

سیاست‌گذاری خانواده با تأکید بر حقوق آلمان

پرهام مهرآرام*

بدیع فتحی**

تاریخ پذیرش: ۹۴/۱۱/۲۶

تاریخ دریافت: ۹۴/۸/۱۰

چکیده

سیاست‌گذاری خانواده به عنوان کلیدی‌ترین واژه در اتحاد بسیاری از حوزه‌های تصمیم‌گیری در حوزه سیاست‌گذاری و ارائه خدمات اجتماعی، محور گفت‌وگوهای عمومی قرار گرفته است. به صورت مختصر شاید بتوان آن را مجموعه‌ای از سیاست‌ها درباره خانواده دانست که به منظور حمایت از رفتارهای مطلوب اجتماعی تنظیم می‌گردد. این مفهوم، با فراهم آوردن دیدگاهی کل‌گرایانه، ما را برای رسیدن به وضعیت مطلوب اجتماعی در زمینه روابط خانوادگی یاری می‌دهد. کشور آلمان به دلیل شرایط اجتماعی و تاریخی خاص خود، از جمله تجربه سیاست‌های متعارض، کشوری مناسب برای مطالعه در این عرصه است. در دوران پس از جنگ جهانی دوم و با غلبه افکار و احزاب محافظه‌کار، حمایت از اشکال سنتی خانواده، از طریق پرداخت مقرری‌ها مورد توجه بود. اینک سه هدف عمده افزایش جمعیت، شکوفایی استعداد کودکان به منزله سرمایه‌های اجتماعی و اتخاذ سیاست‌های کاری متناسب با روابط و وظایف خانوادگی، آنهم بیشتر از طریق ارائه خدمات (مثلاً آموزشی) مورد توجه است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری خانواده، دولت رفاهی، محافظه‌کاری، مقرری والدین، مرخصی والدین.

* دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسؤول).

Parham_mehram@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه قم.

fathi_3562@yahoo.com

مقدمه

خانواده، یکی از نهادهای اجتماعی محوری و بنیادین در هر جامعه‌ای است و حتی همواره به عنوان محور اندیشه‌های سیاسی بوده است. خانواده، جایی است که در آن به تعبیر هگل، انسانیت راستین شخص در قلمرو اجتماعی آغاز می‌شود و جزئیات اشخاص تبدیل به کلیت می‌شود (هگل نقل از لنکستر لین، ج ۳، ص ۲۱). اهمیت آن به میزانی است که دولت‌ها ورود به حوزه خانوادگی را در دستور کار خود قرار داده‌اند؛ هرچند که این عرصه، یکی از خصوصی‌ترین عرصه‌های زندگی افراد محسوب شود؛ چراکه تنظیم کلیدی‌ترین روابط اجتماعی در هیچ بعدی از آن، بدون تنظیم روابط خانوادگی امکان‌پذیر نیست. به راستی که حجم قواعد آمره در این زمینه بیش از سایر گرایش‌های حقوق خصوصی است. به همین منظور، سیاست‌گذاری خانواده در ادبیات سیاسی و حقوقی کشورهای پیشرفته مطرح شده است.

ایران نیز همچون سایر کشورها امروزه با مسائلی روبرو است که بدون توجه به بحث سیاست‌گذاری خانواده، امکان مواجهه علمی و مؤثر با آنها وجود ندارد. کاهش میزان رشد جمعیت، ایجاد اشکال نامتعارف معاشرت میان مردان و زنان، افزایش آمار اشتغال زنان و در نتیجه تعارض وظایف مادری با وظایف ناشی از اشتغال و به صورت کلی‌تر، تعارض وظایف مادرانه با حقوق زنان و همچنین مواجهه با نسل جوانی که سرمایه‌های اجتماعی محسوب می‌شوند نمونه‌های برجسته‌ای از این مسائل هستند. سیاست‌گذاری خانواده، رویکردی جامع، آگاهانه و علمی به این پدیده اجتماعی برای اتخاذ بهترین رویکرد در راستای رسیدن به شرایط مطلوب است. با وجود این، علی‌رغم اهمیت موضوع، ادبیات حقوقی ما در این زمینه چندان غنی نیست.

در این مقاله کوشیده شده است تا این مفهوم به صورت مختصر اما جامع مورد بررسی قرار گیرد. سیاست‌گذاری خانواده در دسته سیاست‌گذاری‌های اجتماعی گنجانده شده و ناشی از مداخله دولت در تنظیم امور خصوصی افراد است؛ از این رو، در ابتدا به مبانی دخالت دولت در حقوق خانواده می‌پردازیم و سپس با توجه به آنکه این مفهوم، تأثیر بسیاری بر میزان و نحوه ارائه خدمات عمومی و مداخله دولت به منظور تأمین رفاه شهروندان دارد، مفهوم دولت رفاهی، انواع آن و رابطه آن را با سیاست‌گذاری خانواده شرح خواهیم داد. درک درست چنین مفهومی، که در برگزیده‌ها سیاست در رشته‌های

مختلف حقوق مانند حقوق کار، حقوق خانواده، تأمین اجتماعی و مانند آن است بدون ارائه اطلاعات جزئی و انضمامی و مطالعه موردی و تطبیقی، امکان‌پذیر نیست؛ در نتیجه، کشور آلمان به دلیل ویژگی‌های خاص به عنوان نمونه‌ای مناسب برای مطالعه برگزیده شده است. در حین بررسی کشور آلمان، مسائل بسیاری در خصوص رابطه نظام سیاسی و ایدئولوژی‌های حزبی با سیاست‌گذاری خانواده، تأثیر و تأثر آن نسبت به شرایط اجتماعی و دگرگونی‌های آن و سیال بودن در اهداف و راهکارها روشن خواهد شد.

(۱) دولت و حقوق خانواده

یکی از مهم‌ترین تفکیک‌ها در حوزه علم حقوق، تفکیک حوزه خصوصی از حوزه عمومی است. پیدایش این تفکیک، عامل مهمی در ایجاد شاخه‌ای از حقوق تحت عنوان «حقوق عمومی» بود. تفکیکی که زمینه طرح مسأله مشخص کردن و محدود کردن حوزه دخالت دولت را فراهم کرد.

چنین پنداشته می‌شود که فعالیت‌های دولت، محدود به حوزه عمومی است و باید از مداخلات خودسرانه آن در حوزه خصوصی اشخاص جلوگیری کرد. در این راستا، شناسایی آزادی‌ها در چهارچوب اسناد حقوق بشری و حمایت از آنها، ابزاری مؤثر محسوب می‌شود.^۱ هرگونه محدود کردن این آزادی‌ها نیازمند یک دستگاه فکری برای توجیه کردن آنها است. در این میان شاید نتوان حوزه‌ای خصوصی‌تر از خانواده بطور عام و زناشویی بطور خاص یافت؛ چنانکه جان لاک همچون بسیاری از لیبرال‌های کلاسیک معتقد است که خانواده، نهادی طبیعی است که در وضعیت طبیعی از توافق یک مرد و یک زن به منظور داشتن حق بر بدن یکدیگر برای مقصود نهایی خود که تولید مثل است تشکیل می‌شود. با تولد کودکان، پدر و مادر بر اساس قانون طبیعی متعهد به نگهداری و بزرگ کردن کودکان خود هستند. این تعهدات پس از تشکیل دولت، شکل حقوقی به خود می‌گیرد اما رابطه الزامی بین آنها وجود ندارد؛ به این معنا که حتی در صورت وجود نداشتن دولت هم نهادی به نام خانواده با تعهدات آن وجود دارد و این قانون، طبیعی و نه قانون دولت است

۱- پیوند بین مفهوم حوزه خصوصی و خانواده به اندازه‌ای است که در اعلامیه‌های حقوق بشری غالباً احترام به این دو در کنار یکدیگر ذکر می‌شوند. برای نمونه اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱۲ خود از زندگی شخصی و خانواده به عنوان دو امر که باید مورد احترام قرار گیرند، در کنار یکدیگر نام می‌برد.

که مبنای اصلی این تعهدات است (Houlgate, 1998, Vol.17, No.2, p.141). در دوران اخیر نیز افرادی مانند شومن^۱ برای خانواده، بنیادی اخلاقی قائل هستند و سوزان مولر/اکین^۲ هم معتقد است که توزیع مسؤولیت‌ها و حقوق در خانواده می‌باید بر اساس ایده‌ای اخلاقی از عدالت باشد (Houlgate, 1998, Vol.17, No.2, p.156). چنین دیدگاه‌هایی می‌توانند برای مداخلات مشروع و نامشروع دولت در نهاد خانواده، مبنایی معین کنند. جالب آنکه از میان حوزه‌های خصوصی نمی‌توان حوزه‌ای را یافت که به اندازه خانواده مورد مداخلات دولت قرار گرفته و از طریق قواعد امره گوناگون مورد تنظیم‌گری واقع شده باشد.^۳ هنگامی که صحبت از مداخله و تنظیم نهاد خانواده می‌کنیم منظورمان هر قانونی است که برای افراد با در نظر گرفتن جایگاه آنها در خانواده، حقوق و تکالیف یا قدرتی را پیش‌بینی می‌کند (Houlgate, 1998, Vol.17, No.2, p.144). حال چگونه می‌توان این تعارض را پاسخ گفت؟ مبنای نظری مداخله دولت در خصوصی‌ترین اعمال و روابط انسانی چیست؟ پاسخ به این پرسش‌ها از این نظر که امکان و محدوده دخالت دولت در حوزه خانواده را (که پیش‌شرط سیاست‌گذاری خانواده است) مشخص می‌کند برای این تحقیق لازم و ضروری است.

موارد زیر، عمده‌ترین توجیهاتی است که برای دخالت دولت در تنظیم‌گری روابط خصوصی افراد به طور اعم و روابط خانوادگی به طور اخص مطرح گشته است:

۱-۱) منفعت عمومی

این امکان به دولت داده شده است که در راستای تأمین منفعت عمومی، در روابط افراد دخالت کند و به تنظیم آنها بپردازد. از این منظر نمی‌توان دولت را به دلیل مداخله در روابط خانوادگی افراد ملامت کرد؛ چراکه تأثیرگذاری این روابط از حد مناسبات افراد درگیر در آن

1-Schoeman.

2-Susan Moller Okin.

۳- به همین دلیل دیدگاه رادیکال به تمایز عمومی/خصوصی به خصوص در زمینه رابطه خانواده و دولت اعتراض دارد و آن را نمی‌پذیرد. دلایل این دیدگاه را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

الف) خانواده و نهادهای مرتبط با آن توسط دولت تعریف می‌شود.

ب) عدم مداخله دولت در نهاد خانواده و مصادیق آن همان‌قدر تصمیمی سیاسی است که مداخله آن.

ج) هیچ تعریفی از سیاست عدم مداخله نمی‌توان ارائه داد که به اندازه کافی منسجم باشد.

See: Houlgate, 1998, Vol.17, No.2, p.143.

