

«لایحه احکام مورد نیاز اجرای

برنامه ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»

(بخش زنان و خانواده)^۱

مقدمه

بررسی سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه همانند سایر اسناد بالادستی نظام نشان از نگاه انقلاب اسلامی در حوزه خانواده بر اهمیت «تقویت نهاد خانواده» (بند «۴۶») به‌عنوان «واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان» می‌دهد و تصویری که از زن انقلابی ترسیم می‌کند زنی است که علاوه بر وظیفه پرارج مادری^۲، دارای حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی و اقتصادی بوده و بدین ترتیب «استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» (بند «۴۶») حائز اهمیت است. البته در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه «فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه و ترتیبات برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت» (بند «۴۵») مورد تأکید قرار گرفته است. اما احکام تدوین‌یافته در لایحه در ارتباط با حوزه زن و خانواده به‌صورت کلی و فاقد برنامه عملیاتی و شاخص‌سازی در رابطه با تقویت نهاد خانواده و نبود رویکرد و سیاستی مشخص درخصوص افزایش جمعیت و کمیت و کیفیت مشارکت اجتماعی و اقتصادی زنان است. در ادامه به بررسی کلیات لایحه ارائه شده از منظر زن و خانواده و موادی که به این حوزه مرتبط است، پرداخته می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۰۴

شماره چاپ:

۱۱۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۴/۳۰

ارزیابی کارشناسی

نقاط قوت

۱. با توجه به تحولاتی که در حال حاضر در عرصه نهاد خانواده قابل رؤیت است و ازجمله مهمترین آنها می‌توان به افزایش آمار طلاق در کشور اشاره کرد، تحکیم نهاد خانواده جزء ضروریات برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است (ماده (۲۸) بند «۲») که برنامه به این امر توجه کرده است.

۲. از آنجا که موضوع زنان و خانواده، موضوعی فرابخشی است و تغییر شاخص‌های مرتبط با وضعیت زنان و خانواده (نظیر آموزش، سلامت، بهداشت، اشتغال، باروری و...) از برآیند برنامه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های متعدد حاصل می‌شود؛ لذا به‌منظور دستیابی به نتیجه مطلوب، لحاظ شاخص‌های اندازه‌گیری و یا درج میزان ارتقای شاخص‌های مورد نظر، نه تنها تعهد دستگاه‌های مسئول را در اجرای هرچه بهتر برنامه افزایش خواهد داد، بلکه به‌عنوان ابزاری مؤثر جهت ارزیابی و پایش برنامه و سنجش میزان موفقیت آن مورد استفاده قرار خواهد گرفت (ماده (۳۱)) که این مورد نیز مورد توجه بوده است.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات فرهنگی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۴۹۶۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۵/۲۶

۱. دولت در اجرای ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» را جهت بررسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد که در مجلس با شماره ۱۰۴ ثبت شده است. در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۴ نامه‌ای به امضای معاون رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی ارسال و طبق آن ویرایش جدید لایحه مذکور با عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» ویرایش جدید» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. لذا با توجه به تصمیم هیئت رئیسه محترم مبنی بر در دستور کار قرار گرفتن ویرایش جدید، مجموعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با استناد به ویرایش جدید لایحه تهیه و ذیل همان لایحه ثبت شده با شماره ۱۰۴ منتشر می‌شوند.

۲. برگرفته از مقدمه قانون اساسی.

نقاط ضعف

۱. با توجه به نیاز کشور به برنامه‌ریزی طولانی‌مدت در خصوص افزایش جمعیت، توجه به بحث فرهنگ‌سازی و تلاش جهت ایجاد زمینه‌ها و تریبیت لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت؛ اما این مهم در مواد احکام لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.
۲. کلی و مبهم بودن و تکرارهای غیرضروری مفادی در مواد لایحه حوزه زنان و خانواده به آن جنبه سیاستگذارانه داده تا برنامه که به‌نوعی یادآور تکرار مفاد سیاست‌های مصوب، به‌ویژه سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

بررسی مواد اختصاصی حوزه زنان و خانواده

ماده (۲۸) بند «۲»

این بند در واقع تکرار ماده (۱۶) قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱ مجلس شورای اسلامی است که در این ماده قانونگذار قوه قضائیه را موظف دانسته تا به‌منظور تحکیم بنیان خانواده و جلوگیری از افزایش اختلافات خانوادگی و طلاق در جهت صلح و سازش، ظرف سه سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون مراکز مشاوره خانواده را در کنار دادگاه خانواده ایجاد کند و در مناطقی که مشاوره خانواده وابسته به سازمان بهزیستی وجود دارد دادگاه‌ها از ظرفیت این مراکز استفاده نمایند.^۱ لذا گنجانیدن این بند در قانون برنامه ششم به‌گونه‌ای که قبلاً در قانون ذکر شده و منع قانونی قبلی نداشته و یا نیاز به أخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی وجود ندارد، تنها باعث افزایش حجم قانون شده و تکرار غیرضروری در قانون برنامه است.

