

ظرفیت‌سنجی نظام حقوق اساسی ایران

جهت اجرای سند ملی حقوق کودک و نوجوان

مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی

سیدمحمد مهدی غمامی*، حمید فعلی**، وحید حیدری***

چکیده

سند ملی حقوق کودک و نوجوان از جمله اسناد مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است که به‌قصد تنظیم نظام جامع فرهنگی کشور در زمینه‌ی تعلیم و تربیت و پرورش کودکان و نوجوانان تنظیم شده است. وجود احکام و قواعد قانونی که صبغه و سابقه‌ای در موضوع حاضر دارند موجب شده است تا جایگاه سند مزبور در نظام سلسله‌مراتب هنجاری و به‌تبع آن ظرفیت‌سنجی نظام حقوقی در اجرای آن مورد سؤال واقع شود. از این‌رو تحقیق حاضر در پی پاسخ به این سؤال است که «سند ملی حقوق کودک و نوجوان» چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران داشته و طرق اجرایی‌سازی آن کدام است؟ پژوهش پیش‌رو داده‌های تحقیقی با روش کتابخانه‌ای را جمع‌آوری و با اتخاذ روش توصیفی - تحلیلی آنها را بررسی کرده است. یافته‌های تحقیق حاکی است، سند ملی حقوق کودک و نوجوان سندی با ماهیت سیاستی است که برای اجرای آن می‌توان سه فرض اجرای مستقیم سیاست، اجرا در بستر تقنین و اجرا از طریق وضع مقرر را بیان کرد و از این میان نگارنده معتقد است، اجرای این سند از بستر تقنین با تهیه‌ی لایحه از سوی دولت، با نظام حقوق اساسی ایران سازگاری بیشتری دارد.

واژگان کلیدی

سند ملی حقوق کودک و نوجوان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، کنوانسیون حقوق کودک، حقوق اساسی ایران، سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، مقرر گذاری.

*. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (mmghamamy@gmail.com)
**. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران، (نویسنده‌ی مسئول) (hamidfeli110h@gmail.com)

***. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (vahid137456@chmail.ir)

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۱۰ تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۱۳

۱- مقدمه و بیان مسئله

شورای عالی انقلاب فرهنگی در راستای وظیفه سیاست‌گذاری فرهنگی مصرح در بند (۱) از بخش وظایف مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی^۱ تاکنون جسته‌وگریخته به موضوع حقوق کودکان به‌عنوان یک موضوع مهم فرهنگی در قالب مصوباتی مانند طرح اجرایی سوادآموزی مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ در خصوص آموزش اجباری کودکان،^۲ مصوبه اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن مصوب ۱۳۸۴/۴/۷ در خصوص تربیت فرزندان و منع تبعیض علیه آنها، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش مصوب ۱۳۹۰/۶/۲۲ و سند نقشه جامع علمی کشور مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۴ (صادقی‌مقدم و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۹۹، ۲۳۱، ۵۴۶، ۶۰۶) پرداخته است، اما به‌طور خاص بر اساس بند (۳۴) راهبرد کلان (۳) سند نقشه مهندسی فرهنگی کشور مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱۵ این شورا خود را به تدوین و تصویب سند ملی کودک و نوجوان مکلف کرد تا از حقوق این قشر آسیب‌پذیر جامعه حمایت همه‌جانبه کند. بر این مبنا سند ملی حقوق کودک و نوجوان - که در اینجا «سند ملی» نامیده می‌شود- در جلسه ۸۰۶ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۱ شورای عالی^۴ مصوب شد. با توجه به وجود اسنادی در حوزه حقوق کودک به‌ویژه قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک، نسبت این سند با کنوانسیون محل سؤال است. پیرو تبیین این جایگاه، چیستی راهکار مطلوب اجرای این سند ملی در بستر نظام حقوقی ایران مطرح می‌شود و این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال است.

۲- پیشینه پژوهش

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و جایگاه آنها در آثاری مانند «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن» (هدایت‌نیا گنجی، ۱۳۸۱: ۷۰-۵۳) و «بررسی تداخل مصوبات

۱- وظایف: ۱- تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور.

۲- در جهت تحقق اصل ۳۰ قانون اساسی، وزارت آموزش و پرورش طرح اجرایی آموزش اجباری برای کودکان لازم‌التعلیم را (زیر ۱۰ سال) تهیه نموده و به شورای عالی انقلاب فرهنگی تقدیم کند.