فراتر رفته و کل جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به عبارت دیگر، خانواده آنچنان برای حیات جامعه مهم است که نمی‌توان اقدامی در راستای تأمین منفعت عمومی انجام داد و در روابط این نهاد مداخله نکرد. هم خانواده و هم دولت، نهادهای اجتماعی با کارکردهایی گاه مشابه هستند و دولت بدون وجود خانواده نمی‌تواند کارکردهای اجتماعی مانند نگهداری، تربیت و آموزش کودکان، ارضای نیازهای جنسی و مراقبت از پیران و بیماران را تضمین کند (Rheinstein, 1940, Vol.2, No.1, p.20)؛ البته چنین استدلالی نتیجه‌گرایانه است و امکان دخالت را بر اساس نتایجی که روابط و دخالت در آنها برای جامعه دارد توجیه می‌کند (و نه مثلاً بر اساس ملاحظات اخلاقی) (Bix, 2010, Vol.23, p.253).

۲-۱) تأثیرپذیری اشخاص ثالث از نهاد خانواده

گاه روابط خصوصی و توافقات افراد، بر اشخاصی دارای اثر است که اراده آنها در شکل‌گیری رابطه تأثیری نداشته است. در چنین مواقعی دولت به منظور حمایت از حقوق این افراد ثالث وارد عمل می‌شود. مهم‌ترین مصداق این افراد در حقوق خانواده کودکان هستند. برای نمونه ادعا می‌شود که اشکال نامتعارف خانواده بی‌ثبات بوده و در نتیجه زندگی کودکان را به نحو نامطلوبی تحت شعاع قرار می‌دهند. همچنین استدلال شده است که چنین توافقاتی به صورت سامان‌مند علیه منافع زنان است (Bix, 2010, Vol.23, p.255).

۳-۱) عقلانیت محدود^۱

اگر احترام به تصمیمات افراد در حوزه خصوصی زندگی آنها به عنوان مبنای وجود اراده آزاد و عقلانیت آنها است پس باید پذیرفت در صورتی که این عقل زایل شود و یا اراده آنها کاملاً آزاد نباشد این مبنا سست شده است؛ مانند مواردی که کودک زیر سن بلوغ است یا دارای مشکلات روانی است و یا در مواردی که فرد مکره یا فریب خورده است. به جز این موارد روشن، موارد دیگری نیز وجود دارد که در آنها می‌توان اینگونه پنداشت که فرد به اندازه کافی از عقلانیت خود در راستای تأمین منافع و به خصوص حفاظت از خود استفاده نکرده است. در چنین مواقعی حقوق وارد عمل شده و به تنظیم روابط می‌پردازد. نمونه‌هایی از این امر را می‌توان در حمایت از حقوق مصرف‌کننده یا حقوق کار مشاهده

1-Bounded rationality.

کرد (Bix, 2010, Vol. 23, pp. 256-257).

در حقوق خانواده به خصوص هنگام ازدواج نیز می‌توان چنین استدلالی را مطرح کرد و آن هنگامی است که یکی از طرفین آنچنان مجذوب طرف دیگر می‌شود که چندان به از میان رفتن این رابطه و پیامدهای آن نمی‌اندیشد.

۴-۱) استثمار^۱

استثمار، از آن مفاهیمی است که به سختی می‌توان آن را توضیح داد اما به طور کلی می‌توان آن را به معنای سود بردن از شرایط بد دیگری تعریف کرد. همه ما با چنین شرایطی آشنا هستیم که در آن، فرد داوطلبانه به شرایطی تن می‌دهد که بیش از آنکه مورد انتخاب او باشد به او تحمیل شده است؛ شرایطی که در نهایت، وضع او را نسبت به گذشته بدتر می‌کند. چنین شرایطی در مواقعی که یکی از دو طرف به شدت فقیر است و دیگری ثروتمند و یا در مواقعی که معامله دربردارنده فعالیت است که برای یکی از طرفین تحقیرکننده است یا در آن توازن قدرت وجود ندارد محقق می‌شود. نمونه‌ای از آن در حقوق خانواده، توافق‌های مربوط به اجاره رحم^۲ یا اعطای اسپرم است. ادعای مشابهی در مواقعی که عقد دارای یک شرط یک‌طرفه مالی یا دربردارنده شرط معاشرت‌های غیر زناشویی است مطرح شده است (Bix, 2010, Vol. 23, pp. 256-259).

بنابر دلایل ذکر شده، حقوق خانواده همواره محل دخالت دولت بوده و دولت به تنظیم روابط خصوصی افراد در این عرصه می‌پرداخته است. با وجود این، همواره مقاومت‌هایی هم در برابر این مداخلات وجود داشته است و بسیاری معتقدند که روابط خانواده باید بر اساس توافق طرفین تنظیم گردد که از آن با عبارت «تنظیم‌گری خصوصی»^۳ نام برده می‌شود.^۴

1-Exploitation.

2-surrogacy.

3-Private ordering.

۴- مدافعان تنظیم‌گری خصوصی هم دلایل زیر را برای دفاع از اعتقادات خود بیان می‌کنند:

(۱) دو طرف اطلاعات بیشتری درباره منافع خود دارند؛ نمی‌توان پذیرفت که دولت دارای اطلاعات بیشتری از منافع و نیازهای افراد است. چنانکه غالباً این افراد هستند که بهتر از دیگران می‌فهمند که کی بچه‌دار شوند و کی ازدواج کنند.

۲) سیاست‌گذاری خانواده، مفاهیم و ابزارها

با توجه به آنچه که گفته شد، دولت بر اساس توجیهات ذکر شده، در تنظیم روابط خانوادگی شهروندان خود مداخله می‌کند؛ اما آیا می‌توان هر نوع مداخله دولت در روابط خانواده را سیاست‌گذاری خانواده دانست؟ برای پاسخ به این پرسش بهتر است که به مفهوم سیاست‌گذاری خانواده، سیاست‌گذاری و سیاست‌گذاری اجتماعی بیشتر پرداخته شود.

۱-۲) مفهوم سیاست‌گذاری خانواده

چنانکه مشخص است، سیاست‌گذاری خانواده یکی از انواع سیاست‌گذاری است. سیاست‌گذاری، غالباً به مهم‌ترین تصمیم‌گیری‌ها در زندگی اشاره دارد و به عنوان هدایتی عام برای عمل، مجموعه‌ای از تصمیمات برای رسیدن به هدف، اصول راهنما و برنامه‌ای در دست اجرا است (Zimmerman, 1979, p.478). به این معنا، سیاست‌گذاری مستلزم تعیین و بیان اهداف است (Zimmerman, 1979, p.489).

سیاست‌گذاری خانواده با نوعی از سیاست‌گذاری دارای هم‌پوشانی بسیاری است و آن، سیاست‌گذاری اجتماعی نامیده می‌شود. سیاست‌گذاری اجتماعی، از فرایندها و اصولی تشکیل می‌شود که به هدایت وقایعی می‌پردازد که با افراد یا تقویت روابط در ارتباط هستند. این سیاست‌ها غالباً مداخلاتی در روابط و توزیع منابع محسوب می‌شوند و اموری مانند تنظیم محدودیت‌ها، مزایا و استحقاق‌ها را بین افراد و واحدهای اجتماعی در جامعه در بر می‌گیرند. در این معنا، سیاست‌گذاری اجتماعی، رفاه و کیفیت زندگی افراد جامعه را مد نظر قرار می‌دهد. اقداماتی که دولت در این راستا انجام می‌دهد غالباً در جهت تأمین

۲) مبحث مهم دیگر، خودمختاری است، امری که توسط *امانوئل کانت* مطرح شد. دعوای خودمختاری غالباً با دعوای رضایت در تعارض، هم‌پوشانی پیدا می‌کند؛ اگرچه اینکه رضایت چقدر واقعی باشد خود، محور توجه است و می‌تواند در مواردی دخالت دولت را مجاز کند.

۳) مؤثر بودن: در تحلیل‌های اقتصادی از حقوق، این امر بسیار مهم است. تنظیم‌گری خصوصی مؤثر است به این دلیل که در آن، افراد ترجیحات خود را بهتر می‌دانند.

به هر حال، آنچه که از آن تحت عنوان تنظیم‌گری خصوصی نام برده می‌شود باید به تأیید دولت برسد. در این صورت فاقد هرگونه ارزش است.

See: Bix, 2010, Vol.23, pp.251-253.

نیازهایی است که بازار قادر به برآوردن آنها نیست (Zimmerman, 1979, p.487). از این لحاظ، این سیاست‌ها دارای ارتباط نزدیکی با دولت رفاهی هستند و در هر جامعه با هر نوع نظام سیاسی امکان‌پذیر نیستند.

حال با توجه به آنکه سیاست‌گذاری خانواده، نوعی از سیاست‌گذاری اجتماعی است می‌توان آن را این‌گونه تعریف کرد: «مجموعه‌ای از سیاست‌ها که به منظور حمایت از رفتارهای از نظر اجتماعی مطلوب و مرتبط با خانواده تنظیم می‌گردند، مانند اموری همچون بارآوری، تقسیم جنسیتی کارگران، توزیع قدرت در خانواده و امور جدیدتری مانند اشتغال مادران» (Saraceno, 2011, No.230, p.2).

سیاست‌گذاری خانواده، امور بسیاری را در بر می‌گیرد؛ اموری مانند ازدواج و شرایط انحلال آن، تمایز بین آنچه به عنوان خانواده به رسمیت شناخته می‌شود و آن اشکالی از همزیستی زنان و مردان که مورد پذیرش قرار نمی‌گیرند، تمایز میان رابطه مشروع و نامشروع، مجاز دانستن یا ندانستن پیشگیری از حاملگی یا سقط جنین و مسائل مشابه دیگر. علاوه بر آن، هنجارهایی که مرتبط با سن تحصیل، سن ورود به بازار کار و کار کودکان و زنان است همگی ابزارهای قدرتمندی برای تنظیم خانواده و مسؤولیت‌ها میان جنسیت‌های مختلف در آن است.

به زبان ساده‌تر، سیاست‌گذاری خانواده واژه‌ای است که برای توصیف آنچه دولت برای خانواده و در مورد آن انجام می‌دهد به کار می‌رود، به خصوص در مورد سیاست‌هایی که آشکارا به منظور تأثیرگذاری بر خانواده و کودکان طراحی شده‌اند و همچنین پیامدهای روشنی بر خانواده و کودکان دارند (Kammerman, 2003, p.2). با وجود این، سیاست‌هایی که به طور ضمنی بر خانواده اثر می‌گذارند هم در این تعریف گنجانده می‌شوند.

۲-۲) اهداف، انواع و ابزارهای سیاست‌گذاری خانواده

همان‌طور که مطرح شد، سیاست‌گذاری خانواده به عنوان گونه‌ای از سیاست‌گذاری، دارای اهداف روشنی است و یکی از آن اهداف، تقویت رفتارهای مطلوب از نظر دولت می‌باشد، اما اینکه کدام رفتارها و به چه دلیل مطلوب محسوب می‌شوند یک امر سیال به شمار می‌آید.

