

نظام حکمرانی ایران در مواجهه با مسئله کودکان کار و خیابان

مقدمه:

پدیده کودکان کار و خیابان علی‌رغم تصویب و ابلاغ "قانون حمایت از اطفال و نوجوانان" در سال "۱۳۹۹" (و الحاقیه مهم سال "۱۴۰۱" که به صراحت مصادیق کودک کار و کودک خیابانی را ذیل این قانون تعریف می‌کند) و همچنین تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده شش، نه تنها از آن کاسته نشده بلکه در سایه ناکارآمدی‌های ساختاری، اجرایی و بعضاً سوءمدیریت‌ها، به معضلی پیچیده‌تر بدل شده است. این یادداشت، با نگاهی تحلیلی و انتقادی، به بررسی فرآیندهای قانونی موجود، تشکیلات و نهادهای مسئول، چالش‌های اساسی وارد بر عملکردها و در نهایت، ریشه‌های این ناکارآمدی در نظام حکمرانی کشور می‌پردازد. هدف، ارائه تصویری روشن از چرایی عدم توفیق در پیشگیری، کنترل و کاهش این مساله و تاکید بر ضرورت بازنگری‌های بنیادین در شیوه حکمرانی مواجهه با مساله کودکان کار و خیابان است.

۱. چارچوب قانونی: قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب "۱۳۹۹") و منظومه دستگاه‌های مسئول

قانون حمایت از اطفال و نوجوانان با نیتی خیرخواهانه و با هدف ایجاد یک سپر حمایتی جامع برای این قشر آسیب‌پذیر تدوین شد. فصل دوم این قانون، به ویژه ماده "۴"، به تفصیل به تشکیلات، وظایف و مسئولیت‌های نهادهای مختلف دولتی و عمومی در این حوزه پرداخته است:

۱- دفتر حمایت از اطفال و نوجوانان (قوه قضائیه): این دفتر به عنوان یک نهاد نظارتی و هماهنگ‌کننده در دل قوه قضائیه تعریف شده. وظایف اصلی آن شامل ایجاد بستر همکاری موثر میان دستگاه‌های اجرایی، قضایی و انتظامی، تهیه گزارش‌های تخصصی و موردی از وضعیت کودکان در معرض خطر و آسیب‌دیده، پایش مستمر و ارزیابی عملکرد دفاتر و واحدهای تابعه قوه قضائیه در حوزه اطفال و نوجوانان، و همچنین انجام پژوهش‌های کاربردی برای بهبود فرآیندها و سیاست‌ها است.

میزان اثربخشی این دفتر در ایجاد هماهنگی واقعی و الزام دستگاه‌ها به انجام وظایفشان، محل سوال جدی است.

۲- سازمان بهزیستی کشور: مطابق قانون، مسئولیت محوری و اصلی در زنجیره شناسایی، پذیرش، ارائه خدمات حمایتی، نگهداری موقت یا دائم و در نهایت، توانمندسازی کودکان آسیب‌دیده و در معرض خطر برعهده بهزیستی قرار گرفته است. علاوه بر این، وظیفه مهم افزایش آگاهی عمومی و فرهنگ‌سازی در خصوص حقوق کودک و پیشگیری از کودک‌آزاری و کار کودک نیز بر دوش این سازمان است.

در عمل، بهزیستی معمولاً با چالش‌های تکراری چون کمبود بودجه، نیروی انسانی متخصص ناکافی، و بروکراسی پیچیده دست و پنجه نرم می‌کند که توان اجرایی آن را به شدت محدود کرده است.

۳- نیروی انتظامی (فراجا): قانون، فراجا را موظف به تشکیل یگان تخصصی پلیس کودک و نوجوان کرده؛ امری که پس از گذشت ۵ سال هنوز محقق نشده، از طرفی تجربه راه اندازی پلیس‌های تخصصی در برخی حوزه‌ها ناموفق بوده و از طرفی چهره پلیس بیشتر با نگاه مواجهه با جرم و مجرمین شناخته شده تا ورود در حوزه حمایت لذا برخی فعالان حوزه کودک نیز از عدم شکل‌گیری پلیس اطفال استقبال می‌نمایند.

وظیفه دیگر فراجا، شناسایی اطفال و نوجوانان در معرض خطر در سطح جامعه و ارجاع آن‌ها به نهادهای حمایتی است. نیروی انتظامی به دلیل قرار گرفتن در خط مقدم اجرای طرح‌های جمع‌آوری انجام شده، غالباً به عنوان تنها مقصر یا نقطه کانونی انتقادات از سوی افکار عمومی و رسانه‌ها تلقی می‌شود، در حالی که سایر نهادهای مسئول، حمایت و پشتیبانی لازم را از این نیرو به عمل نمی‌آورند و از مسئولیت‌های

خود شانه خالی می‌کنند، اگر اورژانس اجتماعی و شبکه مددکاران سازمان بهزیستی نسبت به ساماندهی و جداسازی کودک از وضعیت‌های مخاطره آمیز مثل کودکان کار و کودکان خیابان وظایف قانونی را انجام دهند لزومی به ورود پلیس دیگر نخواهد بود.

۴- سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور: این سازمان مکلف به نگهداری جداگانه اطفال و نوجوانان بزهکار از بزرگسالان و همچنین تفکیک آن‌ها بر اساس سن و نوع جرم در مراکز اصلاح و تربیت است. با این حال، گزارش‌ها و مشاهدات میدانی حاکی از آن است که به دلیل کمبود شدید فضا و امکانات استاندارد، در برخی موارد شاهد نگهداری افراد بزه کار زیر “۱۵” سال در مراکز شبه‌خانواده بهزیستی در کنار کودکان بی‌سرپرست و بدسرپرست هستیم در حالیکه نوجوان بزه کار براساس قانون در مراکز اصلاح و تربیت قوه قضائیه باید نگهداری شود. این هم‌نشینی، خود می‌تواند آسیب‌های روانی و اجتماعی جدیدی را برای هر دو گروه به همراه داشته باشد.

