

«خانواده» رها در دنیای قوانین موازی



هفته پیش بود که سنگنوی کمیسیون فرهنگی وزارت اعضای این کمیسیون دولت را مکلف به تشکیل «وزارت خانواده» کردند. بسیاری از افراد همواره معتقد بودند قوانین حوزه خانواده بستر اجرایی مناسبی ندارند و تا زمانی که برای اجرای قوانین بستر اجرایی نظیر وزارت خانواده ایجاد نشود، معضلات این حوزه رفع نخواهد شد. بر اساس مصوبه امور زنان و خانواده ریاست جمهوری و معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان تشکیل می‌شود. سؤال این است که آیا تشکیل چنین وزارتخانه‌ای می‌تواند بستر قانونمندی را برای پاسخگویی بهتر در این حوزه فراهم سازد یا خیر؟! ■■■

۲۰ سال پیش نخستین زمره‌های پیشنهاد تشکیل وزارت «خانواده» از زبان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به گوش رسید و حالا بعد از تقریباً دو دهه اهمیت نقش محوری و تعیین کننده خانواده متولیان را بر آن داشته است با تشکیل وزارت خانواده یک بستر اجرایی قانونی و پاسخگو در این حوزه فراهم کنند. خانواده به عنوان سلول اصلی جامعه از اهمیت بالایی برخوردار است. در قانون اساسی بر شاخصه‌هایی به منظور تسهیل، حفظ و استواری خانواده تصریح شده که از یک سو به اهمیت قانونگذار در راستای حفظ کيان خانواده اشاره دارد و از سوی دیگر مغفول ماندن آن از آن به کيان خانواده آسیب وارد می‌کند.

در مقدمه قانون اساسی خانواده واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان معرفی شده است. توافق عقیدتی و آرمانی در تشکیل خانواده که زمینه‌ساز اصلی حرکت تکاملی و رشد پاینده انسان است، اصل اساسی بوده و فراهم کردن امکانات جهت نیل به مقصود از وظایف حکومت اسلامی در نظر گرفته شده است. مطابق اصل ۱۰ قانون اساسی «از آنجا که خانواده واحد بنیادین جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنام‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاقی اسلامی باشد.»

طبق آنچه کمیسیون فرهنگی گفته است، خانواده به عنوان راهبردی‌ترین سلول جامعه محسوب می‌شود و همه قوانین و مقررات باید در مسیر پاسداری از قداست این نهاد و تسهیل ازدواج جوانان باشد. در نتیجه دلیل رای به تشکیل وزارت خانواده، زنان و جوانان با ادغام «معاونت‌های امور زنان و خانواده» ریاست جمهوری و «جوانان» وزارت ورزش و جوانان و همچنین نهادهای دستگاه‌های

فعال وابسته در حوزه خانواده و جوانان استناد به همین اصل بوده است. از آنجا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عالی‌ترین سند حقوقی محسوب می‌شود، در نتیجه تمامی نهادهای دستگاه‌ها به ویژه دولت وظایف مهم و اساسی در قبال نهاد خانواده دارند. قانونگذار با استفاده از واژه «واحد بنیادین جامعه اسلامی» نهاد

خانواده را سنگ‌بنای مهمی برای جامعه می‌داند، در نتیجه به دنبال آن تمامی قوانین و مقررات و برنام‌ریزی‌ها را در خدمت آسان‌تر کردن تشکیل خانواده تلقی می‌کند. افزون بر این مهم، قانون اساسی در اصل ۲۱ به صورت کلی برای تأمین حقوق زن در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی از واژه «تضمین» استفاده کرده است. همچنین به ساختاری اشاره دارد

