک برداشت کلی است. آشکار است که حجم جمعیت به تنهایی نمی‌تواند تبیین‌کننده تغییر و تحولات حاصل در قدرت بین‌المللی باشد. محتملاً پنج متغیر در خصوص تعیین قدرت یک ملت در امور جهانی ضروری می‌باشند:

۱- حجم جمعیت

۲- درآمد سرانه

۳- تسلط بر منابع طبیعی، خصوصاً منابع و وسایلی که در خصوص جنگ مهم و ضروری اند.

۴- میزان انگیزش و تمایل حکومتی جهت دستیابی به اهداف بین‌المللی

۵- کارایی حکومت در بسیج منافع و وسایل در راستای نیل به اهداف

حجم جمعیت به دو دلیل حایز اهمیت است: نخست اگر ملتی بخواهد افراد بی‌شماری را برای خدمات نظامی در اختیار داشته‌باشد، دارا بودن جمعیتی عظیم امری اجتناب‌ناپذیر است، ثانیاً حجم جمعیت از این لحاظ نیز مهم است که برای هزینه‌های پرداخت مربوط به استقرار ارتش و کمک‌های خارجی و سایر مخارجی که موجبات ارتقای قدرت یک ملت را فراهم می‌کند، تلاش و کوشش مولد هر یک از نیروهای کار جامعه می‌تواند به میزان معینی در این راستا مفید واقع شود. (دیوید. ام. هیر، ۱۳۸۰، ۲۱۳)

به نظر می‌رسد که در قدرت سیاسی همه‌جانبه، جمعیت نقش مهمی ایفاء می‌کند، اما افزایش جمعیت در ایران از بعد دیگری نیز حایز اهمیت است. در اصول قانون اساسی به مسئله استقلال و تمامیت ارضی توجه شده است. تمامیت ارضی به معنای رسمیت سرزمینی یک کشور و ممنوعیت تجاوز سایر کشورها است. تمامیت ارضی به معنای استقلال سرزمینی یک کشور است. اصل تمامیت ارضی در اصل ریشه در حقوق بین‌الملل دارد. بر این اساس، کشورها باید مرزهای بین‌المللی یکدیگر را به رسمیت بشناسند و از تجاوز به مرزهای یکدیگر خودداری کنند. به دلیل اهمیت اصل تمامیت ارضی، مرزهای کشورها معمولاً در معاهدات بین‌المللی مشخص می‌شود.

در جهان کنونی، سرزمین پهنه‌ای جغرافیایی است با مرزهای پیرامونی مشخص که جنبه حقوقی حاکمیت را بدنه و ساختاری جغرافیایی می‌بخشد. امروزه حفظ استقلال و تمامیت ارضی به عنوان یک اصل جهانی مورد توجه قرار گرفته‌است. سازمان ملل، حقوق بین‌الملل و قانون اساسی کشورها، مهم‌ترین منادی چنین نگرشی هستند. مفهوم تمامیت ارضی و مرزهای جغرافیایی آن، مبین گستره جغرافیایی حاکمیت و صلاحیت کشورهاست و یکی از موضوعات مشترک و مورد مطالعه جغرافیای سیاسی، علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، حقوق بین‌الملل و فقه سیاسی است. این مفهوم یکی از ارکان پایدار تشکیل‌دهنده کشور و حفظ حدود و مرزهای آن و نیز جزء اصول و منافع حیاتی تمام حکومت‌هاست. (زارعی و همکار، ۱۳۹۰، ۲۲۰)

اینک پس از آشنایی با مفهوم تمامیت ارضی باید گفت، یکی از عوامل اصلی داخلی در زمینه حفظ تمامیت ارضی، داشتن جمعیت مناسب و آماده دفاع است. در واقع هدف اصلی از طرح موضوع تمامیت ارضی، وجود امنیت در کشور است. فرضاً اگر این تمامیت نقض شود، این جمعیت یک کشور است که عامل تعیین‌کننده در حفظ تمامیت ارضی خواهد بود. نکته مهم دیگر آن‌که بر اساس اصل ۱۵۴ قانون اساسی، جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند و استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم

جهان می‌شناسد، بنابراین در عین خودداری کامل از هرگونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند. قطعاً یکی از شرایط لازم برای اعمال این حمایت و نیز تامین کل سعادت بشری و ایجاد حکومت عدل جهانی، داشتن نیروی انسانی کافی است. البته به نظر می‌رسد، رشد صرفاً کمی جمعیت راهگشا نخواهد بود. نیاز به نیروی انسانی متعهد، کارا و بامسئولیت می‌تواند اهداف مندرج در این اصل را محقق کند.