۵- وزارت کشور: این وزارتخانه، به واسطه استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و سازمان ثبت احوال، وظیفه مهم شناسایی کودکان فاقد اوراق هویتی (شناسنامه) و همچنین کودکان اتباع خارجی فاقد مدارک اقامتی معتبر و معرفی آن‌ها به نهادهای حمایتی برای تعیین تکلیف و بهره‌مندی از خدمات را بر عهده دارد. پیچیدگی فرآیندهای اداری و عدم هماهنگی بین دستگاهی، این وظیفه را نیز با چالش مواجه کرده است.

متأسفانه در مواجهه با کودکان کار غیر ایرانی به اصول مصرح قانون حمایت که عدم توجه به ملیت و تابعیت کودک را در استفاده او از حمایت‌های قانونی تصریح می‌نماید مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

۶- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: این وزارتخانه مسئولیت نظارت بر محیط‌های کار (رسمی و غیررسمی) به منظور پیشگیری و مقابله با بهره‌کشی اقتصادی از کودکان و کار اجباری آنان را دارد. اما این نظارت به دلیل تعداد کم بازرسان کار در مقایسه با گستردگی کارگاه‌ها و واحدهای تولیدی و خدماتی، و همچنین محدودیت قانونی بازرسان برای ورود و بازرسی از کارگاه‌های غیررسمی و خانگی (که بخش عمده‌ای از کودکان کار در آن‌ها مشغولند)، عملاً ناکارآمد و بی‌اثر است. کارگاه‌های زیرزمینی و غیررسمی از دید این بازرسان پنهان می‌مانند مگر آنکه شکایت شخصی از سوی شهروندان یا نهادها در مورد آن‌ها ثبت شود که این نیز به ندرت اتفاق می‌افتد.

۷- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی: این وزارتخانه مکلف شده که پذیرش و درمان فوری و بدون قید و شرط اطفال و نوجوانان آسیب‌دیده و بیمار را در تمامی مراکز درمانی دولتی تضمین کند. با این وجود، شاهد آن هستیم که برخی مراکز درمانی، به بهانه عدم تخصیص ردیف بودجه مشخص برای این امر یا مشکلات مربوط به بیمه، در اجرای این وظیفه قانونی و انسانی تعلل و کوتاهی می‌ورزند. این در حالی است که ارائه خدمات درمانی به آحاد جامعه، به ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر، جزو وظایف ذاتی این وزارتخانه بوده و بودجه‌های قابل توجهی نیز سالانه در اختیار آن قرار می‌گیرد.

۸- وزارت آموزش و پرورش: این وزارتخانه موظف است موارد عدم ثبت‌نام کودکان لازم‌التعلیم و همچنین موارد ترک تحصیل مشکوک یا مکرر دانش‌آموزان را شناسایی و به سرعت به سازمان بهزیستی و سایر نهادهای ذیربط جهت بررسی و مداخله اعلام نماید. میزان دقت و سرعت عمل مدارس در اجرای این وظیفه، می‌تواند نقش مهمی در پیشگیری از ورود کودکان به چرخه کار داشته باشد.

۹- سازمان صدا و سیما: این سازمان، به عنوان رسانه ملی، مسئولیت خطیر اطلاع‌رسانی، آگاهی‌بخشی و فرهنگ‌سازی در حوزه حقوق اطفال و نوجوانان، معرفی قوانین حمایتی، تبیین پیامدهای منفی کار کودک و تشویق مشارکت عمومی در حمایت از این کودکان را بر عهده دارد. میزان و کیفیت برنامه‌های تولیدی در این زمینه و اثربخشی آن‌ها بر تغییر نگرش و رفتار جامعه، نیازمند ارزیابی دقیق است و متأسفانه تعداد برنامه‌های موثر در این حوزه بسیار ناچیز و غیر موثر است.

دلایل ناموفق بودن قانون حمایت از اطفال و نوجوانان در عمل:

۱. ابهام در تفکیک وظایف و فقدان فرماندهی واحد و مقتدر: قانون حمایت از اطفال و نوجوانان، "۹" دستگاه اصلی و در آئین نامه اجرایی ماده شش «۱۲» دستگاه فرعی را به عنوان مسئول در این حوزه معرفی کرده است. اما آیا این تعدد مسئولان به معنای تقسیم کار موثر و پوشش کامل حمایتی است؟! فرمانده میدان کدام یک می باشد؟ دفتر حمایت از اطفال قوه قضائیه و یا سازمان بهزیستی؟ اگر فرماندهی دستگاه ها با دفتر حمایت است چرا در قانون تصریح به این مساله نشده و از طرفی آیا قانونا یک قوه دیگر می تواند بر دستگاه های قوه مجریه فرماندهی کند؟! اگر فرماندهی مساله با سازمان بهزیستی است آیا این سازمان از لحاظ جایگاه قانونی در عرض دستگاه ها و وزارتخانه های نام برده می باشد تا بتواند قدت مدیریت و فرماندهی واحد میدان را داشته باشد؟!

علی‌رغم برشمردن دستگاه‌های متعدد، وظایف به صورت شفاف، دقیق و بدون هم‌پوشانی تفکیک نشده‌اند. خلاء نقطه محوری، کانون تصمیم‌گیری و فرماندهی واحد برای این حوزه پیچیده و چندوجهی مشخص نیست. اکثر تکالیف و مسئولیت‌ها به عبارت کلی "هماهنگی" بین نهادها حواله داده شده، بدون آنکه مشخص شود کدام نهاد مسئولیت نهایی این هماهنگی و پاسخگویی در قبال نتایج را بر عهده دارد. راهبری حوزه حساس و تخصصی مساله کودکان کار، فراتر از توان و تخصص بسیاری از دستگاه های نامبرده شده است. این نقش قاعدتاً باید بر عهده "سازمان امور اجتماعی کشور" باشد که اساساً برای همین منظور تأسیس شده، اما در حال حاضر، به دلایل مختلف، از جایگاه، اختیارات و توانمندی لازم برای ایفای این نقش محوری فاصله زیادی دارد.