۳- ۳۴- تدوین سند ملی کودک و نوجوان مبتنی بر آموزه‌ها و معارف اسلامی با تأکید بر: (۳-۹)

۳۴-۱- ارتقاء نظام تعلیم و تربیت رسمی و غیررسمی کودکان به‌منظور تربیت نسلی سالم، صالح، مؤمن، خودشکوفای و انقلابی و متناسب با نیازها، ویژگی‌ها و خصائص فردی کودک و تأمین مصالح عالی وی

۳۴-۲- بازنگری و بازتولید برنامه‌ها و محتواهای علمی آموزشی و روش‌های تربیتی برای درونی‌سازی و تعمیق تربیت اسلامی کودک

۳۴-۳- ضرورت پیش‌بینی تضمین‌های لازم ناظر بر حقوق کودکان

۳۴-۴- توسعه فضاهای فرهنگی و اجتماعی خاص کودکان و بهره‌برداری از توان تأثیرگذاران در مورد کودکان

۳۴-۵- تأمین عدالت آموزشی و توجه به مقتضیات سنی کودکان در آموزش

۳۴-۶- شناخت همه‌جانبه چالش‌ها و آسیب‌های فرهنگی، اجتماعی، حقوقی، تربیتی و آموزشی کودکان و تحلیل مستمر آن.

۴- مقصود از «شورای عالی» در این مقاله «شورای عالی انقلاب فرهنگی» است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام» (الهام و میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۲: ۱۵۵-۱۷۹) بررسی شده است و درباره‌ی حقوق کودک نیز آثار بسیاری از جهات حقوق داخلی و بین‌المللی به زبان‌های فارسی، لاتین و غیره نگاشته شده است، اما وجه نوآوری مقاله‌ی حاضر این است که نسبت سند ملی حقوق کودک و نوجوان (مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی) را با اسناد معتبر حوزه‌ی حقوق کودک در حقوق ایران به‌ویژه کنوانسیون ملی حقوق کودک روشن می‌کند و به فراخور اقتضائات نظام حقوق اساسی ایران شیوه‌ی مطلوب اجرای این سند به‌منظور ارائه‌ی راهکاری برای تضمین همه‌جانبه‌ی حقوق کودک در ایران تبیین می‌شود.

۳- اعتبارسنجی سند ملی حقوق کودک و نوجوان در تلاقی با کنوانسیون حقوق کودک

ارائه‌ی راهکار مناسب برای اجرای صحیح این سند ملی نیازمند تدقیق در فهم جایگاه دقیق این سند نسبت به مهم‌ترین سندهای حقوقی مرتبط با کودکان در ایران است که مسلماً یکی از مهم‌ترین آنها کنوانسیون حقوق کودک است؛ کمااینکه طبق ماده (۱۳) سند ملی^۱ مفاد معاهدات مرتبط باید در راستای این سند اجرا شوند؛ بنابراین، در ابتدا تعیین حدود اعتبار کنوانسیون حقوق کودک در نظام حقوقی ایران ضرورت پیدا می‌کند تا پس از آن نسبت سند ملی با این کنوانسیون تبیین شود.

۳-۱- حدود اعتبار کنوانسیون حقوق کودک در ایران

بر اساس اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲ کنوانسیون حقوق کودک نیز مانند سایر معاهدات بین‌المللی بدون تصویب مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران اعتباری نداشت. بدین جهت لایحه «جازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک» مصوب ۱۳۷۲/۴/۱۶ هیئت وزیران به مجلس ارائه شد و در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۹ با تصویب در مجلس به شورای نگهبان ارسال شد که پس از ایراد شورا با یک مرحله اصلاح ماده‌ی واحد این مصوبه، در شورای نگهبان تأیید شد. اصلاح مجلس بدین صورت بود که مفاد کنوانسیون نه تنها با

۱- ماده ۱۳- الف ...

ب- این سند منبای معرفی و تبیین جایگاه کودکان و نوجوانان در نظام جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی قرار می‌گیرد و از تاریخ تصویب، مفاد مرتبط با کودکان و نوجوانان در معاهدات بین‌المللی در راستای این سند قابل اجراست و قوانین و برنامه‌های مغایر نیز باید اصلاح شود.

۲- اصل ۷۷- عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اصل ۱۲۵- امضای عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.