۴-نگاهی به قوانین موجود مرتبط با سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی مقام رهبری

بزرگ‌ترین عامل پیشرفت و توسعه ملی هر کشوری مردم آن به شمار می‌رود. چرا که انسان اندیشه‌ورز دارای برخی خصیصه‌های غیرمعمولی است که آن را قادر به کسب پایه بی‌نظیر و شگفت‌آوری از موفقیت اکولوژیکی کرده‌است؛ یعنی سلطه معنوی و واقعی در قسمت عظیمی از خشکی‌های سطح کره زمین. برای همین در ارزیابی موقعیت کشورها فرض بر این است که در وضعیت مساوی، کشوری که دارای جمعیت بیشتر است، قدرتمندتر از کشوری است که جمعیت کمتر دارد. (حافظانی و همکاران، ۱۳۸۸، ص ۱۳۰)

وقوع چنین وضعیتی و کاهش شدید رشد جمعیت، آثار ناگواری در پی خواهد داشت. تبلیغات گسترده و افراط گونه علیه فرزندآوری منجر به آن شد تا موضوع کاهش رشد جمعیت به عنوان یک معضل اجتماعی مطرح شود. چاره‌اندیشی برای این مشکل، وظیفه‌ای است که بر عهده قوای سه‌گانه قرار دارد.

در این راستا و در جهت مقابله با این معضل، سیاست‌های کلی جمعیت با رویکردی بدیع و متفاوت از سوی مقام رهبری ابلاغ شده‌است و حاوی نکاتی در جهت بهبود وضع حاضر است. نکته قابل توجه، تشویق و تسهیل فرزندآوری است که در سیاست‌ها به آن توجه شده‌است. در متن این سند، چنین آمده‌است: "با عنایت به اهمیت مقوله جمعیت در اقتدار ملی؛ و با توجه به پویندگی، بالندگی و جوانی جمعیت کنونی کشور به عنوان یک فرصت و امتیاز؛ و در جهت جبران کاهش نرخ رشد جمعیت و نرخ باروری در سال‌های گذشته، سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغ می‌گردد"

در واقع، به نظر می‌رسد، هدف اصلی ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت، افزایش نرخ رشد جمعیت و مقابله با اثرات منفی سالخوردگی جمعیت است. برخی از مفاد سند مذکور از حیث حقوقی در خور توجه و بررسی می‌باشند که در این قسمت مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند.

بند ۱ این سیاست‌ها بیان می‌کند: "ارتقاء پویایی، بالندگی و جوانی جمعیت با افزایش نرخ باروری به بیش از سطح جانشینی." بر اساس این بند، نرخ باروری باید به بیش از سطح جانشینی (۲/۱) فرزند به ازای هر زن) برسد. جوانی جمعیت، نیروی نشاط و شادی را در جامعه افزایش می‌دهد و از سوی دیگر، قانونگزاری باید در جهت فراهم آوردن امکانات لازم برای قشر جوان باشد. از حیث حقوقی، به طور کلی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد،

به حقوق ملت توجه کرده‌است. از جمله اصل ۳ قانون اساسی در بندهای مختلف تکالیفی را برای دولت مقرر کرده‌است. اگر چه در قانون اساسی به صراحت، این حقوق برای قشر خاص جوانان به رسمیت شناخته نشده‌است، اما به نظر می‌رسد، فراهم آوردن اموری مانند آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، بیش از هر قشری ناظر بر جوانان است. قانون تشکیل وزارت ورزش و جوانان نیز، رسیدگی به امور جوانان را در حیطه وزارتخانه قرار می‌دهد که این امر نشان از اهمیت موضوع دارد.