۲. ناتوانی در اجماع‌سازی و اقدام هماهنگ: نظام حکمرانی فعلی به طور کلی، در ایجاد اجماع و هم‌افزایی بین دستگاه‌های مختلف برای پیشبرد هماهنگ و موثر امور، با چالش‌های جدی روبروست. این ناتوانی در حوزه کودکان کار به وضوح مشهود است حتی در تعریف دقیق مسئله، ابعاد آن، اولویت‌ها و راهکارهای مقابله، وحدت رویه و اتفاق نظر میان دستگاه‌ها وجود ندارد. گویی یازده بازیکن فوتبال به صورت انفرادی و بدون برنامه تیمی مشخص وارد زمین مسابقه شده‌اند و هر یک ساز خود را می‌زنند.

۳. تناقض و ضعف ساختاری در تعیین مسئول تدوین آیین‌نامه اجرایی: سپردن مسئولیت تدوین آیین‌نامه اجرایی اصلی قانون به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در حالی که نقش محوری و مسئولیت اصلی با این دستگاه نیست (و نهایتاً نیز سازمان بهزیستی بخش عمده‌ای از تدوین آن را انجام داد)، خود نشان‌دهنده یک نقص ساختاری و عدم درک صحیح از توزیع وظایف و اهمیت نقش هر دستگاه است. این امر همچنین می‌تواند بیانگر وزن و جایگاه نسبتاً پایین سازمان بهزیستی در ساختار کلان دولت برای راهبری و هدایت سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های موازی باشد. از سوی دیگر، این مسئله ضرورت بازنگری و ارتقاء جدی جایگاه، اختیارات و منابع سازمان بهزیستی را بیش از پیش آشکار می‌سازد، هرچند باید اذعان داشت که ساختار و عملکرد فعلی خود سازمان بهزیستی نیز برای پذیرش این ارتقاء وزن و مسئولیت، نیازمند تحولات بنیادین و اصلاحات گسترده است.

تغییرات و جنبه‌های مثبت قانون حمایت "۱۳۹۹" نسبت به قوانین پیشین:

علی‌رغم انتقادات، نباید از جنبه‌های مثبت این قانون در مقایسه با قوانین پراکنده و ناقص قبلی غافل شد:

۱. ارائه تعاریف دقیق‌تر و کامل‌تر: قانون جدید تلاش کرده تا اصطلاحات کلیدی مانند "طفل"، "نوجوان"، "وضعیت مخاطره‌آمیز" و "بی‌توجهی و سهل‌انگاری" را با دقت بیشتری تعریف کند.

۲. احصاء و طبقه‌بندی کامل‌تر مصادیق وضعیت‌های مخاطره‌آمیز: قانون، طیف وسیع‌تری از شرایط و عواملی که می‌توانند سلامت جسمی، روانی، اجتماعی و اخلاقی کودک را به خطر اندازند، شناسایی و فهرست کرده است.

۳. پرداخت جامع‌تر به ساختار، تشکیلات و وظایف نهادها: هرچند با انتقاداتی مواجه است، اما این قانون برای اولین بار به صورت متمرکز به تعیین دستگاه‌های مسئول و شرح وظایف آن‌ها پرداخته است.

۴-پیش‌بینی ضمانت اجرا برای ترک فعل یا قصور دستگاه‌ها: یکی از نوآوری‌های مهم این قانون، پیش‌بینی مسئولیت قانونی و کیفری برای مسئولان و کارکنان دستگاه‌هایی است که در انجام وظایف قانونی خود در قبال حمایت از اطفال و نوجوانان کوتاهی یا ترک فعل می‌کنند (هرچند اجرای این ضمانت اجراها در عمل با چالش‌هایی روبروست و تاکنون مصداق عملی از اقدامات مآثر به این بخش مشاهده نشده است).

۲.آیین‌نامه اجرایی ماده ۶" قانون حمایت - مصوب هیئت وزیران "۱۴۰۰"

این آیین‌نامه در فصول مختلف خود جزئیات اجرایی را تبیین می‌کند:

فصل اول: تعاریف و کلیات:

یکی از نکات مثبت این آیین‌نامه، تلاش برای تفکیک مفهومی و اجرایی میان "اطفال و نوجوانان در معرض خطر" و "اطفال و نوجوانان بزه‌دیده" (قربانی جرم) از "اطفال و نوجوانان بزه‌کار" (مجرم) است. این تفکیک برای ارائه خدمات متناسب با نیاز هر گروه ضروری است.

آیین‌نامه همچنین به تبیین کامل‌تر و جزئی‌تر وظایف سازمان بهزیستی پرداخته و به طور مشخص مرحله "پیشگیری" را به عنوان یکی از وظایف اصلی به مجموعه مسئولیت‌های آن افزوده است. این تأکید بر پیشگیری، اگرچه روی کاغذ مثبت است، اما در عمل، بهزیستی به دلیل تمرکز بر مداخلات پس از وقوع آسیب (درمان) و کمبود منابع و برنامه، در حوزه پیشگیری اولیه و ثانویه اقدام مؤثر و گسترده‌ای انجام نمی‌دهد.

ذکر تشکل‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) به عنوان بخشی از نهادهای همکار و ارائه‌دهنده خدمات حمایتی، گام مثبتی است، هرچند نقش آن‌ها عمدتاً در انتهای زنجیره اجرا و به عنوان بازوی کمکی دولت تعریف شده و از ظرفیت عظیم آن‌ها در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بهره‌برداری کافی نمی‌شود.

