بررسی نقاط مثبت و منفی لایحه «حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان» و چشم‌انداز اجرایی آن

امید و ابهام!

صادق فرامرزی: کلیات لایحه «حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان» پس از کش و قوس‌های طولانی‌مدت و ۱۰ ساله سرانجام اوایل مردادماه سال جاری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. حواشی و جنجال‌های سیاسی شکل گرفته پیرامون تصویب این لایحه و شکل‌گیری یک موج تهییج‌کننده در فضای مجازی در حمایت از تصویب لایحه یادشده موجبات آن را فراهم آورد تا واکنش‌های کارشناسی نسبت به طرح مورد نظر کمتر در فضای رسانه‌ای به چشم بیاید و بیشترین چیزی که مورد تاکید قرار بگیرد تشویق برای تسریع در تصویب این طرح باشد. نخستین بار طرح مورد نظر ۹ سال پیش بر سر زبان‌ها افتاد، اردیبهشت‌ماه سال ۸۸ قوه‌قضائیه، لایحه‌ای با عنوان حمایت از کودکان و نوجوانان در ۵۴ ماده به دولت ارائه کرد؛ لایحه‌ای که فراز و نشیب‌های فراوانی در دولت و مجلس طی کرد. مواد این لایحه در بررسی دولت به ۴۹ ماده کاهش یافت و سپس مردادماه سال ۹۰ در کمیسیون لوایح دولت دهم به تصویب رسید و ۲۸ آبان‌ماه همان سال به مجلس ارسال شد. این لایحه در مجلس بویژه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بررسی و بالاخره آذرماه سال ۹۶ در کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس تصویب شد و در نوبت صحن قرار گرفت تا سرانجام در نخستین روزهای مرداد ۹۷ به تصویب برسد و منتظر تایید نهایی شورای نگهبان بماند.

تصویب لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان بار دیگر زمینه‌ساز آن شد تا بحث‌ها پیرامون نقاط قوت و ضعف این لایحه پر سروصدا مطرح شود. قابل انکار نیست که تصویب این لایحه گامی مترقی در جهت مبارزه با اذیت و آزار جنسی کودکان و همچنین سوءاستفاده اقتصادی از آنهاست؛ رسمیت پیدا کردن بخش زیادی از حقوق کودکان و نوجوانان، مطرح شدن حقوق کودکانی که تابعیت ایرانی ندارند، تقویت جایگاه قانونی نهادها در جهت حمایت از کودکان آسیب‌دیده و... تنها بخشی از دستاوردهایی است که لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان با خود به همراه آورده است؛ به طور مثال مساله کودکان فاقد اسناد سجلی یکی از مهم‌ترین مشکلات کشورمان بویژه در نواحی مرزی بوده است که طبق ماده ۴ این لایحه دفتر حمایت از کودکان و نوجوانان قوه قضائیه باید «با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط نسبت به شناسایی اطفال و نوجوانان فاقد اسناد سجلی یا هویتی اعم از اتباع ایرانی و غیرایرانی و معرفی آنان حسب مورد به نهادهای حمایتی، آموزشی، درمانی یا قضایی جهت اقدامات حمایتی اقدام نماید». تقویت کردن جنبه جرم برای در اختیار کودک قرار دادن مواد مخدر در چارچوب محکومیت درجه ۸ که به تصریح در ماده ۱۶ مورد تاکید قرار گرفته است و مواردی از این دست همه گویای جنبه‌های مترقی این لایحه در حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان است. بررسی موردی لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان ما را با انبوهی از مصادیق خاص از قبیل آنچه اشاره شد مواجه می‌کند اما اگر بخواهیم به شکل کلان نسبت به این لایحه نگاهی همه‌جانبه داشته باشیم، ناگزیر خواهیم بود علاوه بر موارد مثبت و راهگشای آن به مهم‌ترین نقاط ضعفش نیز اشاره کنیم. در میان نقدهای وارده به این لایحه شاید بتوان مهم‌ترین و تاثیرگذارترین نقد را نقد قوه قضائیه نسبت به ابهام در تعاریف مورد اشاره لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان دانست که می‌تواند در آینده منشأ مشکلات متعدد شود و راه را برای قرائت‌های مختلف قضات باز بگذارد. در این باره «ذبیح‌الله خدائیان» معاون حقوقی قوه قضائیه چندی پیش با انتقاد از اینکه در هیچ کجا تعریف متقن و مشخصی از آزار جنسی وجود ندارد، گفت: تعریف مشخصی درباره این مفاهیم در این لایحه نیامده است و همین امر در آینده می‌تواند مشکلاتی ایجاد کند به طوری که قضات می‌توانند تفاسیر متعددی در این زمینه داشته باشند. خدائیان با بیان اینکه کلمات متعددی در این قانون آمده است که تعریف مشخصی در رابطه با آن نداریم، اظهار داشت: موضوع ابهامات و نبود تعاریف مشخص باید مورد توجه قرار گیرد هر چند این لایحه نقاط مثبتی هم دارد. با این حال ما حرف‌های زیادی در رابطه با مواد این قانون داریم. ابهامات پیرامون تعریف «آزار جنسی» که بارها در متن لایحه به آن اشاره شده است، این لایحه را با این مشکل مواجه کرده که مجازات‌هایی را برای جرائمی تعریف کرده که خود جرم چندان شفاف تبیین نشده است.

