



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش های سیاسی

## نگاهی به قوانین ازدواج و فرزندآوری

### از بلاتکلیفی قانون تسهیل ازدواج جوانان تا میزان اجرای آن



فرآورده های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش های زیر قابل دسترس است:

– وب سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: نرگس شامحمدی

- ۱ ..... \*مقدمه و طرح مسئله\*
- ۱ ..... \*تأکيدات موکد رهبر معظم انقلاب روی بحث جمعیت\*
- ۲ ..... \*مروری بر قوانین ازدواج و فرزندآوری\*
- ۳ ..... \*سایر مصوبات\*
- ۳ ..... \*نگاهی به عوامل بازدارنده فرزندآوری بر اساس پژوهش ملی انجام شده در سال ۹۶ (به درصد)\*
- ۳ ..... \*میزان اجرایی شدن سیاست های جمعیتی با نگاهی به قانون تسهیل ازدواج جوانان\*
- ۵ ..... \*جمع بندی\*



## \*مقدمه و طرح مسئله

موضوع جمعیت و فرزندآوری چند سالی است که در کشور ما به عنوان یکی از موضوعات اصلی کشور مطرح بوده است. بحث جوانی جمعیت و خطراتی که نبود آن کشور را تهدید می‌کند؛ از دیگر موضوعاتی است که به اشکال مختلف به آن پرداخته شده است. با توجه به اهمیت موضوع طی یک دهه اخیر؛ مشوق‌ها و قوانینی در جهت ازدواج جوانان و فرزندآوری مصوب شده است که تاکنون کمتر جنبه اجرایی به خود گرفته است. اجرایی نشدن مصوبات فرزندآوری و ازدواج به اشکال مختلف توسط کارشناسان مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. در این نوشتار که با استفاده از نگاه کارشناسان و منابع اسنادی به رشته تحریر درآمده است؛ نگاهی داریم به قوانین ازدواج و مشوق‌های فرزندآوری.

## \*تاکیدات موکد رهبر معظم انقلاب روی بحث جمعیت<sup>۱</sup>

رهبر انقلاب از سال ۱۳۹۰ تاکنون بیش از ۴۲ بار نسبت به "مسئله جمعیت و فرزندآوری" تأکید داشته‌اند.

ایشان در دیدار ۲۲ تیر سال ۹۹ با نمایندگان مجلس درباره مسئله «ازدواج جوانان و راه‌های تسهیل آن» و مسئله «فرزندآوری و جلوگیری از حرکت کشور به سمت پیری جمعیت» تذکر دادند.

پیش از این رهبر معظم انقلاب در مرداد ماه سال ۱۳۹۰ طی سخنانی، رسمی و علنی به موضوع "جمعیت" و لزوم مقابله با سیاست‌های "تحدید نسل" تأکید کردند.

ایشان همچنین در مرداد سال ۹۱ نیز بار دیگر در مورد "خطرات کاهش رشد جمعیت" کشور هشدار دادند و حتی از عبارت «خطا کردیم» استفاده کردند!

مقام معظم رهبری از سال ۱۳۸۸ بیان دیدگاه‌های جمعیتی را آغاز کرده و میان مسئولان درباره لزوم تغییر سیاست‌های جمعیتی صحبت کرده‌اند.

ایشان در اردیبهشت سال ۹۳ با توجه به اهمیت مقوله جمعیت در اقتدار ملی و با توجه به جوانی جمعیت کنونی، سیاست‌های کلی جمعیت را ابلاغ کردند.

<sup>۱</sup> - بیش از ۴۲ بار تأکید امام خامنه‌ای به‌روی ضرورت "مسئله جمعیت و فرزندآوری"؛ تسنیم؛ ۹۹/۴/۲۳