آیین‌نامه بر لزوم برخورد و ارائه خدمات بدون هرگونه تبعیض از نظر ملیت، قومیت، رنگ، نژاد و مذهب تأکید کرده است. این اصل انسانی و قانونی، متأسفانه در عمل، به ویژه در مورد کودکان اتباع غیرایرانی فاقد مدارک اقامتی، با چالش‌های جدی مواجه است و غالباً قوانین و رویه‌های متفاوتی در قبال آن‌ها اعمال می‌شود که منجر به محرومیت آن‌ها از بسیاری خدمات حمایتی می‌شود.

فصل دوم: اقدامات پیشگیرانه، حمایتی، مراقبتی و توانمندسازی

در این فصل، مجدداً سازمان بهزیستی به عنوان مسئولیت اصلی اجرای برنامه‌های حمایتی، مراقبتی، توانمندسازی و پیشگیری معرفی شده، اما با قید مهم و مشکل‌ساز "با همکاری همه دستگاه‌ها". این قید "با همکاری"، همانطور که تجربه نشان داده، در بسیاری از موارد به ابزاری برای شانه خالی کردن سایر دستگاه‌ها از مسئولیت، پاسکاری وظایف و توجیه ترک فعل تبدیل شده است. وقتی مسئولیت اصلی با یک نهاد است اما اجرای آن منوط به همکاری دیگران می‌شود و ضمانت اجرایی لازم برای این همکاری وجود ندارد، ناکارآمدی سیستم تشدید می‌شود.

ماده ۱۵ این آیین‌نامه به موضوع مهم ارجاع اطفال و نوجوانان درگیر مصرف مواد مخدر و روانگردان به مراکز تخصصی درمان و بازپروری می‌پردازد. نکته تأسف بار این است که در حال حاضر، در کل کشور تنها یک مرکز تخصصی دولتی برای درمان اعتیاد کودکان و نوجوانان وجود دارد که آن هم با ظرفیت محدود در تهران راه‌اندازی شده است. این وضعیت، عمق بی‌توجهی به این گروه آسیب‌پذیر را نشان می‌دهد.

آیین‌نامه، با افزودن دستگاه‌های جدید، تعداد نهادهای مسئول و همکار در حوزه کودکان کار و خیابان را از "۹" دستگاه مذکور در قانون مادر، به "۲۱" دستگاه افزایش می‌دهد. از جمله نهادهای جدید می‌توان به: معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، وزارت ورزش و جوانان، سازمان

پزشکی قانونی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، شهرداری‌ها (به ویژه کلانشهرها)، سازمان نهضت سوادآموزی، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان ثبت احوال کشور، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، اداره کل امور اتباع وزارت کشور، وزارت امور خارجه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان برنامه و بودجه کشور اشاره کرد. این تکثر بیش از حد مسئولان، بدون ایجاد یک سازوکار فرماندهی و هماهنگی موثر، عملاً به معنای سردرگمی، تداخل وظایف و در نهایت، پاسخگو نبودن هیچ نهاد مشخصی است.

فصل سوم: نظارت و ارزیابی

ماده ۵۰ آیین‌نامه، وظیفه ایجاد هماهنگی، نظارت بر حسن اجرا و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در سطح ملی را بر عهده "مرجع ملی حقوق کودک" (که ذیل وزارت دادگستری فعالیت می‌کند) گذاشته است. نکته قابل تامل این است که در ساختار رسمی کشور، نهادی تحت عنوان "مرجع ملی حقوق کودک" نداریم، بلکه آنچه موجود است، "مرجع ملی کنوانسیون بین‌المللی حقوق کودک" است که دبیرخانه آن در وزارت دادگستری مستقر است. این مرجع، بیشتر نقش ترویجی، آموزشی و نظارتی بر اجرای مفاد کنوانسیون حقوق کودک سازمان ملل را دارد و فاقد قدرت اجرایی و ابزارهای لازم برای الزام دستگاه‌های متعدد دولتی به انجام وظایفشان در حوزه کودکان کار است.

۳. بی‌ثباتی مدیریتی و فرسایش سرمایه انسانی

یکی از مهم‌ترین و پنهان‌ترین چالش‌هایی که به شدت بر ناکارآمدی سیستماتیک در حوزه کودکان کار دامن می‌زند، عدم ثبات و پایداری مدیریت در نهادهای مسئول و همچنین فقدان نگاه تخصصی در انتصاب مدیران و کارشناسان این حوزه است:

نمونه سازمان بهزیستی کشور: در این سازمان، دفتر امور آسیب‌دیدگان اجتماعی که مسئولیت مستقیم رسیدگی به وضعیت کودکان کار و خیابان را دارد، ذیل معاونت سلامت اجتماعی قرار گرفته است. در کمتر از پنج سال، چهار مدیرکل برای این دفتر حساس منصوب و جابجا شده‌اند. این تغییرات سریع و پی‌درپی مدیران، هرگونه امکان برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت، اجرای پایدار سیاست‌ها و استفاده از انباشت تجربه را از بین برده است. اغلب، افراد پیش از آنکه بتوانند اشراف کامل بر مسئله پیدا کنند و برنامه‌ای را به سرانجام برسانند، تغییر می‌کنند. این بی‌ثباتی، پیام ناامیدکننده‌ای به بدنه کارشناسی و فعالان میدانی ارسال می‌کند.

نمونه دیگر شهرداری تهران: این بی‌ثباتی مدیریتی و تغییرات مکرر، تنها به سازمان بهزیستی محدود نمی‌شود. در شهرداری تهران نیز که سازمان رفاه، خدمات و مشارکتهای اجتماعی، مسئولیت در قبال ساماندهی کودکان کار و خیابان بر عهده دارد، شاهد وضعیت مشابهی هستیم. ظرف چهار سال سه مدیر سازمان تغییر کرده‌اند. این بی‌ثباتی مدیریتی، ناگزیر به لایه‌های میانی و کارشناسی نیز تسری یافته و منجر به سردرگمی، کاهش انگیزه و عدم اجرای موثر برنامه‌ها شده است.