از دیگر نقدهای وارده‌ای که منتقدان این لایحه داشته‌اند می‌توان به نقش بسیار زیاد «بهزیستی» در پیگیری امور مختلف کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده اشاره کرد به گونه‌ای که بر مبنای این لایحه هر آن می‌توان کودک یا نوجوانی را به سرعت از محیط خانواده جدا و وارد ساختار حمایتی بهزیستی کرد. عدم بررسی دقیق توان اجرایی بهزیستی و یکسره کردن مناسبات برای کودکان آسیب‌دیده با راهنمایی سریع به سمت بهزیستی این گمان را به وجود آورده است که راهکارهای لایحه مورد نظر صرفا تسریع‌کننده مسیر موجود بوده و مسیر جدیدی را برای حمایت از کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده پیش‌بینی نکرده است.

سنگین نبودن مجازات‌ها و خلأ ماهیت پیشگیرانه در آنها از دیگر نقدهایی است که می‌توان به لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان وارد دانست به گونه‌ای که جزای نقدی کودک‌آزاری جریمه‌های چندمیلیونی و حبس چندماهه را شامل می‌شود که چندان نمی‌توان برای آنها خصلت پیشگیری از وقوع جرم را قائل شد. بهره‌کشی جنسی از طفل و نوجوان از طریق در اختیار گرفتن، وادار و اجیر کردن برای هرزه‌نگاری یا سوءاستفاده جنسی نیز با مجازات بیش از ۲ تا ۵ سال حبس در این لایحه پیش‌بینی شده است.

نبود ضمانت اجرایی مناسب در پیگیری دستورالعمل‌های تعیین‌شده برای نهادها و وزارتخانه‌های یادشده از مهم‌ترین نواقص طرح فعلی برای حمایت از کودکان محسوب می‌شود که بیم آن را ایجاد می‌کند که با ابهام در مساله کارویژه نهادها بخش عمده پیش‌بینی‌های انجام شده برای جلوگیری از پدیده کودک‌آزاری و بهره‌کشی از کودکان بی‌ثمر باقی بماند. برای مثال فرزندان زنان ایرانی که از ازدواج با مردان افغان مهاجر غیرقانونی یا فاقد اوراق هویت متولد شده‌اند، طبق ماده ۹۷۶ قانون مدنی تا ۱۹ سالگی نمی‌توانند تابعیت ایران را کسب کنند و به جهت فاقد اوراق هویتی بودن پدر، از داشتن تابعیت افغانستان نیز محرومند، این در حالی است که در بند «چ» و «ر» ماده۳ لایحه وضعیت این کودکان مخاطره‌آمیز تعریف شده است و در بند «ت» ماده ۶ هم وزارت کشور مکلف شده است اطفال و نوجوانان فاقد اسناد سجلی یا هویتی اعم از اتباع ایرانی و غیرایرانی را شناسایی کرده و حسب مورد آنها را به نهادهای حمایتی، آموزشی، درمانی یا قضایی جهت اقدامات حمایتی معرفی کند. وجود چنین خلأهای اجرایی باعث آن می‌شود بخش عمده‌ای از پیش‌بینی‌های انجام شده در این لایحه را جزو مسائل غیرقابل تحقق فرض کنیم. با این اوصاف می‌توان تصویب لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان را از چند جنبه مورد بررسی قرار داد؛ یکی از مهم‌ترین جنبه‌های موثر در نحوه تاثیر این لایحه اتفاقات و حواشی پر سروصدای چند سال اخیر پیرامون مساله کودکان بوده است که آن را تبدیل به یک فضای تبلیغاتی و هیجانی صرف کرد تا بخشی از نمایندگان با عجله‌ای مثال‌زدنی سعی خود را بر آن بگمارند تا در اسرع وقت این طرح را به تصویب رسانده و خود از حاشیه آن به اعتبار و جایگاهی برسند. یکی دیگر از مسائل مهم در بررسی روند تصویب لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان آن است که این رخداد تا حد زیادی تابو را برای بازتعریف مساله حق کودک شکست و از این جهت می‌توان آن را واجد این مزیت دانست که در سال‌های آتی راه را برای بررسی تخصصی‌تر (و نه تبلیغاتی) چگونگی صیانت از حقوق کودکان باز می‌کند. لایحه فعلی تصویب شده هر چند هنوز به تایید شورای نگهبان نرسیده اما از جهاتی هم یک پیشرفت محسوب می‌شود و هم با توجه به نواقص غیرقابل چشم‌پوشی‌اش می‌توان آن را مساله‌ای مشکل‌ساز در سال‌های آینده تصور کرد، به عبارت دیگر هر قدر این لایحه نسبت به قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب سال ۸۱ کامل‌تر است اما نقص در جنبه اجرایی آن می‌تواند ضربه‌ای بزرگ به پیکره حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان بزند. مجموعا می‌توان این لایحه را حرکتی رو به جلو اما با گام‌های کج دانست که هر لحظه احتمال وقوع خطری را به اذهان متبادر می‌کند.