که مطابق قانون حافظ کيان خانواده و بقای آن باشد (ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کيان و بقای خانواده). از آنجا که یکی از حقوق اولیه و اساسی انسانی، حق داشتن مسکن است، در نتیجه در اصل ۳۱ داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی در نظر گرفته شده که دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائین و کارگران زمینه اجرایی شدن آن را فراهم سازد. یکی از مهم‌ترین و پررنگ‌ترین اصول قانون اساسی اصل اقتصادی ۴۳ قانون اساسی است که به «تأمین نیازهای اساسی؛ مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه» اشاره دارد. این اصل به صراحت تمام امکانات بنیادین و ضروری را برای «همه» بی‌هیچ تفاوت‌گذاری مورد اشاره قرار می‌دهد. در واقع در قانون اساسی ایران شاخصه‌هایی به منظور تسهیل، حفظ و استواری خانواده تصریح شده که غفلت از آن، خانواده را دچار آسیب می‌کند. همه اصول مطرح شده نشان می‌دهد حکومت در قبال خانواده وظایف مشخصی دارد اما به هر حال در سال‌های اخیر به رغم قوانین و سیاست‌گذاری‌های مختلف همواره شاهد تنزل این نهاد به دلایل مختلف بوده‌ایم. فاطمه صالحی‌نژاد، پژوهشگر حقوق خانواده معتقد است به رغم وظایف مختلف محول شده به دولت و با وجود قوانین عام و خاص متعدد در حوزه خانواده، کمتر گریزی از مشکلات این نهاد مهم باز شده است چراکه بسیاری از اسناد یا در مراحل اولیه اجرا متوقف شده یا به درستی اجرا نشده‌اند. کلی‌گویی اسناد بالادستی حوزه خانواده، خلط میحت زنان، خانواده، تعدد و پراکندگی نهادهای متولی خانواده سه چالش مهمی است که این دانشجوی حقوق به آن اشاره دارد.

در کنار چالش و نقدهای مطرح شده در حوزه خانواده در دایره سیاست‌گذاری‌ها و قوانین، محمد مهدی‌فر، مدرس حوزه و دانشگاه به بررسی پیشنهاد کمیسیون فرهنگی برای تشکیل وزارتخانه خانواده پرداخته است. به اعتقاد وی تشکیل وزارتخانه به جهات مختلفی می‌تواند مثبت و سازنده باشد و با در اختیار داشتن ظرفیت، امکانات و ضمانت‌های لازم موفق‌تر عمل کند.

ایجاد ساختار منسجم برای حمایت از خانواده بدون دخالت در ساحت این نهاد صورت گیرد

محمد مهدی‌فر*
پراکندگی نهادی کنونی، موازی کاری، ضعف پاسخگویی و شفافیت نسبت به عملکرد و عدم دریافت نتیجه مطلوب و متناسب با بودجه تخصیص یافته، نهادهای مختلف حکومت و نیز نخبگان و پژوهشگران حوزه خانواده را بر آن داشته است ضمن نقد و ارزیابی علمی و عملی الگوهای تجربه شده، به ارائه مدل‌های جایگزین برای آن بپردازد. ارائه الگوهایی که ضمن وجود برخی تفاوت‌ها، همگی هم‌نظر هستند که ساختارهای فعلی از کار آمدی لازم برخوردار نیستند و در این میان، نهاد خانواده بیشترین آسیب را به این سبب متحمل است. از مهم‌ترین درخدا‌های در تکاپوی تحول در این امر، مصوبه کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی در ماه جاری است که ضمن بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه، دولت را مکلف به تشکیل «وزارت خانواده، زنان و جوانان» کرد. همانطور که روشن است، کمیسیون مزبور، معتقد به ایجاد ساختار متمرکز در قوه مجریه در قالب وزارتخانه است؛ اعتقادی که برخی از تحقیقات صورت گرفته در سال‌های اخیر نیز با عنایت به تجربه موفق برخی دیگر از کشورها در این زمینه، بر آن مهر تأیید می‌زند. هر چند این امر به آن معنا نیست که حکمرانی موفق در امر خانواده محدود به تأسیس وزارتخانه است اما نمی‌توان مزایای ویژه آن را در مقام مقایسه با ساختارهایی چون بنیاد، ستاد و جز آن منکر شد. معین است که خط سیر اصلی و شرح وظایف آن را به این نحو حقوقی سازی می‌کنند، محدود به برنامه مشخص وزیر مربوط است. پیش از دریافت رأی اعتماد، ضریب اطمینان نسبت به برنامه‌ها و سیاست‌های آن را به نسبت دیگر نهادها بالاتر می‌برد چرا که فاقد چنین سازوکاری هستند. علاوه بر این، نحوه گزینش وزیر که مورد اعتماد رئیس‌جمهور و اکثریت مجلس شورای اسلامی است و نیز باسندمت و وی به هر دو نهاد مذکور از طریق نظارت‌های چندگانه مصرح در قانون اساسی همچون سؤال و استیضاح، سبب می‌شود نظارت و ارزیابی عملکرد مسئول نهاد خانواده بالاتر رود. همانگونه که همین امر به نسبت خود ساختار نیز به این صورت است چرا که دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و امکان