ماده (۳۱)

در این ماده نیز توجه به سه نکته ضروری است:

۱. تأکید بر بدیهیات و تکرارهای غیرضروری در متن ماده که نیاز به ذکر آنها نیست و تنها باعث افزایش حجم قانون می‌شود.^۲ لذا تأکید بر اصول قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی نظام در متن ماده تنها باعث طولانی‌تر شدن این ماده شده است.
- ازسویی دیگر در آیین‌نامه تشکیل ستاد ملی زن و خانواده «تعیین شاخص‌های سنجش وضعیت زنان و خانواده متناسب با ارزش‌های اسلامی در عرصه‌های فردی، خانوادگی و اجتماعی در سطح ملی و بین‌المللی» بندی از وظایف ستاد تصویب شده، لذا ذکر این عبارات تنها باعث تکرار غیرضرور می‌شود که نیاز به تأیید و تصویب مجلس شورای اسلامی را ندارد.
۲. لایحه با کلی‌گویی و استفاده از عبارات و کلماتی که افاده معنای عام می‌کنند و حکم صریح و قابل سنجشی را بیان نمی‌کند. گنجانیدن عبارات کلی «سازماندهی و تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده در دستگاه»، «عدالت جنسیتی» و «شاخص‌های ابلاغی» در متن ماده و ندادن حکم صریح و واضح در مورد معنای مدنظر از عبارات در آینده قابلیت ارزیابی دقیق اجرای ماده را از بین برده است.
۳. در ماده ذکر شده «به‌منظور بهره‌مندی جامعه از سرمایه انسانی زنان در فرآیند توسعه پایدار و متوازن، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند با سازماندهی و تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده در دستگاه،...» اقدام کنند. این درحالی است که با شروع کار دولت یازدهم به‌منظور چابک‌سازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی دستگاه‌های اجرایی که موجب گسترش بی‌رویه ساختارهای سازمانی شده بود موضوع «ایجاد پست مشاور امور زنان و خانواده و اختصاص سه پست سازمانی ذیل آن»^۳ در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل لغو شد. هرچند که بعدها مقرر گردید

۱. به همین منظور در تاریخ ۳۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳ تفاهمنامه پیشگیری و مداخلات به‌موقع در طلاق فی‌مابین بهزیستی و معاون فرهنگی قوه قضائیه به مدت یک سال در ۱۱ ماده و ۳ تبصره امضا شد. در بند «۴» ماده (۳) تخصیص اعتبار یارانه مشاوره جهت متقاضیان طلاق که جزء خانواده‌های نیازمند هستند، گنجانده شده است. این درحالی است که در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۹ تفاهمنامه دیگری بین سازمان بهزیستی و معاونت پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه منعقد شد. ازجمله مفاد این تفاهمنامه می‌توان به همکاری طرفین در راستای توسعه و تعمیم اجرای برنامه مداخلات تخصصی پیش و پس از طلاق (بند «۴» ماده (۱)) و... اشاره کرد.

۲. سیدعباس پرهیزگاری و دیگران، گزارش درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰، دی‌ماه ۱۳۹۴.

۳. براساس پیوست بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۲/۱۳۷۱۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۴ معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.

که دستگاه‌های اجرایی برای اصلاح و یا ایجاد هر یک از واحدها یا پست سازمانی پیشنهادهای خود را به‌منظور بررسی و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ارسال کنند. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که نزدیک به ۵۰ درصد دستگاه‌های اجرایی مشاور و تشکیلات دفاتر امور زنان و خانواده ندارند و نیمی از دستگاه‌های اجرایی که مشاور امور زنان و خانواده دارند تشکیلات مصوب ندارند.^۱ هرچند که براساس بند «۴» «تنظیم و تصویب ساختارها و برنامه‌ریزی، ساماندهی و هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها درخصوص زنان و خانواده» جزء وظایف ستاد ملی زن و خانواده دانسته شده است.

جمع‌بندی

۱. در بررسی احکام پیشنهادی برنامه ششم توسعه از منظر سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به «فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت» پرداخته نشده است.

۲. تأکید بر بدیهیات، کلی‌گویی، عدم تصریح به شاخص‌های دقیق و قابل اندازه‌گیری عدم شفافیت و نبود راهکارهای عملیاتی لازم جهت حل معضلات زنان و خانواده به وضوح در مواد مرتبط با زنان و خانواده دیده می‌شود.

همانگونه که می‌دانیم حوزه زنان و خانواده حوزه فرابخشی است که در حال حاضر با توجه به تحولاتی که در این حوزه به وقوع پیوسته نیازمند حکم صریح و قابل سنجشی است تا پس از اتمام دوره پنج‌ساله برنامه ششم در آینده قابلیت ارزیابی دقیق برنامه فراهم گردد. این درحالی است که براساس ماده (۲۳۰) برنامه پنجم توسعه سند «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۲ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. با توجه به اینکه شاخص‌های عمده و مهم ماده (۲۳۰) در اسناد پشتیبان برنامه ششم توسعه ذکر شده است و با عنایت به طی شدن مراحل قانونی تهیه اسناد این ماده، پیشنهاد می‌شود.

پیشنهاد

ماده (۳۱) به شکل زیر اصلاح شود:

دولت مکف است در راستای اجرایی کردن بند «۴۶» سیاست کلی برنامه ششم مبنی بر «تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» با پیش‌بینی اعتبارات لازم در بودجه‌های سالانه کل کشور برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده را اجرا نمایند. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری با معاونت زنان و خانواده در این زمینه هستند.

معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری موظف است ضمن ارزیابی و تطبیق سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های دستگاه‌ها درصدد ارتقای شاخص‌های وضعیت زنان و خانواده گزارش آن را در پایان هر سال به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