۴. نقد ساختارهای موجود، فرآیندهای اجرایی و عملکرد نهادها

الف: سازمان بهزیستی کشور چند سالی است (طرح اقدام و عمل) را بعنوان برنامه عملیاتی به کار گرفته است:

عدم تطابق فلوچارت طرح با واقعیت: فلوچارت و دستورالعمل‌های مکتوب اقدامات و وظایف، به ویژه در فرآیند شناسایی، جذب، پذیرش و توانمندسازی کودکان کار و خیابان، اغلب با آنچه در میدان عمل و در مراکز رخ می‌دهد، تطابق چندانی ندارد. بروکراسی زائد و رویه‌های دست‌وپاگیر، مانع از ارائه خدمات به موقع و موثر می‌شود.

غفلت از اصل ساده‌سازی و مردمی‌سازی امور: هنر امام خمینی (ره)، ساده‌سازی مسائل پیچیده برای تسهیل ورود و مشارکت مردم بود اما در رویه‌های فعلی سازمان بهزیستی و سایر نهادهای دولتی، شاهد آن هستیم که ساده‌ترین مسائل با پیچیدگی‌های اداری و غیرضروری مواجه می‌شوند که عملاً راه را بر مشارکت موثر مردمی و حتی عملکرد روان خود دستگاه می‌بندد.

ضعف در آموزش، سازماندهی و بهره‌گیری از ظرفیت نیروهای داوطلب و مردمی: علی‌رغم تاکید بر اهمیت مشارکت مردمی، سازمان بهزیستی در عمل برنامه مدون و موثری برای آموزش نیروهای داوطلب، سازماندهی هدفمند آن‌ها و بهره‌گیری صحیح و نظام‌مند از ظرفیت عظیم مردمی و سمن‌ها در مساله کودکان کار ندارد به اسم مردمی سازی در بسیاری از موارد خصوصی سازی اتفاق می افتد و مراکز راه اندازی شده برای ارائه خدمات حمایتی آموزشی به کودکان کار به ظاهر غیر دولتی هستند اما در اصل کاملاً با منابع دولتی و یارانه پرداختی سازمان بهزیستی ادامه فعالیت می دهند.

تناقض در مورد مراکز نگهداری اتباع: در فلوچارت طرح اقدام و عمل به وجود مراکز نگهداری و ارائه خدمات به کودکان اتباع خارجی اشاره شده، اما در واقعیت، چنین مراکز تخصصی و مجهزی اصلاً وجود ندارد. سرنوشت بسیاری از کودکان اتباع خارجی کار و خیابان که فاقد مدارک هویتی هستند، پس از جمع‌آوری، رد مرز و بازگرداندن به کشورهاشان است. این اقدام، نه تنها با تعهدات ایران ذیل کنوانسیون حقوق کودک (که بر عدم تبعیض و لزوم حمایت از همه کودکان صرف‌نظر از وضعیت اقامتی آن‌ها تاکید دارد) در تضاد است، بلکه با تصریح خود قانون حمایت مبنی بر حمایت بدون تبعیض از همه کودکان نیز مغایرت دارد. در عمل، حمایت از کودکان اتباع خارجی کار، در بسیاری موارد به شناسایی و رد مرز آن‌ها خلاصه شده است که این خود می‌تواند زمینه‌ساز آسیب‌های بیشتر برای این کودکان باشد.

ب: طرح مراکز شوق زندگی قوه قضائیه: یکی از طرح‌های اخیر قوه قضائیه، مراکز "شوق زندگی" است. انتقاد اصلی که از سوی برخی از فعالان مدنی و کارشناسان به این طرح وارد شده، عدم حضور، مشارکت معنادار و بهره‌گیری از تجارب و ظرفیت‌های تشکلهای مردمی و سمن‌های تخصصی در فرآیند طراحی، اجرا و نظارت بر این طرح است. این رویکرد دولتی‌محور و از بالا به پایین، شانس موفقیت طرح را به شدت کاهش می‌دهد. همچنین این طرح نیز همانند طرح اقدام و عمل سازمان بهزیستی در مرحله مداخله قضائی متمرکز شده و نسبت به فرایند کامل حل مساله نحوه اقدامی ندارد.

ج: مجموعه‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) که در مساله کودکان کار فعال هستند:

نقد درونی و خودارزیابی سمن‌ها: برخی از این موسسات و شبکه‌های فعال در حوزه کودکان کار، در نقدی که بر عملکرد خود و مجموعه سمن‌ها نوشته‌اند، به صراحت اذعان داشته‌اند که بسیاری از اقداماتشان فاقد نگاه راهبردی و بلندمدت بوده و منجر به کاهش پایدار آسیب یا خروج قطعی و توانمندسازی واقعی کودکان از چرخه کار نمی‌شود. همچنین، فعالیت‌هایشان اغلب فاقد رویکرد تخصصی و علمی بوده و صرفاً به انجام آنچه در توان اجرایی روزمره و منابع محدودشان است، محدود می‌شود (مانند توزیع غذا، لباس یا ارائه خدمات آموزشی پراکنده).

انتقاداتی به عملکرد برخی NGO ها:

۱. فقدان شفافیت و پاسخگویی: ساختار مدیریت در برخی از این موسسات، بیشتر شخصی‌محور و هیئت امنایی بسته است تا یک ساختار دموکراتیک، شفاف و پاسخگو در برابر جامعه و ذینفعان.

۲. مدیریت آشفته و غیرنظام‌مند: فقدان برنامه‌ریزی استراتژیک، عملکرد نظام‌مند مبتنی بر شواهد، مستندسازی دقیق و ارزیابی اثربخشی در بسیاری از آن‌ها مشهود است.