## **\*پیشینه پرداخت به موضوع فرزند آوری و افزایش جمعیت طی سالهای مختلف\***

<p>رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران اولین بار به طور رسمی در تاریخ شانزدهم مردادماه ۱۳۹۰ در مورد وضعیت جمعیت هشدار دادند و بیان داشتند "هر اقدام و تدبیری که می‌خواهد برای متوقف کردن رشد جمعیت انجام بگیرد، بعد از صدو پنجاه میلیون نفر جمعیت انجام گیرد." در این میان، شورای عالی انقلاب فرهنگی که از سال ۸۴ در این زمینه تحقیقاتی انجام داده بود، اقدام به تدوین سیاست‌هایی برای جلوگیری از کاهش نرخ باروری مورخ دوم خرداد ۱۳۹۱ در شورای عالی انقلاب فرهنگی بود.</p>
<p>پس از آن در مرداد ماه ۱۳۹۱ رهبر انقلاب با تأکید مجدد بر موضوع جمعیت و خطرات کاهش جمعیت در کشور فرمودند: ما باید در سیاست تجدید نسل تجدیدنظر می‌کردیم. از سال ۷۱ به این طرف، باید سیاست را تغییر می‌دادیم؛ خطا کردیم، تغییر ندادیم. امروز باید این خطا را جبران کنیم</p>
<p>این موضوع دو ماه بعد و در جریان سفر رهبر انقلاب به استان خراسان شمالی، شکل جدی‌تری به خود گرفت و ایشان صریح‌تر و با عینیت بیشتری موضوع را مورد توجه قرار دادند ... پس از تذکر رهبر انقلاب، مسئولین و نخبگان فرهنگی و علمی کشور دریافتند که موضوع بسیار مهم‌تر از آن است که فکر می‌کردند و باید در مورد آن تدبیری بیاندیشند ...</p>
<p>پس از ارائه سیاست‌های افزایش جمعیت شورای عالی انقلاب فرهنگی به رهبر معظم انقلاب ایشان فرمودند که آنچه در این مجموعه دیده شده، علی‌رغم اینکه خوب است اما جنبه قانونی ندارد، ادبیات آن تقنینی نیست. بنابراین می‌بایست شکل قانون به خود بگیرد</p>
<p>لذا آن سیاست‌ها به مجلس شورای اسلامی ارجاع داده شد. و نسخه اولیه "طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده" در ۵۵ ماده تهیه نمودند، اما این طرح با مشکلاتی چون بار مالی زیاد و ... روبه‌رو گردید.</p>
<p>بعد از وارد شدن این اشکالات به طرح مذکور، کمیسیون فرهنگی مجلس ورود پیدا کرد و اعضای کمیسیون و مدعوین کمیسیون به این نتیجه رسیدند که حاصل این طرح افزایش جمعیت نخواهد بود. ...</p>
<p>دو ماه بعد لایحه‌ای از سوی دولت دهم در تاریخ ۹۱/۱۰/۵ با نام اصلاح قوانین تنظیم خانواده به مجلس ارائه شد که در این لایحه دولت خواستار حذف قانون تنظیم خانواده سال ۷۲ شده بود که این لایحه با پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها، در مجلس فقط منجر به حذف ماده یک قانون تنظیم خانواده شد. در نتیجه، به جای لغو یا تصحیح این قانون، تنها سیاست‌های محدودیتی برای فرزند چهارم برداشته شد.</p>
<p>در نهایت قانون "اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده" که مورخ بیستم خردادماه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، تصریح داشت که از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب بیست و ششم اردیبهشت ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات آن و سایر قوانین که بر اساس تعداد فرزند برای والدین شاغل یا فرزندان آنان ایجاد شده است، لغو می‌شود.</p>
<p>نهایتاً رهبر انقلاب در تاریخ ۹۲/۴/۳۰ در دیدار با مسئولان نظام فرمودند: طرحی که در مجلس در حال بررسی است، جوابگو نیست و مسئولین و علاقه‌مندان و آشنایان با مقتضیات این کار در مجلس باید توجه کنند و درست انجام دهند.</p>
<p>در ۳۰ اردیبهشت سال ۹۳، رهبر معظم انقلاب اسلامی جهت تأکید بیشتر به موضوع افزایش جمعیت، "سیاست‌های کلی جمعیت" را در جهت جبران کاهش نرخ رشد جمعیت و نرخ باروری کل در سال‌های گذشته، ابلاغ کردند.</p>
<p>مجلس شورای اسلامی در تاریخ سوم مردادماه ۱۳۹۳ پیشنهادات کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی در مورد اصلاحات طرح «افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت»، را مطرح نمود و نهایتاً با تغییر عنوان این طرح، به طرح "محدودسازی روش‌های دائم جلوگیری از بارداری" کلیات این طرح در مهرماه ۱۳۹۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.</p>
<p>کلیات "طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده" با انجام اصلاحات مورد نظر شورای نگهبان در تاریخ بیست و دوم خرداد ۱۳۹۶ در کمیسیون فرهنگی مجلس تصویب شد.</p>
<p>لازم به ذکر است موادی از قانون برنامه ششم توسعه کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶) به موضوع جمعیت و سلامت مادر و کودک و ارتقای شاخص‌های مربوط پرداخته شده است.</p>