در بند ۲ این سیاست‌ها آمده‌است: "رفع موانع ازدواج، تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند، کاهش سن ازدواج و حمایت از زوج‌های جوان و توانمندسازی آنان در تأمین هزینه‌های زندگی و تربیت نسل صالح و کارآمد"

ازدواج و تشکیل خانواده، از نظر اسلام امری مقدس و پسندیده است. پیامبر اکرم(ص)، در این باره می‌فرماید: "من تزوج احرز نصف دینه"

در آیه ۳۲ سوره نور در قرآن کریم آمده‌است: "و انکحوا الایامی منکم و الصالحین من عبادکم و امائکم ان یکونوا فقراء یغنهم الله من فضله والله واسع علیم" در این آیه خداوند، وعده داده که مومنین به دلیل فقر از ازدواج نهراسند که خدا با فضل خود آنها را غنی می‌کند.

تسهیل در امر ازدواج نیازمند برنامه‌ریزی و قانونگزاری است. اصل ۱۰ قانون اساسی، در این باره می‌گوید: "از آنجا که خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد."

شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۵۶۴ مورخ ۸۷/۴/۷ به پیشنهاد شورای فرهنگی و اجتماعی زنان، اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن را تصویب کرده‌است. در این سند، اهداف، راهبردها و سیاست‌های اجرایی در جهت تسهیل تشکیل خانواده پیش‌بینی شده‌است. اهداف کلی مندرج در این سند به شرح زیر است:

۱- تحقق دیدگاه اسلامی در خصوص اهمیت جایگاه، منزلت و کارکردهای خانواده در نظام اسلامی

۲- حمایت از تشکیل، تحکیم و تعالی نهاد خانواده و پیشگیری از تزلزل و فروپاشی آن

۳- ارتقای سطح فرهنگی و تربیتی اعضای خانواده به منظور ایفای نقش آن در سلامت و بهبود فرهنگی جامعه

۴- همگرایی و هماهنگی در کلیه سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در موضوع خانواده به منظور بهبود وضعیت تشکیل، تحکیم و تعالی خانواده

۵- آگاهی افراد خانواده نسبت به حقوق و وظایف یکدیگر و زدودن نگرش‌های غلط جامعه

۶- گسترش و تعمیق ارزش‌های اصیل اسلامی در خانواده برای تربیت نسل سالم، با ایمان، مسئول و موثر در رشد خود، خانواده و جامعه

۷- ایمن سازی خانواده از آسیب و بحران های اجتماعی و حمایت از خانواده های آسیب

دیده

بر اساس این سند، کلیه دستگاه ها و سازمان های اجرایی ذیربط موظف خواهند بود در حدود وظایف خود نسبت به تهیه آیین نامه ها، دستورالعمل ها و برنامه های اجرایی لازم مبتنی بر این طرح اقدام نموده و گزارش فعالیت های انجام شده را سالیانه به هیئت نظارت و بازرسی شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه نمایند.

اقدام مهم دیگر در این زمینه، تصویب قانون تسهیل ازدواج جوانان است که در تاریخ ۸۴/۹/۲۷ به تصویب رسیده است. از نکات برجسته در این قانون، پیش بینی صندوق اندوخته جوانان است که در جهت تامین مالی مخارج ازدواج است. سازوکار دیگر پیش بینی مسکن موقت است که بر اساس آن، نهادهای دولتی واحدهای ساختمانی را ایجاد می کنند و برای مدت ۳ سال در اختیار زوج های جوان قرار می دهند. در این قانون، برای رسانه ملی تکالیف تبلیغاتی مقرر شده است. ماده ۵ این قانون بیان می کند: " دولت مکلف است به منظور تکریم و ترویج سنت حسنه نبوی ازدواج، فرهنگ سازی و ترویج الگوهای مطلوب، با استفاده از امکانات رسانه ملی و دستگاه های فرهنگی و آموزشی اقدامات ذیل را انجام دهد:

الف- تصحیح باورها و آداب و رسوم مانع و مزاحم ازدواج جوانان در مناطق کشور

ب- تشویق جوانان و خانواده ها به برپایی جشن های گروهی و کاهش هزینه های تشریفات مراسم ازدواج

ج- روز اول ذی حجه به عنوان روز ازدواج جوانان نامگذاری شود.