برخی سعادت خانواده را مهم‌ترین هدف سیاست‌گذاری خانواده برشمرده‌اند. این در حالی است که عده‌ای دیگر، وجود سهمی عادلانه و منطقی از درآمدهای ملی را مهم‌ترین هدف آن می‌دانند (Zimmerman, 1979, p.92).

هدف‌های اولیه در دولت‌های رفاهی محافظه‌کار، حفظ ارزش‌ها و به خصوص نقش‌های سنتی مرتبط با خانواده مانند نقش مادری (خانه‌دار و مراقب کودکان) و نقش پدری (نان‌آور) بوده است. امروزه حمایت از حقوق (عمدتاً امکان اشتغال) و حقوق زنان (به عنوان زن و نه مادر)، یکی از محورهای عمده سیاست‌گذاری خانواده در بسیاری از کشورهای اروپایی به شمار می‌رود. با این وجود، هدف رایج در اکثر کشورها، حمایت از کودکان فقیر، آشتی دادن کار و خانواده و در نهایت، سعادت و بهروزی کودکان است. گاه نیز خانواده می‌تواند ابزاری برای رسیدن به اهداف دیگر باشد؛ برای نمونه می‌توان به نقش ابزاری خانواده برای افزایش جمعیت یا ایجاد تغییرات در نیروی کار موجود در بازار اشاره کرد که غالب کشورها از این سیاست‌ها به منظور دوّم یعنی تأثیر بر بازار کار، استفاده می‌کنند (Kamerman, 2003, p.3).

دربارۀ دامنه سیاست‌گذاری خانواده (و اینکه آیا تمامی مسائل مربوط به خانواده را در بر می‌گیرد یا آنکه موضوع آن خاص‌تر است) جای بحث وجود دارد؛ برای مثال، سیاست‌گذاری در عرصه مسکن به شدت بر خانواده اثر می‌گذارد اما به ندرت در سیاست‌گذاری خانواده از آن نامی به میان می‌آید. در عین حال، اگرچه بسیاری از کشورها از جمله کشورهای اروپایی، دارای چنین سیاست‌هایی هستند، اینکه این سیاست‌ها به صورت منسجم و تحت این عنوان وضع و اجرا گردند محل بحث است (Saraceno, 2011, No. 230, p.3).

سیاست‌گذاری خانواده را به انحای مختلفی تقسیم کرده‌اند. افرادی مانند کامرمن و کاهن^۱، از دو نوع سیاست‌گذاری آشکار و ضمنی صحبت می‌کنند. سیاست‌گذاری آشکار آن است که آگاهانه طراحی شده است تا مستقیماً به اهداف مشخصی در رابطه با افراد خانواده یا کل نهاد خانواده برسد. سیاست‌گذاری ضمنی، شامل سیاست‌گذاری‌ها در ابعاد مختلف به منظور اهداف بعضاً نامرتبط با خانواده است که بر خانواده و کودکان اثر می‌گذارد. کشورهایی مانند فرانسه و بلژیک، از جمله کشورهای دارای سیاست‌گذاری آشکار هستند. در مقابل، بیشتر کشورهای انگلیسی‌زبان، دارای سیاست‌های غیرصریح می‌باشند (Saraceno, 2011, No. 230, p.4). بر این اساس می‌توان آن را شامل موارد زیر

1-Kahn.

دانست:

الف) شرایطی که دولت، اهداف و سیاست‌های مشخصی را برای رسیدن به اهداف مورد توافق و روشن در رابطه با خانواده در پیش می‌گیرد.

ب) شرایطی که در آن، اگرچه اهداف مورد توافق وجود ندارد اما با وجود این، سیاست‌ها و برنامه‌هایی برای خانواده وجود دارد.

ج) مواردی که دولت تصمیماتی را اتخاذ می‌کند و دست به اقداماتی می‌زند که ابتدا به ساکن، مرتبط با خانواده نیست اما متعاقباً بر آن اثر می‌گذارد (Kamerman, 1976, Vol.21, No.3, p.185).

هنگامی که صحبت از عدم وجود سیاست‌گذاری خانواده در کشوری (به خصوص در ایالات متحده) می‌شود منظور آن است که مجموعه‌ای از اقداماتی که قویاً مرتبط با هم باشند و توسط دولت هدایت و پشتیبانی شده و بر خانواده تأثیر بگذارند در این جوامع وجود ندارد. در چنین مواقعی فعالیت‌های گوناگونی صورت می‌گیرد که اهداف آنها با یکدیگر متجانس نبوده و رابطه‌ای نظام‌مند برقرار نمی‌کنند. در این زمان است که تحلیل اقدامات و پیش‌زمینه‌های فکری آنها به خصوص در مواقعی که تصمیمات مورد مناقشه و مبتنی بر عواطف هستند، مورد نیاز است (Kamerman, 1976, Vol.21, No.3, p.194).

در مواردی که سیاست‌گذاری آشکار و مستقیم وجود دارد، ابزارهای مورد استفاده شامل مواردی مانند معافیت‌های مالیاتی، سیاست‌های مرتبط با مسکن، مراکز مشاوره خانواده و کودکان، پرداخت‌های مالی و مراقبت از کودکان، سیاست‌های اشتغال و مسائل مرتبط با بهداشت می‌باشد. سیاست خاص غیرمستقیم نیز شامل مواردی مانند تصمیمات درباره مراکز صنعتی، احداث راه‌ها و ساختمان‌ها و تنظیم تعرفه‌ها و سیاست‌های مهاجرتی می‌گردد (Kamerman, 1976, Vol.21, No.3, p.183).

تقسیم‌بندی دیگر بر اساس نگرشی است که این سیاست‌ها به نهاد خانواده دارند. در این خصوص دو مسأله مطرح است: نخست آنکه آیا خانواده، به مجموعه‌ای که غیرمستقیم بر اعضای خود هم اثر می‌گذارد اشاره دارد یا آنکه این سیاست‌ها مربوط به افراد موجود در خانواده (یعنی فرد فرد آنها و نه با دیدی کل‌گرایانه) است. دوم آنکه، چه شکلی از خانواده مورد پذیرش قرار گرفته است؟ برای نمونه، آیا صرفاً زوج‌های با ازدواج رسمی و دارای دو جنسیت مختلف را باید خانواده محسوب کرد؟ عده دیگری هم

سیاست‌گذاری خانواده را بر اساس محوریت و محل تمرکز آن (مثلاً سالمندان یا کودکان) تقسیم‌بندی کرده‌اند (Saraceno, 2011, No. 230, p. 5).

اما یکی از رایج‌ترین شیوه‌های تقسیم، بر اساس اثری است که سیاست‌ها بر مسؤولیت‌های اعضای خانواده در قبال یکدیگر می‌گذارند. بر این اساس، سیاست‌های وضع شده را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱) خانواده‌گرایی به صورت غیر رسمی: ^۱ زمانی است که حمایت‌ها حداقلی است یا اساساً وجود ندارد.

۲) خانواده‌گرایی حمایت شده: ^۲ هنگامی است که سیاست‌ها غالباً از طریق حمایت‌های مالی مانند مرخصی‌های با حقوق یا معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی به اعضای خانواده در ایفای مسؤولیت‌های خود کمک می‌کنند.

۳) خانواده‌زدایی: ^۳ عبارت است از اینکه، سیاست‌ها از مسؤولیت‌های اعضای خانواده و وابستگی‌های آنها به یکدیگر می‌کاهند و بخشی از آن را به حوزه عمومی واگذار می‌کنند (Saraceno, 2011, No. 230, p. 7).

هر کدام از این سیاست‌ها، اثرات خود را بر جنبه‌های مختلف زندگی خانوادگی و اجتماعی (مانند حضور زنان در بازار کار) دارند که در ادامه بیشتر توضیح داده خواهند شد.

۲-۳) سیاست‌گذاری خانواده و دولت رفاهی

همچنان که گفته شد، سیاست‌گذاری خانواده مولود تنظیم‌گری خانواده توسط دولت و در واقع، گونه‌ای از تنظیم‌گری اجتماعی است (و یا حداقل با آن هم‌پوشانی بسیار دارد). یکی از کلیدی‌ترین واژه‌ها در سیاست‌گذاری خانواده واژه دولت رفاهی است؛ چراکه این مفهوم، بیش از هر جای دیگر در دولت رفاهی محقق می‌شود؛ البته چنین امری اتفاق نیست؛ دولت رفاهی، گونه‌ای از سرمایه‌داری است که نقش پررنگ‌تری را برای دولت در زمینه ایجاد رفاه و عدالت اجتماعی قائل است و می‌کوشد که از این طریق، از معایب سرمایه‌داری مثل ایجاد شکاف عمیق میان فقیر و غنی کاسته و از نابرابری‌های اجتماعی

1-familialism de facto.

2-supported familialism.

3-defamilization.

جلوگیری کند. چنین دولتی، سیاست‌هایی را به منظور تحقق اهداف خود مقرر می‌کند که بیشترین آثار خود را بر نهاد خانواده دارد. نتیجه آنکه، دولت رفاه نمی‌تواند به رابطه سیاست‌های خود و خانواده بی‌تفاوت باشد. مبانی دولت رفاهی، سیاست‌گذاری خانواده را به منظور تحقق اهداف اجتماعی خود توجیه می‌کند، امری که در یک نظام سرمایه‌داری افسارگسیخته امکان‌پذیر نیست.^۱ از سوی دیگر، حدی از استقلال را هم که لازمه بقای این نهاد و در نتیجه، معنادار شدن عبارت سیاست‌گذاری برای خانواده است به رسمیت می‌شناسد. دولت‌های رفاهی، از تنوع بسیاری برخوردارند و دگرگونی‌های بسیاری را به خود دیده‌اند؛ همچنین در راستای اعمال سیاست‌های خود از ابزارهای گوناگونی استفاده می‌کنند؛ بنابراین، جا دارد که به مفهوم دولت رفاهی، انواع آن و در نهایت رابطه آن با سیاست‌گذاری خانواده پرداخته شود.

۱-۳-۲) مفهوم دولت رفاهی و انواع آن

اسپینگ/اندرسن^۲، نظام‌های سیاسی را بر اساس نقشی که در تأمین رفاه شهروندان خود دارند به سه دسته تقسیم می‌کند (دادگر و دیگران، ۱۳۸۹، ص ۹۲).

- ۱) رژیم تأمین غیررسمی: این رژیم به توصیف ترتیبات نهادی می‌پردازد که در آن، افراد به جامعه و روابط خانوادگی برای تأمین نیازهای خود وابستگی جدی دارند.
- ۲) رژیم عدم تأمین: که مهم‌ترین ویژگی آن، ترتیبات نهادی است که ناامنی فاحشی را ایجاد نموده و از ظهور سازوکارهای کاهش آن جلوگیری می‌کند. در این رژیم‌ها شاهد اتکای بیش از حد افراد به خانواده هستیم که به سطح ضعیفی از ارضای نیازها می‌انجامد و ساختار تأمین غیررسمی پایدار محقق نمی‌شود.