## **\*مروری بر قوانین ازدواج و فرزند آوری\***

### **❖ ۱- قانون تسهیل ازدواج جوانان: مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۷**

قابل ذکر است که طبق ماده ۱۲ و ۱۳ این قانون؛ گزارش اجرای این قانون هر شش ماه یکبار توسط دولت تهیه و به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. همچنین وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی و کشور در موارد مرتبط مسئول حسن اجرای این قانون در برابر مجلس شورای اسلامی می‌باشند.<sup>۱</sup>

**هدف اصلی قانون:** افزایش نرخ جایگزینی جمعیت و تلاش برای شناسایی موانع مسیر ازدواج جوانان و قرار دادن تسهیلاتی از جمله تسهیلات بانکی، آموزشی، اشتغال و ...

<sup>۱</sup> -سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

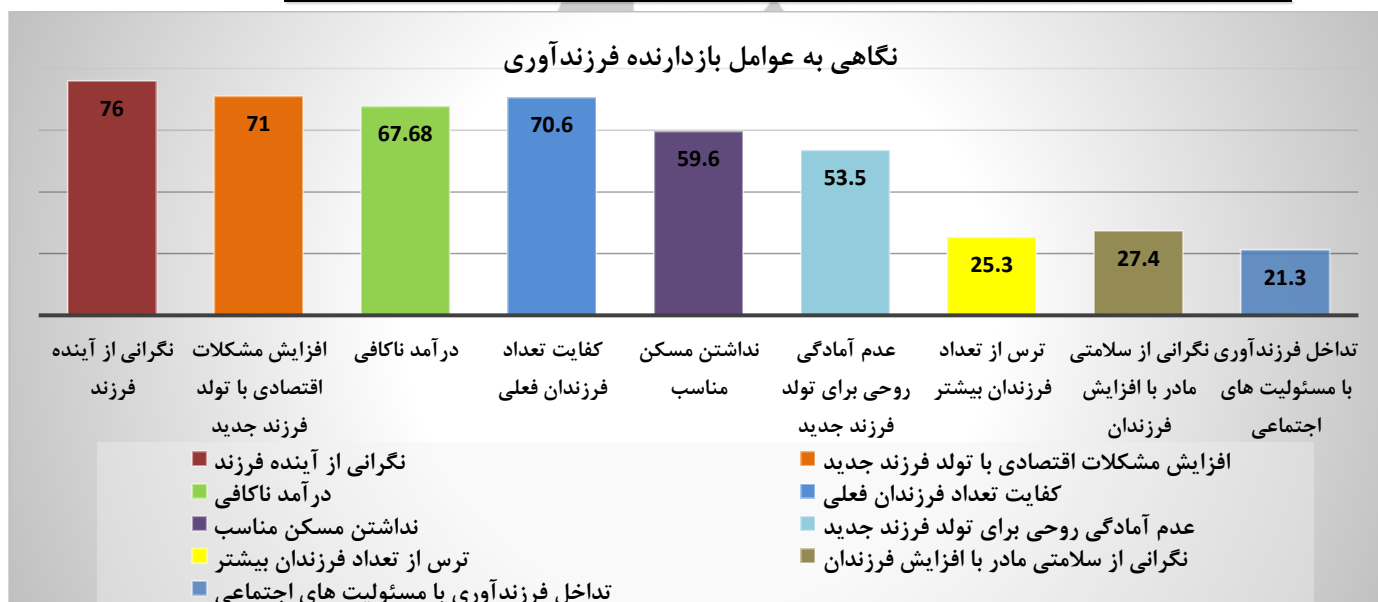
## ❖ ۲- قوانین جدید مجلس برای کمک به ازدواج جوانان و عبور از بحران فرزندآوری<sup>۱</sup>