د- طرح مباحث مربوط به چگونگی تشکیل خانواده و روش ها و آداب همسرگزینی و ازدواج آسان و شرعی از طریق رسانه های گروهی، صداوسیما، کتب درسی مقطع متوسطه (سال سوم و پیش دانشگاهی) و آموزش عالی

نگارنده معتقد است، بیشتر مشکلات و موانع موجود بر سر راه ازدواج و تشکیل خانواده برای جوانان، فرهنگ تجمل پرستی است که متأسفانه در سال های اخیر به شدت در جامعه ایرانی رخنه کرده است. تاسف آنجا بیشتر می شود که نهادهای متولی فرهنگ سازی در بیشتر موارد خود ترویج کننده فرهنگ فاسد و تجمل گرا می شوند.^۱

مقام معظم رهبری، در بیانات خود در جمع زائرین و مجاورین حرم مطهر رضوی فرمودند: " بسیاری از کسانی که سرمایه دارند، پول دارند، درآمد های کلانی دارند، نمی دانند این درآمدها را چگونه باید صرف کنند. اینجا هم باز همان اصلاح الگوی مصرف خود را نشان میدهد. پول را به جای سرمایه گذاری تولیدی، صرف تجملات می کنند؛ سفرهای خارجی بیهوده، بی ثمر، پرخرج و احياناً فسادآور، بهانه برای تغییر وسائل خانه، وسائل زندگی؛ این چیزها یک حرکت مسرفانه

^۱ - نگاهی به سریال ها و برنامه های صداوسیما در سال های اخیر نشان می دهد تا چه حد مظاهر تجمل نمایان و آشکار است.

است نسبت به ثروت. میشود پول را، درآمد را سرمایه‌گذاری کرد. امروز وسائل این کار فراهم است." در بخش دیگری از سخنان ایشان در جمع مسئولان کشوری ایشان باز هم در همین مورد می‌فرمایند: " رواج فرهنگ اسراف و تجمل‌گرایی در جامعه، رشد یا عدم توقف میل به خشونت در برخی از بدنه‌ی جوان کشور، مضر است. ما فیلم‌هایی پخش میکنیم که خود آن کسانی که سازنده‌ی این فیلمها هستند، به خودشان هشدار میدهند و میخواهند خطر این فیلمها را که تولید خشونت در جامعه است، متوقف کنند؛ ولی ما حالا داریم اینها را منتشر میکنیم! اینها مضر است."

قانون حمایت از خانواده مصوب ۹۱/۱۲/۱ از دیگر قوانین مرتبط است. در این قانون، دادگاه خانواده به عنوان یک مرجع تخصصی پیش‌بینی شده است. با تصویب قانون آیین دادرسی مدنی و قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، نظر مقنن بر وجود مراجع عمومی است. بنابراین، نمی‌توان دادگاه خانواده را مرجعی اختصاصی تلقی کرد. نظر به اهمیت موضوع خانواده و حفظ کیان آن که به عنوان یک هدف در قانون اساسی نیز ذکر شده است، دعای راجع به آن در صلاحیت یک مرجع تخصصی قرار گرفته است. بر اساس ماده ۱۶ این قانون، " به منظور تحکیم مبانی خانواده و جلوگیری از افزایش اختلافات خانوادگی و طلاق و سعی در ایجاد صلح و سازش، قوه قضاییه موظف است ظرف سه سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون مراکز مشاوره خانواده را در کنار دادگاه‌های خانواده ایجاد کند." به نظر می‌رسد هدف از پیش‌بینی این مراکز، جلوگیری از وقوع طلاق و تلاش برای سازش بین طرفین می‌باشد. پیش‌بینی این نهاد در این قانون، از خشکی مقررات حقوقی می‌کاهد. اگرچه پیش‌بینی این نهاد یکی از نقاط قوت این قانون محسوب می‌شود اما از زوایای دیگر، انتقاداتی به قانون مذکور وارد است. عنوان قانون، قانون حمایت از خانواده است. اما با مطالعه مفاد و محتوای قانون، می‌توان نتیجه گرفت که این قانون بیشتر شبیه به قانون آیین دادرسی و حاوی قواعد شکلی است. می‌توان گفت قانون مذکور، قانون آیین دادرسی در امور خانواده است. یکی از ویژگی‌های قانون مطلوب، تطبیق میان عنوان و محتوای قانون است. به نظر می‌رسد مناسب بود، مقنن حداقل مقرراتی را در جهت تسهیل تشکیل خانواده، حمایت از زوج‌های جوان و ... در نظر می‌گرفت.