۳. لابی‌گری، روابط غیرشفاف و نظام مالی مبهم: برخی از این موسسات، روابط و وابستگی‌های مالی غیرشفافی با منابع داخلی یا حتی حامیان خارجی دارند (به عنوان مثال، اشاره به انجمن پویش و حامی سوئدی آن که بر عدم انجام فعالیت‌های دینی تأکید داشته، نمونه‌ای از این حساسیت‌هاست). تصمیم‌گیری‌ها و نحوه هزینه‌کرد منابع در این موسسات باید برای افکار عمومی و نهادهای نظارتی شفاف باشد.

۴. فقدان فعالیت تخصصی و علمی: مرجع معتبر و نظام‌مندی برای آموزش تخصصی، اعتباربخشی و رتبه‌بندی این مجموعه‌ها در کشور وجود ندارد و بسیاری از آن‌ها با اتکا به انگیزه‌های انسانی اما بدون دانش تخصصی کافی فعالیت می‌کنند.

۵. فقدان منابع آموزشی استاندارد و بومی‌شده: کمبود شدید منابع، متون و بسته‌های آموزشی مناسب و استاندارد برای کار با کودکان کار و خیابان، هم برای مربیان سمن‌ها و هم برای مددکاران دولتی، یک چالش جدی است.

۶. بی‌توجهی به یکپارچگی زیست‌بوم کودک: بسیاری از مداخلات، جزیره‌ای و مقطعی بوده و به ابعاد مختلف زندگی کودک (خانواده، مدرسه، محله، سلامت، روان) و ارتباط آن‌ها با یکدیگر توجه کافی ندارند.

۷. ایجاد وابستگی کودک به خدمات سمن‌ها (به جای توانمندسازی واقعی): ارائه خدمات حمایتی صرف و بدون برنامه برای توانمندسازی پایدار کودک و خانواده، منجر به ایجاد وابستگی و تداوم چرخه آسیب می‌شود. این رویکرد، خلاف اصل اساسی توانمندسازی است.

۸. نبود نظام نظارت موثر بر کیفیت خدمات ارائه شده: فقدان یک مکانیسم نظارتی مستقل و تخصصی برای ارزیابی کیفیت خدمات سمن‌ها، راه را برای فعالیت‌های غیراستاندارد و حتی سوءاستفاده‌های احتمالی باز می‌گذارد.

۹. فقدان پژوهش و تولید دانش: اکثر سمن‌ها به دلیل درگیری در امور اجرایی و کمبود منابع، به ندرت به انجام کار پژوهشی، مستندسازی تجارب و تولید دانش بومی در حوزه کودکان کار می‌پردازند.

۱۰. انجام فعالیت‌های نمایشی و تلاش برای افزایش جامعه مخاطب برای خودنمایی اجتماعی و جذب منابع: متأسفانه، برخی سمن‌ها به جای تلاش واقعی برای کاهش تعداد کودکان کار و توانمندسازی آن‌ها، ناخودآگاه یا آگاهانه به دنبال افزایش جامعه تحت پوشش خود برای نمایش عملکرد، جلب توجه رسانه‌ها و جذب کمک‌های بیشتر هستند. این رویکرد، با هدف اصلی یعنی ریشه‌کنی یا کاهش پدیده کار کودک در تضاد است.

۱۱. سوءاستفاده‌های نمایشی و ابزاری از جامعه مخاطب (کودکان): در مواردی، شاهد استفاده ابزاری از تصاویر و داستان‌های زندگی کودکان کار برای جلب ترحم عمومی و جمع‌آوری کمک، بدون رعایت کامل حریم خصوصی و کرامت انسانی آن‌ها هستیم.

۵. نقد حکمرانی و ریشه‌های ناکارآمدی اقدامات در مقابله با پدیده کودکان کار

ناکارآمدی در مقابله با پدیده کودکان کار، صرفاً یک مشکل اجرایی یا کمبود بودجه نیست، بلکه ریشه در مشکلات عمیق‌تر و ساختاری در نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری اجتماعی کشور دارد:

۱. طراحی فرآیندها و سیاست‌ها بدون مسئله‌شناسی دقیق، علمی و همه‌جانبه:

بسیاری از برنامه‌ها و قوانین، بدون درک عمیق از علت‌العلل‌ها و ریشه‌های اصلی بروز و گسترش پدیده کودکان کار تدوین و اجرا می‌شوند. این ریشه‌های اصلی عبارتند از:

عوامل کلان منطقه‌ای و بین‌المللی: بحران‌های سیاسی و امنیتی در کشورهای همسایه (به ویژه حضور نیروهای خارجی در افغانستان)، جنگ، ناامنی داخلی و فقر گسترده در این کشورها، منجر به موج‌های گسترده مهاجرت، از جمله مهاجرت‌های غیرقانونی، به ایران شده. بخش قابل توجهی از کودکان کار در شهرهای بزرگ ایران، این مهاجران هستند.

سیاست‌های نادرست توسعه و عدم آمایش سرزمینی: برنامه‌های توسعه نامتوازن، تمرکز امکانات و فرصت‌ها در شهرهای بزرگ، غفلت از توسعه مناطق محروم و روستایی، و همچنین سیاست‌هایی که منجر به افزایش شکاف طبقاتی، تورم و مشکلات معیشتی برای اقشار کم‌درآمد جامعه شده، از عوامل مهم داخلی پیدایش پدیده کار کودک هستند.

تغییرات سبک زندگی و تضعیف نهاد خانواده: گسترش شهرنشینی، تغییر الگوهای مصرف، فردگرایی، تضعیف همبستگی‌های اجتماعی و خانوادگی، و همچنین محروم شدن کودک و نوجوان از بستر و فرصت کار سالم برای مهارت‌آموزی، کارآموزی و تجربه کار مفید و متناسب با سن در محیط خانواده و اجتماع (که در گذشته بخشی از فرآیند جامعه‌پذیری بود)، باعث شده تا برخی کودکان در خلأ این فرصت‌ها، به کارهای نامناسب و آسیب‌زا در خیابان یا کارگاه‌های زیرزمینی کشیده شوند.