جزئیات لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان

در چه صورت وضعیت طفل یا نوجوان مخاطره‌آمیز محسوب شده و موجب مداخله و حمایت قانونی می‌شود؟

الف- بی‌سرپرستی طفل و نوجوان یا بی‌توجهی و سهل‌انگاری در انجام وظایف قانونی نسبت به آنان از سوی هر شخصی که مکلف به آن است.
ب- ابتلای هر یک از والدین، اولیا یا سرپرستان قانونی به بیماری یا اختلال‌های رفتاری، روانی یا شخصیتی یا بیماری‌های جسمی واگیر صعب‌العلاج به تشخیص پزشکی قانونی
پ- زندانی شدن هر یک از والدین، اولیا یا سرپرستان قانونی
ت- ابتلای هر یک از والدین، اولیا یا سرپرستان قانونی به اعتیادهای زیان‌آور به مواد مخدر، روانگردان یا قمار
ث- قوادی یا دایر یا اداره کردن مراکز فساد و فحشا توسط هر یک از والدین، اولیا یا سرپرستان قانونی یا اشتهار آنها به فساد اخلاق و فحشا
ج- خشونت مستمر والدین، اولیا، سرپرستان قانونی یا سایر اعضای خانواده نسبت به یکدیگر
چ- عدم اقدام برای ثبت واقعه ولادت یا عدم اخذ اسناد سجلی یا هویتی برای طفل یا نوجوان بدون عذر موجه
ح- بازماندن طفل و نوجوان از تحصیل
خ- طرد شدن طفل و نوجوان از سوی خانواده
د- کم‌توانی جسمی یا ذهنی طفل و نوجوان، ابتلای وی به بیماری‌های خاص یا اختلال هویت جنسی
ذ- نقض قوانین جزایی توسط طفل یا ارتکاب جرم توسط نوجوان یا استفاده از آنها در فعالیت‌های مجرمانه، وارد شدن یا وارد کردن طفل و نوجوان در فعالیت‌هایی نظیر تکدی‌گری و قاچاق و همچنین اعتیاد آنان به مواد مخدر، روانگردان یا مشروبات الکلی
ر- هرگونه وضعیت زیانبار ناشی از فقر شدید، آوارگی، پناهندگی، مهاجرت یا بی‌تابعیتی
ز- فرار مکرر از خانه یا مدرسه و ترک تحصیل از سوی طفل یا نوجوان
ژ- سوءرفتار نسبت به طفل و نوجوان یا بهره‌کشی از او.

وظایف وزارت کشور در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط نسبت به شناسایی اطفال و نوجوانان فاقد اسناد سجلی یا هویتی اعم از اتباع ایرانی و غیرایرانی و معرفی آنان حسب مورد به نهادهای حمایتی، آموزشی، درمانی یا قضایی جهت اقدامات حمایتی اقدام کند.
۲- از طریق سازمان ثبت احوال کشور با همکاری سایر نهادهای مربوط و با در نظر گرفتن اقامتگاه اشخاص و تغییرات آن هر سال حداقل ۳ ماه پیش از آغاز سال تحصیلی جدید اسامی و نشانی اطفال و نوجوانان ایرانی و غیرایرانی را که به سن قانونی تحصیل رسیده‌اند، به تفکیک مناطق به آموزش‌وپرورش اعلام کند.