بند سوم سیاست‌های کلی جمعیت بیان می‌کند: " اختصاص تسهیلات مناسب برای مادران به ویژه در دوران بارداری و شیردهی و پوشش بیمه‌ای هزینه‌های زایمان و درمان ناباروری مردان و زنان و تقویت نهادها و موسسات حمایتی ذی‌ربط"

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۱ بیان می‌کند: " دولت موظف است، حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:

- ۱- ایجاد زمینه‌های مناسب برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او.
- ۲- حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان بی-

- ۳- ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده
- ۴- ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست
- ۵- اعطای قیمومت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه آنها در صورت نبودن ولی شرعی یکی از اقدامات مناسب قانونگزاری در راستای اجرای این اصل، قانون حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست مصوب ۷۱/۸/۲۴ است. بر اساس ماده ۲ این قانون، مضمولان این قانون عبارتند از: زنان بیوه، زنان پیر و سالخورده، کودکان بی‌سرپرست و سایر زنان و دختران بی‌سرپرست. بر اساس ماده ۴ قانون مذکور: "حمایت‌های موضوع این قانون عبارتند از:
- ۱- حمایت‌های مالی شامل تهیه وسایل و امکانات خودکفایی یا مقرری نقدی و غیر نقدی به صورت نوبتی یا مستمر
- ۲- حمایت‌های فرهنگی، اجتماعی شامل ارائه خدماتی نظیر خدمات آموزشی، تربیتی، کاریابی، آموزش حرفه و فن جهت ایجاد اشتغال، خدمات مشاوره‌ای و مددکاری جهت رفع مسایل و مشکلات زندگی مضمولان و به وجود آوردن زمینه ازدواج و تشکیل خانواده
- ۳- نگهداری روزانه یا شبانه‌روزی کودکان و زنان سالمند بی‌سرپرست در واحدهای بهزیستی یا واگذاری سرپرستی این گونه کودکان و زنان به افراد واجد شرایط. مقررات قانون مذکور از حیث حمایتی مترقی است و اقدامات مناسبی در آن پیش‌بینی شده‌است.
- در راستای حمایت از مادران و زنان شاغل در دستگاه‌های دولتی، هیئت وزیران بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، آیین‌نامه‌ای با عنوان "اعطای مرخصی زایمان و مرخصی شیردهی" را در تاریخ ۸۵/۹/۱۲ به تصویب رسانده‌است. بر این اساس، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی ملزم به اعطای مرخصی زایمان و مرخصی شیردهی بر اساس مقررات مربوط می‌باشند و دستگاه‌های یاد شده موظفند در قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های طرف قرارداد رعایت موارد یاد شده را لحاظ نمایند. کلیه شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی نیز ملزم به رعایت نکات یاد شده می‌باشند. اعطای مرخصی‌های یاد شده، نباید تاثیر منفی در استخدام و ارتقای شغلی زنان داشته‌باشد. "توجه به ارتقای شغلی زنان در کنار استفاده از مرخصی، نکته‌ایست که به خوبی در این آیین‌نامه مقرر شده‌است.
- قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی، نیز، از دیگر قوانین مترقی در زمینه حمایت از مادران است و حاوی احکام حمایتی مناسبی به خصوص برای مادران شاغل است.
- در بند ۴ سیاست‌های کلی جمعیت آمده‌است: "تحکیم بنیان و پایداری خانواده با اصلاح و تکمیل آموزش‌های عمومی در باره اصالت کانون خانواده و فرزند پروری و با تأکید بر آموزش مهارت‌های زندگی و ارتباطی و ارائه خدمات مشاوره‌ای بر مبنای فرهنگ و ارزش‌های اسلامی-ایرانی و توسعه و تقویت نظام تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت باروری و فرزندآوری.