دادرسی در دیوان عدالت اداری، همگی هر روز در تخته قابل اعمال هستند. به تعبیر دیگر، وزارتخانه تحت نظارت سه قوه به صورت هم‌زمان قرار دارد. با این وصف، مقصود آن نیست که ادعا شود تمام مسائل خانواده در کشور با تأسیس یک نهاد اجرایی متمرکز در قالب وزارتخانه برطرف می‌شود چرا که توجه به فرایندهای وابسته در لایحه حاکمیت، این امر را به دست می‌دهد که نگاه نظام‌مند امری گریزناپذیر است، به این معنا که ارزش‌های مصرح در قانون اساسی، سیاست‌گذاری، قانونگذاری، نحوه اجرا و حتی نظارت قضایی و دادرسی در حوزه خانواده، همه و همه باید به گونه‌ای منسجم عمل کنند که تمام فعالیت‌ها، هم‌ارستا و هم‌افزا باشند و در آن میان، خلأ یک فرایند یا بالاتر از آن، تعارض و تضاد میان آنها قابل شناسایی نباشد. به این منظور، شاید از منظر ساختاری، وجود یک نهاد هماهنگ‌کننده میان سه قوه، وزارتخانه در قوه مجریه، کمیسیون مستقل در قوه مقننه، مرکز راهبردی در قوه قضائیه - علاوه بر دادگاه خانواده - در کنار نهادهای مردمی و سمن‌های در ارتباط با ساختارهای مذکور و مردم، بتواند نیل به مقصود را هموارتر کند.

شایسته ذکر است تجربه ناموفق در برخی ساختارهای ایجاد شده در سال‌های اخیر، حاکی از آن است که باید از ایجاد تعارض وظایف در یک نهاد رهبریز کرد چرا که واگذاری چند کار ویزه به یک ساختار واحد، به دلایل متعددی همچون نبود امکانات کافی برای رسیدگی به تمام آنها یا موقعیت‌های تعارض منافع و جز آن، برخی وظایف در عمل بر زمین بمانند که تجربه وزارت ورزش و جوانان، جهاد کشاورزی و غیر آن، برخی نمونه‌های تجربه شده در این حوزه هستند، بر این اساس، به نظر می‌رسد تأسیس وزارتخانه خانواده بدون داشتن عناوین الحاقی دیگر، آن را از اشکال‌هایی که ساختارهای متناظر پیشین با آن دست به گریبان بوده‌اند، محافظت می‌کند. علاوه بر این، اگر بنا بر ذکر اعضای خانواده باشد، آنگاه کودکان، نوجوانان و سالمندان نیز به دلیل برخورداری از مسائل بسیار مهم خاص خود، شایسته ذکر می‌بوند که به دلیل عدم امکان ذکر تمام اعضای مذکور، عنوان «خانواده» به دلیل آنکه تمام آنها را شامل است، ذکر آن به تنهایی کافی بوده و از ایرادهای مذکور نیز در امان خواهد ماند.

خانواده را نباید به اعضای آن تقلیل داد

و تعالی آن (۱۳۸۴)، قانون تسهیل ازدواج جوانان (۱۳۸۴)، قانون حمایت خانواده (۱۳۹۲)، سیاست‌های کلی جمعیت (۱۳۹۲)، سیاست‌های کلی خانواده (۱۳۹۵)، قانون جوانی جمعیت (۱۴۰۰) یا در بخش‌هایی به این امر پرداخته‌اند، از جمله مصوبه نقشه مهندسی فرهنگی کشور (۱۳۹۱)، سند تحول دولت مردمی (۱۴۰۰)، قوانین برنامه پنج‌ساله یکم تا ششم توسعه و نیز لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه که هم‌اکنون در حال بررسی در مجلس شورای اسلامی است. به رغم ماهیت خصوصی خانواده، به دلیل ارتباط مسائل آن با نظم عمومی، قانونگذار اصل آزادی اراده را در آن تا حدود زیادی محدود کرده است، به طوری که بسیاری از قواعد خانواده از جمله قواعد امره هستند که برخلاف آن‌ها نمی‌توان تراشی کرد. همین امر سبب شده است نقش حاکمیت در حمایت از این نهاد، نقش ممتاز و پررنگی باشد و برای ایفای این نقش مهم در سیاست‌ها و اسناد بالادستی کشور، بارها تکالیفی برای دولت وضع شود، با وجود این کمتر گریزی از مشکلات نهاد خانواده باز شده است چرا که بسیاری از این اسناد در همین مرحله متوقف شده یا به درستی اجرا نشده‌اند.