وظایف سازمان بهزیستی در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- با استفاده از مددکاران اجتماعی در قالب فوریت‌های خدمات اجتماعی و با استقرار پایگاه‌های تخصصی در مناطق و محلات شهرها و روستاها با همکاری شهرداری یا دهیاری و نیروی انتظامی نسبت به شناسایی، پذیرش، حمایت، نگهداری و توانمندسازی اطفال و نوجوانان موضوع این قانون و اعلام مراتب به مراجع صالح اقدام کند.
۲- در راستای وظایف قانونی و وظایف مقرر در این قانون از همکاری و مشارکت تمام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸۶/۷/۸ استفاده کند. دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب وظایف قانونی خود با این سازمان همکاری کنند.
۳- نسبت به اخذ و جمع‌آوری اطلاعات مربوط به وضعیت‌های مخاطره‌آمیز برای اطفال و نوجوانان و انجام اقدامات لازم برای افزایش آگاهی‌های مردم در این زمینه اقدام کند.

وظایف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- نظارت موثر بر اماکن کار جهت پیشگیری و مقابله با آزار یا بهره‌کشی اقتصادی از اطفال یا نوجوانان
۲- معرفی اطفال و نوجوانان بزه‌دیده یا در معرض خطر به نهادهای حمایتی و قضایی
۳- پوشش بیمه‌ای کامل مشاغل برای نوجوانان بین ۱۵ تا ۱۸ سال شاغل.

تصویب کلیات لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان را می‌توان از مهم‌ترین مصوبات چند ماه اخیر مجلس شورای اسلامی دانست؛ لایحه‌ای که از زمان طرح اولیه تا زمان تصویب آن زمانی حدود ۱۰ سال سپری شد و در ۳ دوره مختلف مجلس شورای اسلامی پیرامون آن بحث‌ها و جلسات متعددی برگزار شد و سرانجام اوایل مرداد امسال در ۵۱ ماده به تصویب خانه ملت رسید و اکنون منتظر تایید شورای نگهبان است. لایحه حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان را می‌توان لایحه‌ای با دامنه وظایف گسترده برای نهادهای مختلف دانست که در آن سازمان بهزیستی کشور، ناجا، سازمان زندان‌ها و اقدامات تامینی و تربیتی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت آموزش‌وپرورش و سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی مکلف به انجام سلسله اقداماتی در جهت حمایت از کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده و تلاش برای جلوگیری از وقوع جرائمی در این حیطه شده‌اند. قضاوت در باب نقاط ضعف و قوت این لایحه بدون داشتن یک نگاه کلی نسبت به وظایف قانونی مطرح‌شده و تعریف لایحه از کودکان و نوجوانان قربانی شده ممکن و مقدور نیست و از این جهت مهم‌ترین کارویژه‌های طرح شده در این لایحه برای دستگاه‌ها و نهادهای مختلف و همچنین جرایم در نظر گرفته شده را بازخوانی می‌کنیم.

وظایف وزارت آموزش‌وپرورش در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- اعلام موارد عدم ثبت‌نام و موارد مشکوک به ترک تحصیل اطفال و نوجوانان تا پایان دوره متوسطه به سازمان بهزیستی کشور یا دفتر حمایت از اطفال و نوجوانان قوه قضائیه حسب مورد جهت انجام اقدامات لازم
۲- شناسایی، راهنمایی و معرفی اطفال و نوجوانان موضوع این قانون، به نهادهای حمایتی و قضایی جهت انجام اقدامات حمایتی لازم.
۳- انجام اقدامات لازم جهت ثبت‌نام و پوشش تحصیلی کامل اطفال و نوجوانان موضوع این قانون تا پایان دوره متوسطه
۴- آموزش مدیران و کارکنان آموزشی و اداری در زمینه حقوق اطفال و نوجوانان.

وظایف سازمان زندان‌ها در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- نسبت به نگهداری جداگانه اطفال از نوجوانان و سایر زندانیان اقدام کند.
۲- اطلاعات اطفال و نوجوانانی که در کانون اصلاح و تربیت نگهداری می‌شوند یا مدت مراقبت آنان تمام شده است و نیازمند حمایت هستند را جهت انجام اقدامات حمایتی به سازمان بهزیستی کشور اعلام کند.
۳- اطفال و نوجوانانی را که پدر یا مادر یا سرپرست قانونی آنان در زندان به سر می‌برند، به سازمان بهزیستی کشور معرفی کند تا برابر مقررات طفل یا نوجوان نیازمند را حمایت کند.