یکی از تاکیدات مهم مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر، بحث فرهنگ و اهمیت آن در کشور است. در این بند هم اهم تاکید بر بحث فرهنگ و نقش آن در زمینه تحکیم روابط خانوادگی است. به طور کلی یکی از مباحث بسیار مهم و جدید در عصر حاضر بحث مهندسی فرهنگی است. مهندسی فرهنگی به معنای ایجاد یک نقشه جامع و راهبردی در جهت بهبود وضع فرهنگ است و در این نقشه نهادهایی مانند آموزش و پرورش، دانشگاه، وزارت علوم و ... متولی اصلی هستند.

پیرو تاکیدات مقام معظم رهبری در سال ۸۱ بر ضرورت مهندسی فرهنگی کشور، اینک شاهد شکل‌گیری فضای جدیدی در حوزه فرهنگ هستیم. حوزه‌ای که به عنوان زیربنای جامعه انسانی، شکل و ماهیت حرکت جامعه را مشخص می‌نماید. مهندسی فرهنگی بستری برای دستیابی به فرهنگ مطلوب در سایه منابع و مقدرات موجود است. ترسیم ابعاد مختلف مهندسی فرهنگی جهت طراحی و اجرای صحیح، دقیق و همه‌جانبه نقشه مهندسی فرهنگی نیازمند تحرک افزون‌تر نهادهای فرهنگ‌ساز همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی است. تاکیدات مکرر معظم له بر این نکته که " یکی از مهم‌ترین تکالیف ما در درجه اول مهندسی فرهنگ کشور است. نقش و رسالت دانشگاه‌ها و مراکز فرهنگی کشور را در این مسیر برجسته‌تر می‌نماید. تهیه نقشه مهندسی فرهنگ، کارکرد اصلی شورای عالی انقلاب فرهنگی است و دستگاه‌های پژوهشی فرهنگی نیز هر کدام اجرای بخشی از این وظیفه را به مثابه کارکرد اصلی خود بر عهده دارند. از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی فرهنگی نیز، تبلیغ، تبیین و آموزش فرهنگ هدف را بر عهده دارند. (روحانی، ۱۳۸۷، ۴۰)

شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۹۲/۳/۸ مصوبه‌ای را با عنوان مهندسی فرهنگی کشور تصویب کرده‌است. در بخشی از این سند، با عنوان راهبردهای کلان تبیین، تشکیل، تحکیم، تعالی و ایمن‌سازی خانواده، حاوی نکات بدیعی در مورد ارزش و مقام بالای خانواده است. در این سند اقدامات ملی در زمینه‌ی حفظ کیان خانواده در ۵۳ بند بیان شده‌است که برخی از موارد آن در خور تحسین می‌باشد:

- توسعه و ترویج الگوهای متنوع و منعطف مشارکت فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی زنان و بازنگری سیاست‌ها، قوانین، برنامه‌ها و الگوهای اشتغال زنان با تاکید بر تامین نیازهای جامعه و متناسب‌سازی آنها با نقش‌های اساسی مادری، همسری و خانوادگی و صیانت از منزلت و کرامت زن در چارچوب فرهنگ اسلامی ایرانی

- معرفی زندگی پیامبر (ص) و اهل بیت (ع) ایشان و اسوه‌های قرآنی خانواده و تبیین نقش موثر ایشان در قوام و تکامل دین و جامعه در سطح ملی و بین‌المللی

- تهیه و اجرای برنامه پیشگیری و مقابله همه‌جانبه با جرایم خانوادگی و رفتار ظالمانه بین اعضای خانواده