سوال اساسی این است که این علت‌العلل‌ها و ریشه‌های بنیادین، در کجای فرآیندهای قانونی، ساختارهای اجرایی و برنامه‌های فعلی دیده شده و برای آن‌ها چه تدابیری اندیشیده شده است؟ پاسخ، تقریباً هیچ است.

مویدات آماری برای این ریشه‌شناسی: آمارها و گزارش‌های میدانی، این تحلیل را تایید می‌کنند. به عنوان مثال، در یک دوره دو ساله اخیر، از حدود "۴۰۰" کودک کار و خیابان که در طرح‌های مختلف در تهران جمع‌آوری شده‌اند، نزدیک به "۹۰٪" آن‌ها غیرایرانی (عمدتاً اتباع افغانستان) بوده‌اند. همچنین، بررسی‌های مددکاری نشان داده است که حدود "۹۰٪" از این کودکان، لزوماً نیاز مالی ضروری و فوری در خانواده نداشته‌اند و تنها حدود "۱۰٪" آن‌ها به دلیل مشکلات معیشتی حاد وادار به کار شده‌اند. این آمارها نشان می‌دهد که عوامل دیگری غیر از فقر مطلق، مانند فرهنگ کار کودک در خانواده‌های مهاجر، سوءاستفاده سرپرستان، فعالیت باندهای سازمان‌یافته تکدی‌گری و کار اجباری، و فقدان فرصت‌های آموزشی، در بروز این پدیده نقش دارند.

۲. ناقص بودن چرخه فرآیند حکمرانی: تمرکز عمده نظام حکمرانی و دستگاه‌های اجرایی (حدود "۹۰٪" انرژی و منابع) بر مرحله "کنترل، مداخله پس از وقوع و کاهش آسیب" است (مانند جمع‌آوری کودکان از خیابان، نگهداری موقت، ارائه خدمات موردی). این در حالی است که به دو مؤلفه حیاتی یعنی "پیشگیری اولیه و ثانویه" (که نیازمند برنامه‌ریزی بلندمدت، آموزش عمومی، فرهنگ‌سازی، توانمندسازی خانواده‌ها و رفع عوامل خطر است) و همچنین مرحله "صیانت و مراقبت پس از خروج" (که نیازمند پیگیری مستمر، حمایت‌های اجتماعی پایدار و جلوگیری از بازگشت مجدد کودک به چرخه آسیب است) توجه بسیار اندک و ناکافی می‌شود.

۳. تصدی‌گری افراطی و ناکارآمد دولت و بی‌توجهی به ظرفیت‌های مردمی: حدود "۹۵٪" از اقدامات و بودجه‌ها در این حوزه، توسط ساختارهای دولتی و با رویکرد تصدی‌گرایانه انجام و هزینه می‌شود. این امر منجر به بزرگ شدن بی‌رویه دستگاه‌های دولتی، افزایش هزینه‌های جاری و کاهش بهره‌وری شده است.

مثال مقایسه‌ای گویا: مدیر اسبق سازمان بهزیستی استان مازندران، در خاطرات خود نقل می‌کند که در سفری مطالعاتی به یکی از ایالت‌های آلمان در دهه ۹۰، مشاهده کرده است که سازمان مسئول امور اجتماعی و بهزیستی آن ایالت تنها حدود "۵۰" کارمند ستادی داشته و عمده فعالیت‌ها از طریق برون‌سپاری به موسسات تخصصی غیردولتی، سازمان‌های مردم‌نهاد و با نظارت دولت انجام می‌شده است. در حالیکه در همان زمان، سازمان بهزیستی استان مازندران نزدیک به "۱۰۰۰" کارمند داشته و کاملاً درگیر امور اجرایی و تصدی‌گری بوده است. نکته قابل تامل دیگر اینکه، در آن ایالت آلمانی، ماهانه به طور متوسط حدود "۸" میلیون تومان (معادل یورویی آن) به هر مددجوی تحت پوشش (مانند معلولان یا نیازمندان) پرداخت می‌شد، در حالی که در مازندران، این رقم برای هر خانواده تحت پوشش بهزیستی به طور متوسط حدود "۳۰۰" هزار تومان در ماه بود. این مقایسه، ناکارآمدی ساختار دولتی متورم را به خوبی نشان می‌دهد.

۴. عوامل ساختاری و نهادی دیگر موثر در ناکارآمدی:

نامعین بودن مسئولیت مستقیم و پاسخگوی نهایی در مساله کودکان کار و خیابان: علی‌رغم وجود سازمان امور اجتماعی، هنوز یک مرجع قدرتمند، پاسخگو و دارای اختیارات کافی برای راهبری کلان این حوزه وجود ندارد.

توزیع نامناسب، نامشخص، غیرمتوازن و ناهماهنگ وظایف و اختیارات بین دستگاهی: منجر به تداخل، موازی‌کاری و یا خالی ماندن برخی عرصه‌های ضروری می‌شود.

فقدان هماهنگی و هم‌افزایی موثر بین نهادها در ابعاد مختلف: این ناهماهنگی در سطوح گفتمانی (عدم تعریف مشترک از مسئله)، ارتباطی (عدم تبادل اطلاعات روان و به‌موقع)، اجرایی (عدم همکاری در اجرای برنامه‌ها)، تخصیص منابع (عدم اولویت‌بندی مشترک)، نظارت متمرکز و همچنین در برآورد دقیق و یکپارچه از وضعیت مساله مشهود است.