- مکلف کردن دولت توسط مجلس به تشکیل حسابی تحت عنوان حساب حمایت از هزینه‌های درمان ناباروری در بودجه سال ۱۴۰۰
- مکلف کردن بانک مرکزی به پرداخت تسهیلات ۱۵۰ میلیون تومانی مسکن برای تولد فرزند سوم به خانوارها
- مکلف کردن دولت توسط مجلس به اختصاص سهام به هر فرزند که از ابتدای سال ۱۴۰۰ متولد می‌شود
- اختصاص تسهیلات ۱۴۰ و ۲۰۰ میلیون تومان ازدواج توسط بانک مرکزی به کلیه زوج‌هایی که تاریخ عقد و ازدواج آنها بعد از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۹۷ است و تاکنون تسهیلات ازدواج دریافت نکرده‌اند
- اختصاص اعتبار ۲ هزار میلیاردی به ستاد اجرایی فرمان حضرت امام برای تأمین جهیزیه زوج‌های جوان

### \* سایر مصوبات

مشوق‌های افزایش جمعیت در مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۹۱	مشوق‌های افزایش جمعیت در مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال ۹۲	ابلاغ سیاست‌های کلی «جمعیت» براساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب در ۳۰ اردیبهشت ۱۳۹۳	ابلاغ سیاست‌های کلی «خانواده» براساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب در شهریور ۱۳۹۵
---	--	--	---

### \* نگاهی به عوامل بازدارنده فرزندآوری بر اساس پژوهش ملی انجام شده در سال ۹۶ (به درصد)<sup>۲</sup>



### \* میزان اجرایی شدن سیاست‌های جمعیتی با نگاهی به قانون تسهیل ازدواج جوانان

با توجه به موانعی که بر سر راه ازدواج جوانان وجود دارد؛ تلاش‌هایی در جهت رفع آنها صورت گرفته است که یکی از آن قوانین؛ "قانون تسهیل ازدواج جوانان" است که ۱۶ سال از تصویب آن می‌گذرد؛ اما به دلایلی هنوز منتظر اجرایی شدن توسط

۱- خبرگزاری خانه ملت؛ توجه ویژه مجلس به حوزه زنان و خانواده در لایحه بودجه ۱۴۰۰ طرح‌های زود بازده مجلس برای ازدیاد جمعیت؛ ۹۹/۱۲/۱۵

۲- همان

دولت‌هاست. قانونی که در صورت فراهم کردن امکانات حمایتی برای جوانان از جمله ازدواج، اشتغال، مسکن مناسب می‌توانست سیاست‌های جمعیتی را به‌خوبی پیش ببرد، قانونی که اگر پس از سال‌ها مغفول ماندن به مرحله اجرایی می‌رسید، بسیاری از نگرانی‌های والدین در خصوص ازدواج جوانانشان را برطرف می‌کرد. در ادامه نگاهی داریم به اظهار نظرات مختلف پیرامون میزان اجرایی شدن قانون تسهیل ازدواج جوانان.

**\* فاطمه قاسم‌پور؛ رئیس فراکسیون زنان مجلس شورای اسلامی می‌گوید:** یکی از دغدغه‌های اصلی ما در حوزه زنان و خانواده، مسئله ازدواج است. درباره قانون تسهیل ازدواج پیگیری‌هایی را از مرکز پژوهش‌های مجلس و معاونت نظارت انجام داده‌ایم. این قانون در بحث ضمانت اجرایی خلأهای جدی داشته و همین موجب شده است تا به امروز اجرایی نشود. البته این قانون بر اساس داده‌های ۱۵ سال پیش درباره ازدواج نگارش و تصویب شده و نیازمند بازنگری است. جلسات پیگیری ما درباره موضوع ازدواج از وزارت ورزش ادامه خواهد داشت و با دستگاه‌های دیگر نیز در این زمینه جلساتی خواهیم داشت.<sup>۱</sup>

**\* علی اصغر عنابستانی؛ سخنگوی فراکسیون مقابله با آسیب‌های اجتماعی در این زمینه می‌گوید:** ۱۶ سال تأخیر در اجرای قانون تسهیل ازدواج جوانان قابل قبول نیست. در قانون وظایفی برای برخی دستگاه‌های عمومی پیش‌بینی شده است، اما متأسفانه به وظایف خود عمل نکرده‌اند. بر اساس قانون تمامی دستگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی و شهرداری‌ها موظف هستند فضاهای عمومی را برای برگزاری مراسم ازدواج در اختیار زوجین واجد شرایط قرار دهند، اما این کار را به‌رغم این‌که هیچ هزینه‌ای برایشان ندارد؛ تاکنون انجام نشده است.