خانواده کوچک‌ترین و در عین حال بنیادی‌ترین و مهم‌ترین نهاد جامعه است، چرا که بخش مهمی از جامعه‌پذیری افراد اجتماع در بستر خانواده شکل می‌گیرد، لذا حمایت از این نهاد همواره مورد توجه حاکمیت‌ها بوده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان بالاترین سند هنجاری کشور، به تأسی از دین مبین اسلام توجه به نهاد خانواده مغفول نمانده و در مقدمه آن، خانواده به عنوان واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان شناخته شده و فراهم کردن امکانات لازم جهت رسیدن به این مقصود از وظایف حکومت اسلامی قلمداد شده است. همچنان که در اصول دیگر این میثاق ملی، به ویژه اصل دهم، بر اهمیت نهاد خانواده در نظام جمهوری اسلامی و لزوم خانواده‌محوری در تمام شئون حکمرانی تأکید شده است. به دلیل ضرورت مطابقت همه قوانین کشور با قانون اساسی، بسیاری از اسناد بالادستی و قوانین کشور یا به طور خاص در راستای حمایت خانواده تصویب شده‌اند، نظیر قانون اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم

آنچه به نظر می‌رسد این است که چالش‌های این حوزه را می‌توان در سه محور کلی دسته‌بندی کرد: ۹. جمعیتی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

آنچه به نظر می‌رسد این است که چالش‌های این حوزه را می‌توان در سه محور کلی دسته‌بندی کرد: ۹. جمعیتی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

خانواده صحبت می‌شود، زنان یا کودکان مترادف خانواده تلقی شده و به خانواده به عنوان یک عام مجموعه توجیهی نمی‌شود، لذا مشخص کردن نسبت زنان با خانواده باید همواره مورد عنایت قانونگذار و متولیان این عرصه قرار گیرد. ۳. تعدد و پراکندگی نهادهای متولی خانواده از دیگر چالش‌هایی که در حوزه مسائل خانواده با آن روبه‌رو هستیم، تعدد بودن متولیان امر خانواده و موازی کاری آنها با یکدیگر و بعضاً تعارض در اقدامات صورت گرفته از سوی آنهاست، چرا که این امر نه تنها در کندی حرکت به سوی اهداف پیش‌بینی شده در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی مؤثر بوده است، بلکه بعضاً موجب خروج از مسیر صحیح مورد نظر مقنن را فراهم کرده است. همچنان که رهبر معظم انقلاب نیز در مرداد ماه سال ۱۳۹۸ بر لزوم ایجاد یک مرکز قانونی اجرایی در امر خانواده به منظور جمعیت و جهت‌دهی فعالیت‌های حوزه خانواده در همه عرصه‌های خرد و کلان تأکید فرمودند.

پایش زمانی و مکانی مستمر تغییرات اجتماعی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

پایش زمانی و مکانی مستمر تغییرات اجتماعی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

پایش زمانی و مکانی مستمر تغییرات اجتماعی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

پایش زمانی و مکانی مستمر تغییرات اجتماعی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

پایش زمانی و مکانی مستمر تغییرات اجتماعی در سطح ملی، استانی و شهرستانی با مشارکت مرکز آمار ایران ۱۰. تدوین شاخص‌های متناسب جهت ارزیابی عملکرد وزارتخانه در حوزه وظایف و اختیارات آن ۱۱. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های تمامی نهادهای قوه مجریه فعال در حوزه خانواده.

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی و پژوهشگر حقوق خانواده

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی و پژوهشگر حقوق خانواده

دانشجوی دکتری حقوق عمومی و عضو هیئت علمی مرکز پژوهشی مینا