وظایف سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران در راستای رسالت خود مبنی بر اطلاع‌رسانی درباره حقوق اطفال و نوجوانان

۱- تولید و پخش برنامه‌های منظم برای بالا بردن سطح اطلاعات عموم مردم در حوزه حقوق اطفال و نوجوانان
۲- طراحی و ایجاد نظام رده‌های سنی و محتوایی آثار و محصولات صداوسیما در برنامه‌های مرتبط با اطفال و نوجوانان
۳- همکاری با سایر نهادها و دستگاه‌های مندرج در این قانون برای تولید آثار و برنامه‌های علمی، آموزشی و فرهنگی جهت تحقق اهداف این قانون
۴- جلوگیری از تولید، پخش یا تبلیغ هر برنامه یا محصول مضر به سلامت، تربیت، اخلاق یا سایر حقوق اطفال یا نوجوانان
۵- تدوین و اجرای ضمانت اجراهای اداری و انضباطی برای تهیه‌کنندگان، مجریان و دست‌اندرکاران تولید و پخش برنامه‌های صداوسیما در راستای اجرای این قانون.

وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- تدوین دستورالعمل‌های بهداشت کار و مراقبت پزشکی برای انطباق شرایط کار نوجوانان با استانداردهای لازم
۲- پذیرش و درمان فوری اطفال و نوجوانان آسیب‌دیده در تمام مراکز بهداشتی و درمانی همراه با ارسال گزارش موارد مشکوک به آزار به مراجع قضایی و بهزیستی
۳- پوشش کامل بیمه سلامت برای تمام اطفال و نوجوانان ساکن ایران.

وظایف نیروی انتظامی در برابر کودکان و نوجوانان آسیب‌دیده

۱- نسبت به شناسایی اطفال و نوجوانان در وضعیت مخاطره‌آمیز در موارد مراجعه یا معرفی آنان به نیروی انتظامی یا مواجه شدن با آنان حین اجرای وظیفه یا شکایت از آنان، حسب مورد برای معرفی به سازمان بهزیستی کشور یا مراجع قضایی و انجام حمایت‌های مورد نیاز بر اساس این قانون یا سایر قوانین مرتبط اقدام کند
۲- در ماموریت‌های مددکاران اجتماعی و وظایف محوله در اجرای این قانون، حسب تقاضا جهت تامین امنیت آنان و نیز اطفال و نوجوانان موضوع ماموریت، اقدام قانونی لازم را به‌عمل آورد.
۳- وضعیت‌های مخاطره‌آمیز و جرائم علیه اطفال و نوجوانان بزه‌دیده را حسب مورد به مراجع ذی‌صلاح قضایی و سازمان بهزیستی کشور گزارش کند.

مجازات آزار یا سوءاستفاده جنسی از کودکان و نوجوانان

هر کس نسبت به طفل یا نوجوان مرتکب آزار یا سوءاستفاده جنسی شود، در صورتی که مشمول مجازات حد نباشد با در نظر گرفتن شرایطی مانند وضعیت بزه‌دیده، شرایط مرتکب و آثار جرم، به ترتیب زیر مجازات می‌شود:
۱- آزار جنسی تماسی توسط محارم یا با عنف به مجازات حبس درجه ۵
۲- سایر آزارهای جنسی تماسی به مجازات حبس درجه ۶
۳- آزار جنسی غیرتماسی توسط محارم یا با عنف به یکی از مجازات‌های درجه ۷
۴- سایر آزارهای جنسی غیرتماسی به یکی از مجازات‌های درجه ۸
۵- بهره‌کشی جنسی از طفل و نوجوان از طریق عرضه، در اختیار گرفتن، وادار یا اجیر نمودن برای هرزه‌نگاری یا سوءاستفاده جنسی به مجازات حبس درجه ۵
۶- در دسترس قرار دادن یا ارائه محتوا یا اثر مستهجن یا مبتذل به طفل یا نوجوان به یک یا چند مجازات درجه ۸
۷- استفاده از طفل و نوجوان برای تهیه، تولید، توزیع، تکثیر، نمایش، فروش و نگهداری آثار سمعی و بصری مستهجن یا مبتذل، حسب مورد به میانگین حداقل و حداکثر تا حداکثر مجازات مقرر در قانون مربوط
۸- واردات، صادرات، حمل، تکثیر، انتشار، عرضه، معامله یا بارگذاری محتوا یا اثر مستهجن یا مبتذل که در آنها از اطفال و نوجوانان بهره‌گیری شده و یا حمل و نگهداری آنها به یکی از مجازات‌های درجه ۶
۹- برقراری ارتباط با طفل و نوجوان در فضای مجازی به منظور هرگونه آزار جنسی یا ارتباط جنسی نامشروع به یکی از مجازات‌های درجه ۶.