۱- بر این اساس است که در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ که سیاست‌گذاری خانواده در کشورهای اروپایی به خوبی پیاده می‌شد، در ایالات متحده با مخالفت‌های بسیاری روبرو بود. در این کشور، اعتقاد غالب این بود که دولت و خانواده کاملاً از یکدیگر جدا هستند. ایده‌های آمریکایی دربارهٔ دموکراسی، فردگرایی و انسان‌گرایی، سیاست‌گذاری خانواده را ناممکن می‌کرد. هر دو حزب محافظه‌کار و لیبرال، به این واژه بدبین بودند. محافظه‌کارها آن را مداخله بی‌مورد دولت در نهاد خانواده و لیبرال‌ها هم آن را بیش از حد محافظه‌کارانه و مستعد برای ارزش‌گذاری‌های غیرمنعطف و اخلاقی متحجرانه می‌دانستند.

See: Kamerman & Kahn, 1976, Vol.21, No.3, p.185.
2-Esping-Andersen.

۳) رژیم دولت رفاه: این دولت، منبع اصلی تأمین رفاه برای شهروندان خود است. آرتور شلزیگر به طور مختصر، دولت رفاه را این‌گونه تعریف کرده است: «نظامی که در آن، حکومت متعهد می‌شود سطح معینی از اشتغال، درآمد، آموزش، کمک بهداشتی، تأمین اجتماعی و مسکن را برای همه شهروندان خود تهیه کند» (فولادیان، ۱۳۸۸، ص ۱۲). چنین تعریفی یک تعریف مضیق از دولت رفاهی است. تعریف موسع‌تر آن، هر دولتی را که نقش محوری در هدایت اقتصاد دارد در بر می‌گیرد (Esping Andersen, 1990, p.2). دولت رفاهی، نوعی سرمایه‌داری هدایت شده و مخالف سرمایه‌داری افسارگسیخته است و مجموعه‌ای از روش‌ها را به منظور کالازدایی^۱ از شهروندان به کار می‌گیرد؛ یعنی شرایط یک زندگی شایسته را بدون توجه به موقعیت فرد در بازار فراهم می‌کند. از این لحاظ، این دولت (به خصوص نوع سوسیالیستی آن) با حقوق اجتماعی، ارتباطی نزدیکی دارد. حقوق اجتماعی، حقوقی است که بر اساس آن، افراد از شرایط زندگی استاندارد فارغ از موقعیت آنها در بازار بهره‌مند می‌شوند (Esping Andersen, 1990, p.3).

ایجاد دولت رفاه، از عوامل بسیاری تأثیر پذیرفته است که به صورت مختصر می‌توان به شکاف شدید بین فقرا و ثروتمندان، عقاید آزادی، برابری و برادری در انقلاب فرانسه، نظام انتخاباتی تناسبی، فلسفه اصالت مطلوبیت از سوی جرمی بنتام، بیمه اجتماعی بیسمارک، ایجاد اتحادیه‌های کارگری نیرومند، گسترش افکار سوسیالیستی، مطرح‌شدن اندیشه مالکیت عمومی، بحران اقتصادی دهه ۳۰ و دگرگونی اشتغال کامل اشاره کرد. وقایع بعد از جنگ جهانی دوم به خصوص در کشوری مانند آلمان، امکان تأمین رفاه از طریق نهادهایی مانند بازار یا خانواده را ناممکن کرد. نتیجه آنکه، دولت وارد عرصه گشته و عهده‌دار تأمین رفاه شهروندان شد (مصطفی منتقمی، ۱۳۸۹، ص ۴۷).

علاوه بر آن، هر نوع انتقال دارایی به شهروندان و حمایت از آنها را نمی‌توان نشانه‌ای بر وجود دولت رفاهی دانست. هدف کالازدایی از شهروندان باید به صورت واقعی محقق شود؛ به این معنا که شهروند را آنچنان از فشارهای بازار، نظیر از دست دادن شغل، درآمد و رفاه برهاند که بتواند آزادانه درباره ضرورت‌های شغلی خود دست به انتخاب بزند. بر این اساس، مزایای ناشی از خدمات اجتماعی باید تقریباً نزدیک به آن چیزی باشد که بازار

1-De-comodification.

برای شهروند فراهم می‌کند؛ برای نمونه، بیمه‌های درمانی باید برای فرد مریض مزایای مالی مشابه با درآمد او میسر کنند؛ همچنین است در مورد سایر موارد مانند مرخصی‌های زایمان، مرخصی‌های والدین، بیمه‌های بیکاری و مرخصی‌های آموزشی و باید گفت که صرفاً در شرایط کنونی است که دولت‌ها (هرچند با استثنای بسیار) به چنین حدی از کالازدایی رسیده‌اند (Esping Andersen, 1990, p.23).

مهم‌ترین اثر تقسیم‌بندی رژیم‌های رفاهی در کتاب سه جهان سرمایه‌داری رفاهی نوشته اسپینگ/ندرسون آمده است. بر این اساس، اولین نوع دولت رفاهی، دولت سوسیال دموکرات است که مهم‌ترین ویژگی آن تأمین اجتماعی نیرومند و مزایای فراگیر آن است. همه مردم به دلیل شهروند بودن، از مزایا بهره‌مند می‌شوند. نوع دوم دولت رفاهی، نظام‌های محافظه‌کار هستند که در آنها مزایا مبتنی بر منزلت اجتماعی و با هدف حمایت از خانواده سنتی اعطا می‌گردند و بیمه اجتماعی بر مبنای اشتغال، اهمیت فراوانی دارد و تأکید این نظام‌ها بر حضور زنان در خانه است و کمک‌ها و حمایت‌ها غالباً به نان‌آوران (طبق سنت، مردان) اعطا می‌شود. در نظام‌های لیبرال نیز آزمون‌هایی برای تشخیص استطاعت مالی برقرار می‌شوند و تلاش بر این است که تأمین اجتماعی، خصوصی‌سازی گردد (مصطفی منتقمی، ۱۳۸۹، ص ۹۸).

۲-۳-۲) دولت رفاهی و سیاست‌گذاری خانواده

نکته واضح این است که از آنجا که سه نوع نظام رفاه مطرح شده هر کدام دارای مبانی و جهان‌بینی متفاوتی هستند - علی‌رغم وجود شباهت‌ها - در عرصه سیاست‌گذاری خانواده نیز رویکرد متفاوتی دارند. این رویکردهای متفاوت، به اهداف و ارزش‌ها خلاصه نشده و به ابزارها و شیوه‌ها نیز تسری پیدا کرده‌اند. متناظر با تقسیم‌بندی بالا، رویکرد و نحوه برخورد نظام‌های رفاهی با سیاست‌گذاری خانواده را (که در مرکز فعالیت‌های این دولت‌ها قرار دارند) با تقلید از اسپینگ/ندرسون به سه دسته زیر می‌توان تقسیم کرد:

۱) سیاست‌های خانواده در نظام‌های نوردیک (دولت رفاهی سوسیال دموکرات): این نظام‌ها تأکید بسیاری بر نقش پر رنگ دولت، برابری جنسیتی، افزایش نرخ اشتغال زنان، سعادت کودکان و آشتی دادن کار و خانواده دارند.

۲) سیاست‌های خانواده در اروپای قاره‌ای (دولت‌های رفاهی محافظه‌کار): این نظام‌ها بر شکل سنتی خانواده تأکید دارند و چندان نظر مثبتی به مشارکت و اشتغال زنان ندارند؛ علاوه بر آن، به ندرت به صورت مستقیم بر کودکان سرمایه‌گذاری می‌کنند.

۳) سیاست‌گذاری خانواده در نظام‌های انگلو - آمریکایی (لیبرال): سیاست‌گذاری در این دسته، بیشتر به منظور فقرزدایی است و مداخلات در آن به صورت حداقلی است و حمایت‌های چندان از اشتغال زنان به عمل نمی‌آید و بازار، تعیین‌کننده اصلی در این مسأله است (Esping Andersen, 1990, pp.26-29).

البته تحولات دهه‌های اخیر در دولت‌های رفاهی، مرزبندی‌های سنتی را کمی مخدوش کرده است (که نمونه بارز آن، تحولات حقوق خانواده در آلمان در قرن ۲۱ است). اینک دولت‌های رفاهی در بسیاری از عرصه‌ها در حال اتخاذ سیاست‌های مشابه هستند و هر کشوری از یک یا چند ویژگی دسته‌بندی بالا برخوردار است. بر این تقسیم‌بندی، این انتقاد شده است که ویژگی‌های منحصر به فرد بعضی از کشورها را (مانند فرانسه) نشان نداده است و با واقعیت‌های آنها سازگار نیست (Kammerman, 2003, p.2).

تقسیم‌بندی دیگری که بیشتر، تفاوت‌های سیاست‌های اروپای قاره‌ای را نشان می‌دهد توسط پروفیسور برت روریپ^۱ ارائه شده است. بر اساس این تقسیم‌بندی می‌توان از ۵ الگوی سیاست‌گذاری خانواده صحبت کرد (Ruriip & Sandra, 2003, p.7):

۱) الگوی فرانسوی: در این الگو، سیاست‌های افزایش جمعیت و محافظت از زنان، در مرکز توجه است. سیاست‌های جمعیتی، تعیین‌کننده سیاست‌های خانواده بوده و پرداخت‌های بسیاری بدین منظور صورت می‌گیرد؛ همچنین، مراقبت از کودکان در مراکز مانند مهدکودک و مانند آن به منظور هماهنگ کردن کار و نقش مادری زنان از رواج بسیاری برخوردار است.

۲) الگوی اسکانداویوی: دو هدف عمده این الگو، برابری جنسیتی و حمایت از موقعیت شغلی والدین است. در این الگو، امکانات مناسبی برای مراقبت از کودکان در مراکز مختلف فراهم شده است و مقرری‌های نسبتاً زیادی هم برای دوره زمانی محدودی که در آن، والدین به مراقبت از کودکان می‌پردازند پیش‌بینی شده است؛ همچنین، برای

1-Bert Ruriip.

پدران هم امکانات بسیاری فراهم می‌شود تا بتوانند نقش پر رنگ‌تری در مراقبت از کودکان ایفا کنند.

۳) مدل آنگلو - ساکسون: سیاست‌گذاری خانواده در این الگو، چندان مداخله‌گرایانه نیست و خانواده به عنوان حوزه خصوصی افراد در نظر گرفته می‌شود. سیاست‌ها بیشتر به منظور فقرزدایی است و موقعیت شغلی زنان به اندازه سایر الگوها مورد حمایت قرار نمی‌گیرد.