- نقد فعال، مستمر و موثر موقعیت زنان و خانواده در غرب و جریان‌های فیمینیستی، انحرافی و ارتجاعی و پاسخگویی به شبهات مربوط در سطح ملی و فرا ملی
ستاد ملی زن و خانواده موظف است با همکاری و مشارکت نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، برنامه اجرایی این مصوبه را همراه با تقسیم کار ملی در مدت سه ماه تصویب و برای اجرا ابلاغ نماید و ضمن پیگیری‌های لازم گزارش عملکرد آن را سالانه به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه کند.
در پایان بند ۴ سیاست‌های کلی جمعیت بر لزوم نظام تامین اجتماعی، تاکید شده است. حقوق تامین اجتماعی یکی از رشته‌های جدید در علم حقوق است که هدف آن حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ایجاد حاشیه‌ای امن برای ایشان از طریق فراهم آوردن امکانات مادی است.
حقوق اجتماعی مجموعه حق‌ها و حمایت‌هایی است که از طریق آن آسایش، رفاه و بهزیستی به حداکثر و عدم رفاه به حداقل می‌رسد. حقوق اجتماعی ناظر است بر حق برخورداری از حداقل رفاه اقتصادی و اجتماعی که به عنوان مزایای عضویت و مشارکت در حیات جامعه به افراد تعلق می‌گیرد تا شخص در مسیر رشد و کمال خویش از شرایط آبرومندانه زندگی برخوردار شود.
(موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ۲۶۲)

رویکرد اصلی در حقوق اجتماعی، جنبه حمایتی دارد و در واقع این حقوق در ردیف حقوق مثبت قرار می‌گیرند که دولت‌ها مکلف به فراهم‌آوردن آنها هستند. در این راستا قانون ساختار نظام جامع و تامین اجتماعی مصوب ۸۳/۳/۱۷ نظام تامین اجتماعی همگانی را در نظر گرفته است. بر اساس این قانون، برخورداری از تامین اجتماعی حق همه افراد کشور و تامین آن تکلیف دولت محسوب می‌شود. نظام تامین اجتماعی در سه حوزه قرار می‌گیرد: حوزه بیمه‌ای، حوزه حمایتی و توان‌بخشی و حوزه امدادی.
در مجموع به نظر می‌رسد دایره وسیع قانون مذکور به خوبی هدف حمایتی بودن را تحقق می‌بخشد.

فرجام

بر اساس یافته‌های پژوهشگران، رشد جمعیت ایران در سال‌های اخیر با کاهش شدید مواجه شده است. سیاست‌های کلی جمعیت با هدف مقابله با اثرات منفی کاهش رشد جمعیت ابلاغ شده است. سیاست‌های جمعیتی از زمره سیاست‌های هستند که در همه کشورها مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته‌اند. در ایران نیز سیاست‌های جمعیتی در قالب سیاست‌های کلی مورد توجه و امعان نظر قرار گرفته‌اند. اگر چه هدف اصلی این سیاست‌ها، افزایش رشد جمعیت است، اما سند مذکور شامل مواردی مانند تاکید بر فرهنگ‌سازی در امر ازدواج و الگوی اسلامی خانواده ایرانی است که این امور نیز بارها از سوی مقام رهبری مورد تاکید قرار گرفته است. علی‌رغم وجود اسناد مختلف در قالب قوانین و آیین‌نامه‌ها، به نظر می‌رسد مشکلات کماکان وجود دارد. وجود مشکلات ممکن است، ناشی از ضعف‌های اجرایی باشد. لذا انجام پژوهش‌های میدانی و سنجش میزان رضایتمندی مشمولین قوانین حمایتی از زنان و مادران می‌تواند، مفید فایده

باشد. در زمینه تلاش برای افزایش رشد جمعیت نیز، مجلس شورای اسلامی طرحی را دستور کار دارد و به نظر می‌رسد، قوانین موجود نیامند اصلاح می‌باشند. برای پیشبرد و اجرای دقیق این سیاست‌ها پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱- علی‌رغم وجود قوانین مرتبط با سیاست‌های کلی اما کماکان مشکلات در زمینه موضوعاتی مانند ازدواج و حاکمیت فرهنگ اسلامی بر خانواده‌ها وجود دارد. به نظر می‌رسد قوانین موجود در مقام عمل کارایی موثری نداشته‌اند. به نظر می‌رسد در این زمینه بیش از آن که قوانین و سازوکارهای حقوقی راهگشا باشند، نقش نهادهای متولی فرهنگ مانند صداوسیما، شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اهمیت بیشتری دارد.