فقدان الگوی راهبردی و برنامه جامع و عملیاتی برای مدیریت مساله: چنین الگویی باید دارای ساختار دقیق، مدیریت هماهنگ و شبکه‌ای، راهبردهای مکمل و هم‌افزا، و نظام نظارت و ارزیابی راهبردی و مستمر باشد.

ضعف جدی در انجام مطالعات اجتماعی کاربردی و مبتنی بر شواهد برای درک صحیح و عمیق از وضعیت: سیاست‌گذاری‌ها اغلب بر اساس حدس و گمان، فشارهای رسانه‌ای، سیاسی یا الگوهای آزمون و خطا صورت می‌گیرد.

اتکای بیش از حد به روش‌های یک‌بعدی، عمدتاً سخت‌افزاری، کنترلی، انتظامی و قضایی در مواجهه با مساله: و در مقابل، عدم توجه کافی به رویکردها و الگوهای علمی، بنیادین، جامعه‌محور، پیشگیرانه و توانمندساز.

۵. بی‌توجهی و عدم باور واقعی به اهمیت و ضرورت جلب مشارکت پایدار و معنادار مردمی و استفاده از ظرفیت عظیم آحاد مردم در طراحی، اجرا و نظارت بر طرح‌ها و برنامه‌های اجتماعی.

عربی‌توجهی به اصل اثربخشی اقدامات و در مقابل، اکتفا به اقدامات شکلی، ظاهری، آماری و رفع تکلیفی. مهم ارائه آمار عملکرد است، نه لزوماً تغییر واقعی در وضعیت.

۷. خلاء در زمینه مطالعات جامع، کاربردی، آینده‌پژوهی، روندشناسی و سناریونگاری در حوزه مسائله برای پیش‌بینی تحولات و آمادگی برای مواجهه با چالش‌های نوپدید.

۸. عدم وفاق و اشتراک نظر نخبگان و کارشناسان در مباحث نظری، مفهومی و همچنین عدم استانداردسازی شاخص‌ها، تعاریف و روش‌های گردآوری و تحلیل داده‌ها. این امر، امکان مقایسه، ارزیابی دقیق و برنامه‌ریزی مبتنی بر داده را دشوار می‌کند.

۹. فقدان مرکز یا سامانه ملی رصد جامع، یکپارچه و به‌هنگام مساله کودکان کار و خیابان در کشور که بتواند تصویری دقیق و پویا از وضعیت موجود و روندهای آتی ارائه دهد.

۱۰. فقدان نظام ارزیابی عملکرد تخصصی، مستقل و مستمر برای کلیه نهادها، سازمان‌ها و برنامه‌ها و استفاده از نتایج این ارزیابی‌ها برای اصلاح، بهبود و رفع نقاط ضعف و تقویت نقاط قوت آن‌ها.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها:

قوانین، آیین‌نامه‌ها، طرح‌ها و تعدد نهادهای مسئول، در عمل نتوانسته گره مساله کودکان کار و خیابان را بگشاید. متأسفانه دشمنان بیرونی کشور این مساله را، نمادی از ناکارآمدی در نظام سیاست‌گذاری و مدیریت اجتماعی کشور نشان می‌دهند. بی‌ثباتی مدیریتی، ناهماهنگی بین‌بخشی، تصدی‌گری افراطی و پرهزینه دولت، نادیده گرفتن ریشه‌های اصلی و چندبعدی مساله، و ضعف ساختاری در فرآیندهای پیشگیری، صیانت و توانمندسازی واقعی، همگی دست به دست هم داده‌اند تا این پدیده اجتماعی همچنان بر چهره جامعه ما سایه افکنده و روز به روز حل واقعی آن سخت‌تر شود.

برای برون‌رفت از این وضعیت، نیازمند یک عزم ملی، بازنگری اساسی در رویکردها و تغییرات بنیادین هستیم. برخی از مهم‌ترین اقدامات ضروری عبارتند از:

۱. تمرکز بر مسئله‌شناسی دقیق، علمی و همه‌جانبه با مشارکت تمامی ذینفعان، به ویژه دانشگاهیان، پژوهشگران و فعالان اجتماعی.
 ۲. ایجاد یک فرماندهی واحد، مقتدر و پاسخگو برای راهبری کلان مساله، با اختیارات و منابع کافی و با محوریت نهادی چون سازمان امور اجتماعی کشور (پس از اصلاح ساختار و ارتقاء جایگاه آن).
 ۳. تقویت، حمایت و توانمندسازی واقعی نهادهای مردمی و سمن‌های تخصصی، شفاف و پاسخگو و واگذاری بخش قابل توجهی از امور اجرایی به آن‌ها با نظارت دقیق دولت.
 ۴. حرکت از رویکردهای نمایشی، مقطعی و کنترل‌محور به سمت برنامه‌های جامع، پایدار و مبتنی بر توانمندسازی کودک، خانواده و جامعه محلی.
 ۵. اولویت‌بخشی به برنامه‌های پیشگیری اولیه و ثانویه و سرمایه‌گذاری در این حوزه.
 ۶. ایجاد ثبات مدیریتی و شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران و کارشناسان حوزه اجتماعی.
 ۷. بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات متعارض و تدوین یک سند راهبردی ملی منسجم و عملیاتی.
 ۸. ایجاد نظام رصد، پایش و ارزیابی مستمر و مستقل برای سنجش اثربخشی برنامه‌ها و پاسخگو کردن دستگاه‌ها.
- در غیر این صورت، حقوق بنیادین این کودکان مظلوم، همچنان در هزارتوی پیچیده بوروکراسی، ناهماهنگی، بی‌برنامگی و ناکارآمدی‌های موجود گم خواهد شد و ما مسئول این وضعیت خواهیم بود. زمان برای اقدامات شعاری و رفع تکلیفی به پایان رسیده است؛ اکنون زمان اقدام موثر، شجاعانه و مسئولانه است.