۴) الگوی آلمانی: در این الگو غالباً مبالغ نسبتاً زیادی به خانواده‌ها انتقال می‌یابد. ایجاد تعادل بین کار و نگهداری از کودکان به منظور بر آوردن خواسته‌ها و نیازهای آنها کمتر مورد حمایت قرار می‌گیرد.

۵) اشکال تلفیقی (اشکال اروپای جنوبی): این اشکال غالباً تلفیقی از سیاست عدم مداخله الگوی آنگلو - ساکسون و توافقات فرعی و سنتی هستند.

با این حال، در ضمن اینکه هرکدام از این الگوها دارای ویژگی‌های منحصر به فرد خود است، سیاست‌گذاری‌های جدید در عرصه خانواده در دولت‌های رفاهی مسائل زیر را مد نظر خود قرار داده‌اند:

۱) پذیرش و پاسخگویی به اشکال جدید خانواده؛ مانند: خانواده‌های تک والدینی و خانواده‌هایی با دو نان‌آور.

۲) افزایش نرخ اشتغال زنان و به خصوص تمرکز بر مسأله اشتغال زنانی که دارای فرزندان با سن کم هستند؛ در نتیجه، مسأله مرخصی‌های زایمان در مرکز توجه قرار می‌گیرد.

۳) توجه به کیفیت کودکی کودکان از نظر نقشی که در توسعه شخصیت آنها دارد.

۴) تمرکز بر فقرزدایی از کودکان و تلاش در آشتی دادن کار و زندگی خانوادگی.

۵) محوریت دادن به برابری جنسیتی در سیاست‌گذاری خانواده (Rurip&Sandra,2003, p.2)

۳) سیاست‌گذاری خانواده در آلمان

شاید هیچ کشوری به اندازه آلمان برای مطالعه موردی سیاست‌گذاری خانواده، مناسب نباشد. دلیل این ادعا روشن است. کشور آلمان دارای سابقه دو نظام کاملاً متعارض است. در آلمان شرقی، سیاست‌گذاری خانواده در راستای اهداف دولت کمونیستی آلمان شرقی به شدت مورد توجه بود و با دقت اجرا می‌شد. در آلمان غربی، سیاست‌های لیبرال‌منشانه و

بیش از آن محافظه‌کارانه، محور سیاست‌گذاری خانواده بود. به این دو الگوی رقیب، دو الگوی متفاوت دیگر را نیز می‌توان اضافه کرد که یکی، الگوی دولت تمامیت‌خواه و فاشیستی آلمان نازی است و الگوی دیگر، از اتحاد دو آلمان شکل گرفته است که اگرچه دنباله روی الگوی آلمان غربی است اما با وجود این، در بسیاری از وجوه، از آن فاصله گرفته و جالب آنکه از بعضی لحاظ به سیاست‌های آلمان شرقی نزدیک شده است. در ادامه ابتدا سیاست‌های آلمان شرقی توضیح داده می‌شود و سپس سیاست‌های آلمان غربی تا زمان اتحاد دو آلمان و بعد از آن یعنی تا به امروز، پی گرفته می‌شود.

۱-۳) سیاست‌گذاری خانواده در آلمان شرقی

سیاست‌های آلمان شرقی، انقطاعی از فرهنگ قدیمی آلمان درباره خانواده محسوب می‌شد و هدف عمده آن، مشارکت زن در زندگی اجتماعی و مخصوصاً اقتصادی (در رقابتی ایدئولوژیک با غرب) و ایفای هم‌زمان نقش مادری بود. بر عکس، آلمان غربی - که همچنان سیاست‌های تقویت‌کننده وابستگی اقتصادی زن به شوهر خود را اتخاذ کرده بود - سیاست‌های آلمان شرقی، زن را از شوهر مستقل و به دولت وابسته می‌کرد و دولت، نقش پدری مآل‌اندیش را بازی می‌کرد که تا حدودی نان‌آور خانواده است. سیاست‌های آلمان شرقی را می‌توان در دسته سیاست‌های خانواده‌زدایی^۱ قرارداد (Ostner&others, 2003,p.2).

در سال ۱۹۵۰، این دولت قوانینی درباره حفاظت از کودکان و مادران و مخصوصاً حقوق مادران تصویب کرد. این سیاست‌ها استقلال مالی زنان را از طریق وابسته کردن آنها به دولت سوسیالیستی از میان برد و همچنین تولد خارج از خانواده را امری فاقد قباحت به شمار آورد. تا سال ۱۹۷۷، سیاست‌هایی با محوریت کودکان، مورد توجه قرار گرفت. دولت، ۸۰ درصد از هزینه‌های کودکان را به صورت خدمات آموزشی، تسهیلات آخر هفته و خدمات عمومی و مانند آنها به صورت رسمی و غیررسمی پرداخت می‌کرد. غرض اصلی از ایفای نقش پدری توسط دولت از طریق حمایت از مادران، هم در تأمین هزینه‌های کودکان و هم در تسهیل امکان کار آنها، از طریق کاهش ساعات کار، مرخصی‌های موقتی زایمان و مانند آن بود (Ostner&others,2003,p.3). شش مرحله از

1-de-familisation.

سیاست‌های کودک محور آلمان شرقی شناسایی شده است:

مرحله اول و دوم: موانع حقوقی اشتغال زنان با اصلاح قوانین خانواده و ازدواج، از میان برداشته شد (که مبتنی بر حذف جایگاه برتر پدر و شوهر در خانواده بود).

مرحله سوم: جایگاه زنان از طریق آموزش و بازآموزی و تهیه مراقبت‌های عمومی از کودکان ارتقا یافت.

مرحله چهارم: با توجه به کاهش نرخ جمعیت، سیاست‌های خانواده با نگاه به وظایف مردان در ارتقای جایگاه زنان در محیط کار بازبینی شد که مورد آخر بیشتر نمادین بود و کاهش نرخ جمعیت هم ادامه یافت.

مرحله پنجم: سیاست‌های متمرکز بر اشتغال، جای خود را به سیاست‌هایی دادند که بیشتر متمرکز بر سیاست‌های افزایش جمعیت بودند.

مرحله ششم: که از ۱۹۷۶ به بعد دنبال شد، همراه با دادن مرخصی‌های با حقوق به زنان و کاهش حجم کار آنها بود. سه سیاست آخر به منزله حمایت بیشتر از مادران و دارای اهدافی چون رقابت‌های رژیم‌ی و برابری‌های جنسیتی بود (Ostner&others,2003, p.4).

سیاست‌های افزایش جمعیت در نهایت، نقش بسیار برجسته‌ای را ایفا کرد و هدف آن هم فراهم کردن شرایط مناسب برای فرزندآوری بدون ملاحظه وضعیت مالی یا وضعیت مادران بود. به این منظور، کاهش هزینه‌های اجتماعی برای کودکان متولد شده خارج از خانواده یا بعد از طلاق به عنوان یک هدف، شناسایی شد.

در نتیجه سیاست‌های فوق، در زمان فروپاشی آلمان شرقی در سال ۱۹۸۹، ۸۰ تا ۹۵ درصد کودکان زیر ۱۰ سال در آلمان شرقی از مزایای مجانی مراقبت از کودکان بهره می‌بردند. ۹۱ درصد زنان دارای شغل تمام وقت بودند. ۶۲ درصد زنان، مزدوج و مادر بودند (و در آلمان غربی این مقدار به ۲۸ درصد می‌رسید). ۸۹ درصد از مادران تنها نیز کار می‌کردند (که این رقم در غرب به ۴۵ درصد می‌رسید). مراکز مراقبت از کودکان، در نزدیکی محل کار تعبیه شده بود. مزایای خانوادگی بسیاری اعطا می‌شد و تسهیلات مسکن هم در دسترس بود (Henneck,2003,p.11). هرچند که هیچ کدام از این سیاست‌ها به افزایش نرخ رشد جمعیت منجر نگردید.

علی‌رغم مداخلات گسترده دولت در خانواده، همچنان این نهاد (خانواده) مهم‌ترین

تأثیر را بر کودکان داشت و آنها از نصایح والدین بیشتر الهام می‌گرفتند. سیاست‌های آلمان شرقی بیشتر از طریق مادران بر کودکان اعمال می‌شد و فراهم کردن مراقبت دولتی از کودکان، امکان آموزش آنها مطابق با نیات حزب فراهم و علاوه بر آن، نیروی کار زنان را نیز به جامعه تقدیم می‌کرد.

۲-۳) سیاست‌گذاری خانواده در آلمان غربی تا به امروز

دولت آلمان غربی، از جمله دولت‌های رفاهی محافظه‌کار به شمار می‌آید و محورهای سیاست آن هم مشخص است؛ محورهایی شامل حمایت از نان‌آوری مردان، وابستگی اقتصادی زن به شوهر، اولویت دادن به نقش مادری در خصوص زنان و حمایت از اشکال سنتی خانواده که جملگی اینها به عنوان ویژگی‌های برجسته دولت رفاهی محافظه‌کار محسوب می‌گردند؛ البته اتخاذ چنین سیاست‌هایی بلافاصله بعد از جنگ جهانی دارای دلایل مشخصی بود:

- ۱) تجربه نظام مداخله‌گر آلمان نازی در گذشته و همچنین نظام سرکوب‌گر آلمان شرقی در همان دوره، آلمان غربی را وا می‌داشت که از مداخله بی‌مورد در روابط خانوادگی بپرهیزد و در تقابل با آن دو نظام، به آزادی‌های فردی بیشتر بها بدهد.
- ۲) فروپاشی کامل نظام سیاسی و اقتصادی آلمان و عدم ثبات در زندگی اجتماعی، از پیامدهای اولیه جنگ بود. مردم، خانواده را تنها عرصه اجتماعی می‌دانستند که می‌توانند از ناملازمات سیاسی - اجتماعی به آن پناه ببرند؛ بنابراین، متمایل به حمایت از حزب محافظه‌کار بودند و این حزب نیز علاقه چندانی به مداخله گسترده در امور خانوادگی افراد نداشت (Margitta, 2010, Vol. 6, No. 3, pp. 135-137)؛ در نتیجه، سیاست‌گذاری خانواده در آلمان غربی را بدون توجه به افکار و مبانی فکری حزب محافظه‌کار نمی‌توان دریافت. این حزب، ارتباط نزدیکی با کلیسای کاتولیک داشت و به همین جهت، افکار اجتماعی کاتولیک را در سیاست‌های کلی خود وارد کرد.^۱

۱- اساساً در سال ۱۹۵۳ وزارت امور خانواده تأسیس شد تا کاتولیک‌ها و مذهبی‌ترهای حزب محافظه‌کار را که از

تأثیرگذاری اندیشه‌های اجتماعی کاتولیک بر سیاست‌گذاری خانواده را در دو اصل مهم می‌توان خلاصه کرد:

۱) اصل همیاری: ^۱ این اصل در زمان زعامت پاپ پیوس یازدهم^۲ در ۱۵ می ۱۹۳۱ در مرکز اندیشه‌های سیاسی - اجتماعی کلیسای کاتولیک به منظور بازسازی نظم اجتماعی قرار گرفت؛ بدین صورت که کمک‌ها از سوی نهاد بزرگ‌تری مانند دولت باید به صورتی محقق شوند که خانواده‌ها بتوانند خود مشکلات را حل کنند و از کارکردهای اصلی خود دور نشوند. سیاست‌ها نباید امکان تصمیم‌گیری را از کسانی که به مشکل نزدیک‌تر هستند (مانند والدین در رابطه با فرزندانشان) سلب کنند؛ به همین جهت است که سیاست‌های اجتماعی کاتولیک، به دادن کمک‌های نقدی، بیشتر از ارائه خدماتی مانند مراقبت از کودکان مایل‌اند. اصل همیاری، بر گروه‌ها و واحدهای کوچک‌تر نسبت به گروه‌ها و واحدهای بزرگ‌تر تأکید می‌کند (Margitta, 2010, Vol.6, No.3, p.45).