قانون تسهیل ازدواج قانون خوبی است و قابلیت اجرایی دارد، اما با کمال تأسف؛ اراده‌ای برای اجرای آن در سال‌های گذشته وجود نداشته است، بنابراین باید با جدیت در مسیر اجرایی‌سازی آن گام برداریم.<sup>۲</sup>

**\* عباس مقتدایی نماینده مردم اصفهان در مجلس شورای اسلامی** از طرح سه سؤال از وزیر کشور، اقتصاد و راه و شهرسازی به دلیل عدم اجرای مفاد قانون تسهیل ازدواج جوانان می‌گوید: وزارتخانه‌های کشور، اقتصاد و راه و شهرسازی بر اساس مفاد قانون تسهیل ازدواج جوانان هر یک وظایفی در حوزه اجرا دارند اما هیچ یک از این وزارتخانه‌ها قانون مصوب مجلس را اجرایی نکرده‌اند.<sup>۳</sup>

طبق این قانون قرار بود صندوق اندوخته ازدواج جوانان ایجاد شده و با روش‌هایی همچون انبوه‌سازی، کوچک‌سازی، ارزان‌سازی و استفاده از روش‌های نوین ساخت در مسکن، مشکل مسکن جوانان حل شود. باید همه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی و شهرداری‌ها تسهیلات رفاهی اعم از تالارها، باشگاه‌ها و فرهنگ‌سراها را در اختیار جوانان قرار می‌دادند که هیچ کدام از این قوانین اجرا نشد.

در صورت عدم توجه به این موارد؛ به همراه جمع زیادی از نمایندگان به کمیسیون اصل ۹۰ و قوه قضاییه شکایت خواهیم کرد، موضوع تسهیل ازدواج جوانان در دستور کار ما قرار گرفته و بر اجرای این قانون نظارت خواهیم کرد.<sup>۴</sup>

**\* سید سلمان ذاکر رئیس مجمع نمایندگان آذربایجان غربی و نماینده مردم ارومیه در مجلس شورای اسلامی نیز در مورد اجرایی نشدن این قانون می‌گوید:** طی سالیان گذشته توجهی به سیاست‌های جمعیتی کشور نشده است. اجرای سیاست‌های جمعیتی و افزایش جمعیت نیازمند اقدامات اساسی برای رسیدن به نتیجه مطلوب است. طبق آخرین آمار اگر بحث اشتغال و معیشت خانواده‌ها حل شود تا حدودی تمایل خانواده‌ها به فرزندآوری افزایش خواهد یافت.<sup>۵</sup>

**\* نصرالله پژمانفر، نماینده مردم مشهد در مجلس هم؛ پیرامون اجرایی نشدن قانون تسهیل ازدواج جوانان می‌گوید:** ما دستگاه‌های متعدد را دعوت کردیم و گفت‌وگوهای مفصلی در مورد اجرای این قانون داشتیم، اما واقعاً در این فضا اراده‌ای برای تحقق این موضوع دیده نشد. قانون تسهیل ازدواج یک قانون مصوب است و با وجودی که حدود یک دهه و نیم از عمرش می‌گذرد، اما هنوز اجرا نشده است. سران سه قوه باید این موضوع را پاسخ دهند.<sup>۶</sup>

۱- جوان آنلاین؛ ۹۹/۷/۲۱

۲- همان

۳- سؤال از سه وزیر به دلیل اجرایی نشدن قانون تسهیل ازدواج جوانان؛ مرکز پژوهش‌های مجلس؛ ۹۹/۷/۲۴

۴- ایسنا؛ ۹۹/۶/۱۹

۵- طی سالیان گذشته توجهی به سیاست‌های جمعیتی کشور نشده است؛ ایسنا؛ ۱۴۰۰/۴/۱۳

۶- بررسی عدم اجرای یک قانون پس از ۱۴ سال؛ <https://farsi.khamenei.i>؛ ۹۸/۵/۱۳

**\* حسین سبحانی‌نیا نماینده ادوار مجلس هم در خصوص اجرا نشدن قانون تسهیل ازدواج که بیش از ۱۴ سال از تصویب آن در مجلس می‌گذرد؛ می‌گوید: دولت‌ها در اجرایی کردن این طرح کوتاهی کرده‌اند و بسیاری از قوانین و مقررات تصویب‌شده در این خصوص متوقف شده است. مشکل اجرایی نشدن قانون تسهیل ازدواج برعهده دولت است و دولت باید در فراهم‌آوری برخی مسائل همچون زیرساخت‌ها، فرهنگ‌سازی، تربیت نسل جوان و تولید محتوا تلاش کند.**