۲- افزایش نرخ مولید، مستلزم اجرای برنامه‌های ترویج‌کننده زادوولد است. در این زمینه تکلیف مهمی بر دوش دستگاههای متولی است که با اجرای برنامه‌های مربوط به تسهیل فرزندآوری زمینه اجرای سیاست‌های کلی را فراهم آورد.

۳- افزایش کمی جمعیت به تنهایی معیاری برای تحقق توسعه پایدار نیست. آنچه که اهمیت دارد، فراهم آوردن سطح کیفیت زندگی مطلوب برای جمعیت می‌باشد و از این رو تکلیفی دوچندان بر دوش دولت قرار می‌گیرد. چرا که از یک سو باید با تمام توان خود را در جهت افزایش رشد جمعیت به کار گیرد و از سوی دیگر امکانات لازم را فراهم آورد.

۴- تبلیغات نقش گسترده‌ای در اجرای سیاست‌های جمعیتی دارد. بنابراین انجام تبلیغات گسترده توسط کلیه سازمان‌های دولتی از نکات مهم در اجرای دقیق سیاست‌های جمعیتی است.

منابع:

- قرآن کریم، سوره نور، آیه ۳۲.
- اسماعیلی، محسن، طحان نظیف، هادی، تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲۸، پاییز و زمستان ۱۳۸۷
- حافظنی، محمدرضا، ولی قلی‌زاده، علی، احمدی‌پور، زهرا، بررسی و تحلیل نقش جمعیت در وزن ژئوپلیتیکی ایران، نشریه مدرس علوم انسانی، شماره ۶۰، بهار ۱۳۸۸
- حیدری، حسن، اصغری یالقوز، رعنا، محسنی زنوزی، سید جمال‌الدین، ارتباط میان رشد جمعیت و رشد اقتصادی با تاکید بر مخارج دولت بر گروه‌های سنی گوناگون جمعیت، نشریه معرفت فرهنگی اجتماعی، شماره ۱۳، زمستان ۱۳۹۱
- دهخدا، لغت‌نامه،
- دیوید. ام. هیری، جامعه و جمعیت (مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی جمعیت)، ترجمه یعقوب فروتن، انتشارات دانشگاه مازندران، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۰
- روحانی، حسن، گفتمان مهندسی فرهنگی: از نظریه تا عمل، نشریه راهبرد، شماره ۴۷، تابستان ۱۳۸۷
- زارع، بیژن، جمعیت‌شناسی اقتصادی و اجتماعی، انتشارات سمت، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۴
- زارعی، بهادر، ذکی، یاشار، اصل تمامیت ارضی از دیدگاه جمهوری اسلامی ایران، نشریه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۸، زمستان ۱۳۹۰
- سوختانلو، زهرا، رحمت‌آبادی، اعظم، تحدید نسل شیعه: تهدید جامعه ایران (علل کاهش جمعیت و پیامدهای آن)، نشریه معرفت، شماره ۱۸۹، شهریور ۱۳۹۲
- شیخی، محمدتقی، جامعه‌شناسی جمعیت و تنظیم خانواده، نشر دیدار، چاپ اول، زمستان ۱۳۷۳
- شیخی، محمدتقی، جامعه‌شناسی شهری، انتشارات شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۰
- طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ ۱۳۹۳
- فولادی، محمد، تاملی در سیاست کنترل جمعیت؛ آثار و پیامدهای آن، نشریه معرفت فرهنگی اجتماعی، سال سوم، شماره اول، زمستان ۱۳۹۰
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ سی‌وششم، پاییز ۱۳۸۸
- موسی‌زاده، ابراهیم، بررسی مبانی حقوق اجتماعی، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰

- موسی‌زاده، ابراهیم، تاملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، نشریه فقه و حقوق، شماره ۱۷، تابستان ۱۳۸۷

- A.Darity, William, **international encyclopedia of the social sciences, 2 edition**, 2008
- Black. M.A, (1990), **Black's law dictionary**, 6th edition, west publishing
- The center for research on population and security, **the report of the commission on population growth and the American future**, 2010
- World population ageing, **Department of economic and social affairs population division**, New York, 2013