۲) اصل نسبت‌گرایی: ^۳ بر اساس این اصل، مزایا را بیشتر باید مبتنی بر نقش‌ها و موقعیت‌های اجتماعی (و نه فرد به ما هو فرد) توزیع کرد؛ به همین جهت، عناوینی مانند پدر، مادر، همسر، شوهر و مانند اینها بسیار اهمیت دارند. وظایف که ناشی از رابطه و نسبت با دیگران است برتر از فردیت است و به همین دلیل، دولت آلمان از زن و شوهر و والدین توقع داشت که تا حد امکان و تا زمان ممکن از یکدیگر پشتیبانی کنند؛ به زبان دیگر، سیاست‌های خانواده‌گرایی، بر سیاست‌های خانواده‌زدایی برتری داشت. اصل نسبت‌گرایی، از آزادی افراد به نفع کسانی که بیشتر آسیب‌پذیر هستند می‌کاهد؛ برای

انتلاف حزب محافظه‌کار با لیبرال‌ها ناراضی بودند، راضی کند.

See: Margitta, 2010, Vol.6, No.3, p.134.

این وزارتخانه دارای وظایف بسیار متنوعی است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از ارتقای جایگاه سالمندان، مبارزه ضد خشونت علیه زنان و توانمندسازی جوانان. برای کسب اطلاعات بیشتر درباره این وزارتخانه و وظایف آن:

See: <http://www.bafza.de/aufgaben/aufgabenlotse.html>.

1-principle of subsidiarity.

واژه «subsidiarity» از واژه لاتین «subsidium» به معنی کمک و یاری گرفته شده است.

See: Evans, Vol.3, Issue.1, Article.4, p.144.

2-Pope Pius XI.

3-relationalism.

نمونه، این اصل به نفع کودکان و زنان بی‌درآمد در برابر اقدامات آزادانه مردان است (Ostner & others, 2003, p.5).

در اندیشه‌های کاتولیک، طلاق ناپسند است و زندگی مشترک بدون ازدواج، غیرقانونی است. اساساً کار خارج از منزل مادران، مطلوب نیست و اگر زنی هم بخواهد بیرون از خانه کار کند باید رضایت همسر خود را بگیرد؛ در ضمن با ایجاد مراکز مراقبت از کودکان که امکان اشتغال زنان را فراهم می‌کرد مخالفت می‌شد. بسیاری از حمایت‌ها از کودکان منحصر به خانواده‌های دارای پدری با درآمد ناکافی بود و صدای زنان تنها شنیده نمی‌شد؛ البته ایده‌های کاتولیک‌ها دربارهٔ خانواده الزاماً با واقعیات بعد از جنگ در آلمان هم‌خوانی نداشت و بیشتر جنبهٔ هنجاری داشت. قدرت کلیسا در دههٔ ۶۰ کم‌کم افول کرد (Margitta, 2010, Vol.6, No.3, p.140). سیاست‌ها از دههٔ ۱۹۹۰ به بعد به آهستگی تغییر کرد و تحولات در سه محور اساسی زیر بوده است:

الف) مقرری اولاد^۱ و مزایای مالیاتی

ب) مرخصی مادران،^۲ پدران^۳ و والدین^۴

ج) گسترش مراقبت‌های عمومی از کودکان

در ادامه به یکایک این محورها خواهیم پرداخت:

الف) مقرری اولاد و مزایای مالیاتی

این مزایا برای اولین بار در سال ۱۹۵۴ و تحت تأثیر ایده‌های اجتماعی کاتولیک مطرح شد. چنین پرداخت‌هایی جزء متداول‌ترین شکل کمک‌های دولت محافظه‌کار آلمان بوده است، چراکه با اصل همیاری سازگاری دارد و برای خانواده این امکان را فراهم می‌کند که چنین کمک‌هایی را آنچنان‌که به صلاح می‌دانند هزینه کنند. این مقرری‌ها به عنوان مکملی بر درآمد خانواده که توسط مرد تأمین می‌شد مطرح گشته و به خانواده‌هایی تعلق می‌گرفت که بیش از دو فرزند مشروع داشتند. تصور بر این بود که خانواده‌ها با بیش از دو فرزند، نیازمند چنین کمک‌هایی هستند. این کمک‌ها در ابتدا از طریق کارفرما تأمین مالی

1-child benefit (Kindergeld).

2-maternity leave (mutterschutz).

3-Paternal leave.

4-Parental leave (Elterzeit).

می‌شد و وزارت فدرال کار، آنها را مدیریت می‌کرد.

در سال ۱۹۶۱ دولت فدرال، کمک‌های مبتنی بر حداقل درآمد^۱ و مبتنی بر محور^۲ را برای کودکان دوّم به وجود آورد. سه سال بعد، این امر به کمک مالی مالیات محور مبتنی بر حداقل درآمد برای تمام کودکان انجامید (Margitta, 2010, Vol.6, No.3, p.142). این امر به مسؤولیت‌های مالی کارفرمایان خاتمه داد. کمک‌های مالی مرتبط با کودکان توزیع درآمد هم به صورت عمودی و هم افقی بود و برای کسانی طراحی شده بود که نمی‌توانستند از مزایای معافیت‌های مالیاتی بهره‌مند شوند. معافیت‌های مالیاتی از سال ۱۹۴۶ مطرح شده بود. تمام هزینه‌های مربوط به کودکان، از مالیات معاف بودند. در سال ۱۹۷۵ کمک‌های مالی به کودکان^۳ فارغ از درآمد خانواده‌ها، به همه خانواده‌ها تعلق گرفت (صفت‌زاده، ۱۳۷۴، ص ۳۹). در سال ۱۹۸۳ معافیت‌های مالیاتی کنار گذاشته شد. در سال‌های اخیر، پرداخت‌ها افزایش یافته و بیشتر به کودکان به عنوان شهروند مرتبط شده است تا والدین آنها و بنابراین درآمد والدین چندان مورد توجه نبوده است (Margitta, 2010, Vol.6, No.3, p.143).

مقرری‌های اولاد از طریق توزیع دوباره ثروت، هم به صورت عمودی و هم به صورت افقی فراهم می‌شود؛ یعنی توزیع مجدد از افراد بدون کودک به افراد دارای کودک و از ثروتمندان به فقرا. این باز توزیع ثروت، به خصوص در زمینه عمودی خود یعنی در رابطه با خانواده‌های فقیر بسیار مورد منازعه بوده است (Ostner & others, 2003, p.17).

در حال حاضر مقرری فرزندان در آلمان، از قاعده زیر تبعیت می‌کند: هر خانواده ۱۸۴ یورو برای دو فرزند اول دریافت می‌کند. ۱۹۰ یورو برای فرزند سوّم و ۲۱۵ یورو هم برای فرزندان بعدی پرداخت می‌شود. خانواده‌هایی که دارای درآمد کمتر هستند، از برخی مقرری‌های تکمیلی نیز بهره‌مند می‌شوند که حداکثر ۱۴۰ یورو برای هر کودک است. این مقرری‌ها تا زمانی که فرزندان به ۱۸ سالگی برسند همچنان برقرار هستند. برای فرزندان که ادامه تحصیل می‌دهند یا در سفرها و دوره‌های آموزشی شرکت کرده‌اند امکان استفاده

1-income-tested.

2-tax-financed child allowance.

3-child allowance.

از این کمک‌های مالی تا ۲۵ سالگی وجود دارد.^۱

ب) مرخصی مادران،^۲ پدران^۳ و والدین^۴

یکی از محورهای سیاست‌گذاری خانواده در آلمان که دگرگونی‌های عمیقی را تجربه کرده است بحث اشتغال مادران است. دیدگاه سنتی حزب محافظه‌کار که برای چندین دهه (به خصوص دهه‌های ۵۰ و ۶۰) بعد از جنگ جهانی دوم بر افکار غالب بود، بیان شد. بر اساس این دیدگاه، مسأله اشتغال مادران به عنوان امری ناشی از فقر و یک گسست در خانواده مطرح می‌شد که منحصر به خانواده‌های فقیر است و با افزایش ثروت جامعه رفع خواهد شد؛ البته با افزایش فراهم آمدن شرایط رشد کار پاره وقت برای زنان در جامعه، این امر مورد تأیید قرار گرفت و ایده زنانی که پاره وقت کار می‌کنند و یک وقفه ۳ تا ۶ سال را در زمان نگهداری از فرزندان خود تجربه می‌کنند ایده‌ای بود که امکان کار رسمی زنان را به آرامی فراهم کرد؛ بنابراین واقعیت‌های آلمان قبل از بسیاری از اصلاحات در سال ۲۰۰۷ را نمی‌توان صرفاً نوعی خانواده مبتنی بر درآمد مردان دانست. در دهه ۱۹۷۰ هم میزان بیکاری دراز مدت و هم میزان طلاق افزایش یافت (Margitta, 2010, Vol.6, No.3, p.144).

ایده غالب در بین مردم و حتی نخبگان جامعه این بود که افزایش اشتغال زنان به کاهش نرخ رشد جمعیت می‌انجامد؛ اما چنانکه اشاره شد، بحث اشتغال زنان به آرامی مطرح شده و دیگر نگهداری از کودکان توسط مادرانشان امری فاقد ارزش مالی محسوب نمی‌شد. واقعیات اجتماعی ایده کار هر دو والدین را پیش کشید و زمینه را برای مطرح کردن مرخصی والدین فراهم کرد. حقوق زنان به آرامی محل توجه قرار گرفت و همین امر باعث شد که مفهوم خانواده از یک کل یکپارچه که اعضای آن به کلی به هم وابسته هستند به اجتماعی از افراد دارای منافع متفاوت تغییر کند. گویا ایده دموکراسی به درون

۱- برای دریافت اطلاعات به روز درباره مقرری‌های فرزندان می‌توان به سایت زیر (سایت اداره فدرال مهاجران و پناهندگان) مراجعه کرد:

<http://www.bamf.de/EN/Willkommen/KinderFamilie/Kindergeld/kindergeld-node.html>.

2-maternity leave (mutterschutz).

3-Paternal leave.