البته برخی ماده‌های قانون تسهیل ازدواج جوانان مثل **نام‌گذاری روز اول ذی‌حجه، روز ازدواج امیرالمؤمنین (ع) و فاطمه زهرا (س)** به‌عنوان **روز ازدواج جوانان و یا مشاوره قبل و بعد از ازدواج** اجرایی شده اما آنچه برای جوانان نقش کلیدی را ایفا می‌کند اشتغال و مسکن است که هنوز مغفول مانده است.<sup>۱</sup>

**\* محمد مهدی تندگویان معاون امور جوانان وزارت ورزش و جوانان؛ درباره قانون تسهیل ازدواج جوانان می‌گوید:** قرار بود صندوقی برای تسهیل امور ازدواج جوانان در کشور مثل صندوق اندوخته ملی به وجود بیاید و بخشی از درآمدهای دولت همیشه به آن صندوق واریز شود؛ همچنین این صندوق مدیریت تسهیلات در حوزه ازدواج، چه در حوزه مسکن، چه در بحث اشتغال، چه در زمینه تأمین جهیزیه را بر عهده بگیرد که متأسفانه اصلاً انجام نشد. این قانون درباره راه‌های انجام بهینه ازدواج در کشور، دادن امکانات، تسهیلات و اشتغال به جوانان کشور است و امیدواریم با درایت دولت این قانون به‌طور کامل اجرایی شود.<sup>۲</sup>

**\* بهزاد خلیلی؛ پژوهشگر جمعیت و خانواده، میزان اجرای "قانون تسهیل ازدواج جوانان" را مورد بررسی قرار داده و می‌گوید:** به‌عقیده برخی کارشناسان مهم‌ترین و جامع‌ترین قانون حمایتی در مسئله ازدواج جوانان، قانون "تسهیل ازدواج جوانان" است. این قانون به‌مناسبت سالروز ازدواج حضرت امیرالمؤمنین و حضرت زهرا علیهما السلام، اول ذی‌الحجه هر سال را به‌عنوان "روز ازدواج جوانان" نام‌گذاری کرده است؛ نام‌گذاری روز ازدواج جوانان تنها موردی است که از قانون تسهیل ازدواج اجرا شده است! متأسفانه از زمان تصویب این قانون یعنی از سال ۱۳۸۴ تاکنون هیچ یک از موارد دیگر آن اجرایی نشده و مشکلات جوانان در زمینه ازدواج همچنان باقی مانده است.<sup>۳</sup>

### **\* جمع بندی**

یکی از موضوعاتی که در رسانه‌ها به وفور بدان پرداخته شد، بحث **"قانون تسهیل ازدواج جوانان"** است که حدود شانزده سال از تصویب آن می‌گذرد و تاکنون اتفاق خاصی در اجرای آن نیفتاده است.

به نظر می‌رسد تصویب قانون تسهیل ازدواج جوانان را می‌توان اقدام مؤثری برای ترغیب جوانان به ازدواج دانست ولی قبل از اینکه این قانون اجرایی شود؛ نیازمند رفع اشکالات زیر ساختی آن در حوزه فرهنگی، اجتماعی و رفاهی جامعه است که بایستی درحوزه ازدواج برطرف شود تا شاهد اثربخشی این قانون باشیم و گرنه این قانون هم همچون اسناد بالادستی در حوزه اجتماعی از کارایی و اثر بخشی لازم برخوردار نخواهد بود.

قابل ذکر است که قانون تسهیل ازدواج جوانان بنا بود آیین‌نامه اجرایی آن پس از تصویب اساسنامه صندوق از سوی مجلس شورای اسلامی، ظرف مدت سه ماه توسط دولت تهیه شود و به تصویب هیئت وزیران برسد. همچنین گزارش اجرای این قانون هر شش ماه یک‌بار از سوی دولت تهیه و به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. اما این قانون طی چهار دولتی که بعد از تصویب آن روی کار آمدند هنوز هم اجرایی نشده است.

۱- حبرگزاری آنا؛ ۹۹/۶/۲۳

۲- همان

۳- تسنیم ۹۹/۵/۶