4-Parental leave (Elterzeit).

Margitta, 2010, Vol. 6, No. 3, p. 145). بسیاری از این اصلاحات تحت تأثیر ایده دادگاه قانون اساسی بوده است که بر طبق آن، کارهایی که در خانه انجام می‌شود دارای ارزش اقتصادی است. نتیجه تمامی این تحولات، رنگ باختن ایده‌های سنتی بود (Margitta, 2010, Vol. 6, No. 3, p. 146).

اولین تجسم مرخصی والدین، مرخصی مادران بود که برای مادران کارمند در نظر گرفته شده بود (که سابقه چنین مرخصی‌هایی به سال ۱۹۲۰ باز می‌گردد). در سال ۱۹۷۹، زنان از مرخصی‌هایی با تضمین شغلشان بهره‌مند شدند. بر اساس قانون، زنان می‌توانستند بعد از ۸ هفته مرخصی پزشکی، ۴ ماه در خانه بمانند و از کودکانشان مراقبت کنند. از سال ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۱ این مرخصی‌های مادران به مرخصی‌های والدین تغییر یافته و از نظر مدت زمان و سایر مزایا هم گسترش یافت. علاوه بر آن، حزب دموکرات مسیحی، مزایای آن را به پدران و مادران غیر شاغل نیز تسری داد. هدف از مرخصی والدین، ایجاد برابری میان زن و مرد و محدودۀ آن از تولد تا سه سالگی کودک بود. والدین می‌توانند در طی مرخصی، تا ۱۹ ساعت در هفته با رضایت کارفرمای خود کار کنند. اصلاحات جدیدتر بر این میزان افزوده است. ۶ ماه از ۲ سال مرخصی به پدران محدود است که به ندرت از آن استفاده می‌کنند. در حالی که ۹۶ درصد از زنان از این مرخصی‌ها بهره می‌برند (Henneck, 2003, p. 12)؛ همچنین هر کدام از والدین، مستحق ۱۰ روز مرخصی با درآمد کامل برای کودکان مریض خود هستند. این رقم برای والدین تنها ۲۰ روز است. همچنین اگر آنها بیش از ۲ فرزند داشته باشند، هر کدام از آنها می‌توانند ۲۵ روز مرخصی بگیرند؛ رقمی که برای والدین تنها ۵۰ روز است. در طول مرخصی، شغل آنها محفوظ خواهد ماند و مدت مرخصی آنها در بیمه سالخوردگی و بیکاری به حساب خواهد آمد (Ostner & others, 2003, p. 19).

مهم‌ترین اصلاحات در سال ۲۰۰۱ انجام شد، هنگامی که حزب سوسیال دموکرات تلاش کرد که امکان استفاده از این مزایا را با کارهای پاره وقت طولانی مدت‌تر تلفیق کند. نتیجه آن، ایجاد تغییرات عمده در مقررات سال ۱۹۸۶ بود. در قانون قبل، مرخصی ۳ ساله باید بلافاصله بعد از تولد کودک استفاده شده و والدینی که از مرخصی‌ها استفاده می‌کردند تنها می‌توانستند ۱۹ ساعت در هفته کار کنند؛ اما اینک والدین انتخاب‌های بیشتری دارند؛ مثلاً می‌توانند بخشی از مرخصی خود را برای وقتی بگذارند که کودک به

مدرسه می‌رود؛ البته تا قبل از ۸ سالگی باید از مرخصی استفاده شود؛ همچنین مادر یا پدری که در مرخصی به سر می‌برند می‌تواند ۳۰ ساعت در هفته کار کند (Ostner & others, 2003, p.20).

دربارۀ پرداخت‌ها در مدت مرخصی والدین، ۶۷ درصد میانگین حقوق آنها در ۱۲ ماه قبل از تولد کودک برای ۱۲ تا ۱۴ ماه از این مرخصی پرداخت می‌گردد. برای ماه‌های دیگر مبلغی داده نمی‌شود. این مبلغ کمی باید از ماهیانه ۱۸۰۰ یورو بیشتر شود؛ علاوه بر آن، برای والدینی هم که پیش از تولد فاقد شغل بوده‌اند ماهیانه ۳۰۰ یورو در نظر گرفته شده است. از سال ۲۰۱۱ این مزایا به کسانی که برای مدت طولانی بیکار بوده‌اند تعلق نگرفته است. کسانی که پایین‌تر از ۱۰۰ یورو درآمد ماهیانه دارند به اندازه هر ۲ یورو که از ۱۰۰۰ یورو کمتر دریافت می‌کنند مستحق ۰/۱ مقرری بیشتر هستند. در مورد کسانی که درآمد آنها بیش از ۱۲۰۰ یورو است این روند (تا حداقل ۶۵ درصد) معکوس است؛ یعنی به ازای هر ۲ یورو که بیشتر از ۱۲۰۰ یورو دریافت می‌کنند، ۰/۱ درصد مقرری آنها کمتر می‌شود. این مقرری‌های والدین،^۱ توسط دولت فدرال و از طریق مالیات‌های همه شهروندان تأمین می‌شود (Elterngeld und Elternzeit, 2015, p.12). هدف اصلی از این مقررات این بود که برای والدین شاغل امکانات بیشتری از طریق گزینه‌های مختلف و منعطف فراهم شود؛ همچنین نیازهای کارفرما هم مورد توجه قرار گرفته است؛ چراکه والدین را تشویق می‌کند که در کار خود باقی بمانند. علاوه بر این، هدف از این سیاست‌ها تشویق پدران در استفاده از این مزایا بوده است.

ج) مراقبت‌های عمومی از کودکان^۲

مراقبت از کودکان در آلمان دارای سابقه طولانی است که به قرن ۱۹ و ایده کیندرگارتن^۳ (باغ کودکان) بر می‌گردد. مهدکودک‌ها، برای بچه‌های بالای ۳ سال تا دوره دبستان و به صورت پاره وقت و مکمل مراقبت‌های خانواده و به منظور تکامل ذهنی آنها طراحی شده بود و نه آنکه نقش جانشین والدین را ایفا کند. ایده مراقبت تمام وقت از کودکان کم سن و سال و آسیب‌پذیر، بسیار بطئی و کند رشد

1-Elterngeld.

2-public child care.

3-Kindergarten.

کرد (Margitta, 2010, Vol. 6, No. 3, p. 147).

ایده جدید مراقبت از کودکان، از سال ۱۹۵۰ آغاز شد و اوایل ۱۹۶۰ را هم در بر می‌گرفت. علت طرح این مسأله، ترس از ایجاد اختلاف فناورانه بین آلمان غربی و آلمان شرقی و شوروی و حتی ایالات متحده بود؛ چراکه این کشورها برنامه‌هایی را برای آموزش کودکان از سنین پایین شروع کرده بودند. این مسأله، نگاه به مراقبت از کودکان را به آهستگی تغییر داد؛ زیرا دیگر مراقبت‌ها صرفاً تکمله‌ای بر آموزش و نقش خانواده محسوب نمی‌شدند بلکه دارای اهمیت بسیار اجتماعی بودند. شبهه‌هایی وجود داشت درباره اینکه آیا والدین می‌توانند به خوبی از انجام وظیفه تربیت کودکان و بالفعل کردن استعدادهای آنها برآیند. در نتیجه چنین مباحثی در سال ۱۹۷۱ مراقبت عمومی از کودکان در پیش‌نویس قانون آمد؛ هرچند ائتلاف حزب سوسیال دموکرات و لیبرال هیچ وقت آن را اجرایی نکرد؛ دلیل آن، غلبه وجود هنجارهای حقوق اساسی بود که به حقوق والدین مربوط می‌شد^۱ و علاوه بر آن، ترس از هزینه‌های سنگین چنین برنامه‌هایی بود. در این زمینه فمینیست‌ها وجود مراکز دولتی را مورد انتقاد قرار داده و خواهان مراکزی که دارای استقلال و خودمختاری باشند بودند (Margitta, 2010, Vol. 6, No. 3, p. 148).

ایجاد امکانات مراقبت از کودکان از سال ۱۹۹۵ با اصلاحات در قانون سقط جنین ایجاد شد اما با قانون اجتماعی سوّم^۲ تغییرات بسیاری کرد. در قوانین جدید، نیازهای والدین هم در کنار نیازهای کودکان مورد توجه قرار گرفت. در ماده ۲۳ قانون نامبرده، از مراقبت از کودکان به صورت پاره وقت و تمام وقت صحبت می‌شود. ماده ۲۴ هم بر حق کودکان پیش‌دبستانی بالاتر از ۳ سال در بهره‌مندی از مهدکودک تأکید می‌کند. در زمینه کودکان زیر ۳ سال هم تجهیز و ایجاد مؤسسات لازم با توجه به تقاضاهای رو به افزایش با توجه به نیازهای والدین باید صورت گیرد (Ostner&others, 2003, p. 13).
قوانین برای هر کودک بین ۳ تا ۶ سال جایگاهی را در مهدکودک مشخص می‌کند؛

۱- بسیاری از حقوقدان‌ها از حق بر انحصار تربیت فرزندان به عنوان حقی از حقوق والدین نام برده‌اند. هرچند درباره اینکه این حق به راستی به چه معنی است و بر اساس آن مداخلات دولت به چه نحو توجیه می‌شود (اگر اساساً توجیهی داشته باشد)، اختلاف نظر است. برای اطلاعات بیشتر در این مورد:

See: Buss, Vol. 88, 2002, p. 8.

2-Social Law III.

البته این مهدکودک‌ها که نسبتاً گران هم هستند ۵ ساعت را در روز پوشش داده و نهار نمی‌دهند و به همین جهت، تسهیلی برای مادرانی که تمام وقت کار می‌کنند محسوب نمی‌شوند. ۸۵ درصد از کودکان بین ۳ تا ۶ سال از این مزایا استفاده می‌کنند؛ در حالی که کمتر از ۱۰ درصد کودکان زیر ۳ سال از چنین مزایایی بهره می‌برند (Henneck, 2003, p.12). روی هم رفته، آلمان از جمله کشورهایی است که به شدت به سمت گسترش چنین خدماتی حرکت کرده و اصلاحات بسیاری را در این راستا انجام داده است. با وجود این، همچنان در نسبت با بسیاری از کشورهای اروپایی دارای کمبودهای بسیاری است. به طور میانگین، این خدمات در آلمان ۲۲ ساعت ارائه می‌شوند که اگرچه از کشوری مانند هلند (۱۷ ساعت) بیشتر است اما در برابر کشورهایی مانند فرانسه، بلژیک و لوکزامبورگ با بیش از ۳۰ ساعت چندان کافی به نظر نمی‌رسد (Thévenon, 2011, 37(1), p.37).

در حال حاضر مراقبت‌های تمام وقت از کودکان در دستور کار تمام احزاب است. این امر به منظور فراهم کردن امکانات برای والدین شاغل است و همچنین آموزش حرفه‌ای را در اختیار کودکان قرار می‌دهد. یکی از موانع عمده‌ای که گاه بحث از مراقبت از کودکان در ابعاد وسیع را تضعیف می‌کند کمبود منابع است که بحث از کیفیت این خدمات را به میان می‌آورد.

در نهایت می‌توان گفت سیاست‌گذاری خانواده از بعد از جنگ جهانی اول تا به امروز در آلمان تحولات بسیاری کرده است. سیاست‌هایی مبتنی بر تصورات سنتی از روابط خانوادگی (یک مادر خانه‌دار، پدر نان‌آور خانواده و چند فرزند) جای خود را به سیاست‌هایی کاملاً متمایز داده است که مهم‌ترین هدف آنها افزایش جمعیت بوده (Rüling & Kassner, 2007, p.8) و در این راه، تلاش عمده آشتی دادن فضای کار (به خصوص فضای کار زنان) با وظایف و مسؤولیت‌های خانوادگی، عمدتاً از طریق ارائه خدمات (و نه مانند گذشته منحصراً از طریق اعطای مزایای مالی) است؛ علاوه بر این، به کودکان به عنوان سرمایه‌های اجتماعی نگریسته می‌شود؛ سرمایه‌هایی که به جامعه تعلق داشته و حداکثر تلاش برای شکوفا کردن استعدادهای آنها باید صورت گیرد. سیاست‌های اتخاذ شده در بسیاری از عرصه‌ها هم توانسته است بخشی از اهداف خود را محقق کند؛ برای نمونه، در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸، بیشتر کشورهای اروپایی شاهد افزایش (هرچند اندک) نرخ رشد جمعیت بوده‌اند (Steidle & Henkel, 2010, p.8).

سیاست‌های جدید، بیشتر به سمت خانواده‌زدایی حرکت کرده‌اند تا خانواده‌گرایی، به

این معنا که بسیاری از مسؤولیت‌ها را از دوش اعضای خانواده برداشته‌اند. در یک جمله کوتاه می‌توان گفت که سیاست‌های جدید، خداحافظی با سیاست‌های مادرگرایی^۱ یا حتی سیاست‌های والدگرایی^۲ بوده است.

قضاوت

1-maternalism.
2-parentalism.

نتیجه

سیاست‌گذاری خانواده، محل تلاقی حوزه عمومی و خصوصی، حقوق بشر (به خصوص حقوق زنان) و منفعت عمومی، سیاست‌های جمعیتی و آموزشی، تأمین اجتماعی و بسیاری از مباحث دیگر است. ویژگی منحصر به فرد آن، یک‌دست کردن تمامی آنها به صورت یک کلان برنامه است. این امر مزایای بسیاری دارد؛ اول آنکه، از سیاست‌های متعارض یا کوتاه مدّت که باعث اتلاف منابع می‌شود جلوگیری می‌کند. دوم آنکه، چنین سیاست‌هایی به صورت شفاف‌تر مطرح شده است و زمینه نقد و بررسی آنها به وجود می‌آید؛ بنابراین ضروری است که در ادبیات حقوقی و علمی ما نیز به این مسأله توجه بیشتری شود. معرفی این مفهوم به جامعه حقوقی و سیاست‌گذاران ایرانی باید همراه با تأکید بر یک نکته مهم باشد: سیاست‌گذاری‌ها باید با واقعیت‌های جامعه تطابق داشته باشند؛ اهداف بسیار آرمان‌گرایانه اساساً قابل تحقق نیستند و راهکارهای غیر علمی، با مقاومت روبرو خواهند شد و در نهایت شکست خواهند خورد.

در سیاست‌گذاری خانواده در آلمان از نیمه دوم قرن بیستم تا به امروز، این عرصه، تحولات بسیاری را به خود دیده است. نسبت به دیگر کشورها مانند آمریکا، اشکال نامتعارف یا جدید خانواده، مورد پذیرش بیشتر جامعه و قانون هستند؛ چنانکه کودکان ناشی از روابط خارج از ازدواج، از حقوق مشابه با سایر کودکان بهره‌مند هستند و خانواده تک والدینی مورد قبول واقع شده است؛ همچنین ازدواج هم‌جنس‌گرایان نیز به رسمیت شناخته شده است؛ البته حتی در آلمان نیز خانواده‌های هم‌جنس‌گرا، از تمامی مزایای قانونی خانواده‌های سنتی برخوردار نیستند؛ برای نمونه، حق حضانت کودکان را ندارند. سایر دگرگونی‌ها در ارزش‌ها، اهداف و ابزارهای سیاست‌گذاری‌ها نیز به صورت مبسوط‌تری بیان شد؛ چنانکه امروز برخلاف گذشته که محور اصلی برنامه‌ها را دفاع از شکل سنتی خانواده قرار داده بود، اینک سه محور جدیدتر (نگاه به کودکان به عنوان سرمایه‌های اجتماعی، ایجاد تعادل بین زندگی خانوادگی و زندگی شغلی و افزایش جمعیت) مورد توجه هستند؛ البته این سخن به معنای در نظر گرفته نشدن شرایط خاص فرهنگی و ارزشی یک جامعه نیست بلکه دقیقاً بر عکس، به معنای لحاظ کردن آنها در سیاست‌گذاری‌ها است. به طور کلی می‌توان گفت که ما در سیاست‌گذاری در حیطه خانواده باید ارزش‌ها و شرایط فرهنگی و اعتقادی خود را لحاظ کنیم و در این مسیر، تجربه مثبت دیگر کشورها را با لحاظ ارزش‌های نیکوی خودمان بومی‌سازی کنیم.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- ۱- دادگر، یدالله و شفیع سردشت، جعفر و تازیکی‌نژاد، علی؛ *مقایسهٔ اجمالی خصوصیات رژیم‌های رفاهی*، نشریه علوم اجتماعی، رفاه اجتماعی، شماره ۳۶، ۱۳۸۹.
- ۲- صفت‌زاده، م؛ *تأمین اجتماعی در آلمان*، کار و جامعه، شماره ۱۲ و ۱۳، ۱۳۷۴.
- ۳- فولادیان، مجید و فاطمی امین، زینب؛ *خواستگاه فلسفی دولت رفاه پوپر در تقابل با نظریات موافقان کلاسیک و مخالفان معاصر*، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۳، ۱۳۸۸.
- ۴- مصطفی منتقمی، فروغ؛ *دولت رفاه*، مجله بررسی‌های بازرگانی، شماره ۴۱، ۱۳۸۹.
- ۵- هگل؛ نقل از لنکستر لین؛ *خداوندان اندیشه‌های سیاسی*، ترجمه علی رامین، جلد ۳، اندیشه و اجتماع ۲، انتشارات امیرکبیر، تهران.

ب) منابع انگلیسی و آلمانی

- 6- Bix, H. A, *private ordering and family law*, Journal of American Academy of Matrimonial Lawyer, Vol.23, 2010.
- 7- Buss, Emily, *Parental Rights*, Virginia Law Review, Vol.88 (U of Chicago, Public Law Research Paper Series), 2002.
- 8- Saraceno, Chiara, *Family Policies, Concepts, Goals and Instrument*, Collegio Carlo Alberto, No.230, 2011.
- 9- *Elterngeld und Elternzeit: das Bundeselterngeld und Bundeszeitgesetz*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2015.
- 10- Evans, Michelle, *the principle of Subsidiarity as a social and political principle in a Catholic social training*, Solidarity: the journal of catholic social thought and secular ethics, Vol.3, Issue.1, Article.4.
- 11- Henneck, Rachel, *Family Policy In The US, Japan, Germany, Italy And France: Parental Leave, Child Benefits, Family Allowances, Child Care, Marriage, Cohabitation, And Divorce*, A Briefing Paper Prepared for the Council on Contemporary Families, 2003.
- 12- Houlgate, Laurence D, *What is legal Intervention in the Family Law? Family Law and Family Policy*, Law and Philosophy, Vol.17, No.2, 1998.

- 13- Kamerman, Sheila B, *Welfare State, Family Policies, and Early Childhood Education, Care, and Family support: Options for the Central and Eastern European (CEE) and Commonwealth of Independent States (CIS) Countries, Prepared for the Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe*, Organized by the Council of Europe and UNESCO, Budapest, Hungary, 2003.
- 14- Kamerman, Sheila B & Kahn, Alfered J, *Exploration in Family Policy*, Social Work, Vol.21, No.3, 1976.
- 15- Margitta, Mätzke, *The Role of Old Ideas in the New German Family Policy Agenda*, German policy studies, Vol.6, No.3, 2010.
- 16- Ostner, Ilona & Reif, Michael & Turba, Hannu & Schmitt, Christoph, *Family Policies in Germany, Third report for the project, Welfare Policies and Employment in the Context of Family Change*, Drafted for the meeting 8-9 October in Utrecht, Netherlands, 2003.
- 17- Rheinstein, Max, *the family, the Law and the State, Living*, Vol.2, no.1, 1940.
- 18- Rüling, Anneli & Kassner, Karsten, *Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive: Ein europäischer Vergleich*, Friedrich- Ebert- Stiftung: Forum Politik und Gesellschaft, 2007.
- 19- Thévenon, Olivier, *Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis*, Population and Development Review, 37(1) , 2011.
- 20- Zimmerman, Shirley L, *Policy, Social Policy, and Family Policy: Concepts, concerns, and Analytic Tools*, Journal of Marriage and the Family, 1979.
- 21- Rurüp, Bert & Gruescu, Sandra, *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung: Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Families, Senioren, Frauen und Jugend*, DruckFogt GmbH, 2003.
- 22- Esping Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton university press, 1990.
- 23- Steidle, Hana & Henkel, Melanie, *Wohlfahrtsstaatliche Einflussfaktoren auf die Geburtenrate in europäischen Ländern: Evidenzen aus Schweden, Finnland, Norwegen und Frankreich*, Rucksal druck GmbH, 2010.

Family Policy with Emphasis on Germany

Parham Mehraram^{*}

Badi fathi^{**}

Received: 1/11/2015

Accepted: 15/2/2016

Abstract:

Family policy as a key word in unifying an array of areas in policy making and social service is the center of public debate. One may define it as a set of rules regarding family which is regulated to protect the socially desirable behaviours. This concept provides us with holistic point of view, which support us to achieve good social conditions pertain to family relations. Germany, due to specific social and historical conditions, especially experience of contradictory policies in West Germany and East Germany, can be taken as the best illustration to show us the influence of different policies on society. After World War II, with dominance of conservative thoughts and parties, supporting of traditional form of family by child benefit, was the core of attention. But, nowadays, three main purposes i.e increasing of population, actualizing of potential talents of children as social assets and taking family-friendly labor law play a crucial role in policy making.

Key words: Family Policy, Welfare State, Conservatism, Parental Allowance, Parental Leave.

^{*}Ph.d Student of Public Law at Shahid Beheshti University.
Parham_mehraram@yahoo.com

^{**}Ph.d Student of Private Law at Qom University.
fathi_3562@yahoo.com