قوانین داخلی و موازین اسلامی در آینده نباید متعارض «قرار گیرد»، بلکه قسمت‌هایی از آن که در زمان تصویب مجلس هم متعارض «باشد» اعتباری ندارد.^۱

بنابراین این قانون مصوب مجلس به‌وضوح دربردارنده‌ی یک شرط برای اجرای کنوانسیون مذکور است. ماده‌ی واحده قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک در این خصوص مقرر کرده است: «ماده‌ی واحده- کنوانسیون حقوق کودک مشتمل بر یک مقدمه و ۵۴ ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به آن داده می‌شود، مشروط بر آنکه مفاد آن در هر مورد و هر زمان در تعارض با قوانین داخلی و موازین اسلامی باشد و یا قرار گیرد، از طرف دولت جمهوری اسلامی ایران لازم‌الرعایه نباشد.» هر چند طبق برخی نظریات پذیرش حق شرط^۲ برای کشورها در معاهدات حقوق بشری پذیرفته نیست و کشورها باید کنوانسیون را مستقیم وارد حقوق داخلی خود کنند، (Cassese, 1992: 15) برخی نیز در نظام حقوقی ایران برخلاف پذیرش اولویت قواعد اسلامی با استناد به ماده (۲۷) کنوانسیون وین در مورد حقوق معاهدات^۳ بر استدلال فوق صحه می‌گذارند (آذری و حصارى، ۱۳۹۶: ۱۱)، درحالی‌که کنوانسیون وین نیز در موادی مانند ماده (۱۹)^۴ حق شرط کشورها را با شرایطی پذیرفته است. بنابراین قرار دادن حق شرط در الحاق به کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی رویه‌ای رایج در کشورهای مختلف است که بنا بر مبانی و چارچوب نظام‌های حقوقی مختلف حسب مورد نسبت به هر کشور می‌تواند متفاوت باشد؛ کم‌اینکه نسبت به کنوانسیون حقوق کودک، بسیاری از کشورها غیر از ایران نیز با شروطی آن را پذیرفته‌اند (بلیغ و همکاران، ۱۳۸۳: ۹۵-۹۷)، این شروط نه‌تنها ناظر به مفاد شکلی کنوانسیون مانند حل و فصل اختلافات است، در برخی موارد رویه‌ی دولت‌ها اعمال شرط در موارد ماهوی نیز است (Schbas, 1996: 477). با وجود قائل بودن به حق شرط، ابهام در مفاد حق شرط هم از جهت حقوق بین‌الملل و هم از جهت حقوق داخلی پذیرفته نیست؛ و بر این اساس برخی کشورها به حق شرط ایران نسبت به کنوانسیون حقوق کودک به دو علت کلی

۱- دو مصوبه مجلس قبل و پس از اصلاح با افزودن قید «باشد و یا» قبل از عبارت «قرارگیری»، قابل مشاهده در نشانی‌های زیر:

قبل از اصلاح: b2n.ir/h37073

پس از اصلاح: b2n.ir/m52824

2- reservation

۳- ماده ۲۷- حقوق داخلی و رعایت معاهدات یک‌طرف معاهده نمی‌تواند به حقوق داخلی خود به‌عنوان توجیهی برای قصور خود در اجرای معاهده استناد نماید. این قاعده تأثیری بر ماده ۴۶ نخواهد داشت.

۴- ماده ۱۹- تنظیم تحدید تعهد یک کشور هنگام امضاء، تنفیذ، قبولی، تصویب یا الحاق به یک معاهده می‌تواند تعهد خود نسبت به آن معاهده را محدود کند مگر در صورتی‌که: الف. معاهده تحدید تعهد را ممنوع کرده باشد؛ ب. معاهده مقرر کرده باشد که تحدید تعهد فقط در موارد خاص که شامل تعهد مورد بحث نیست، مجاز است؛ یا ج. در غیر موارد مشمول بندهای «الف» و «ب»، وقتی که تحدید تعهد باهدف و منظور معاهده مغایرت داشته باشد.

بودن شرط و مغایرت با هدف و موضوع کنوانسیون اعتراض داشته‌اند (همان، ۱۳). فارغ از این بحث حقوق بین‌المللی، از جهت حقوق داخلی هم باید حدود اعتبار کنوانسیون در قانون مصوب مجلس روشن می‌شد. بدین منظور باید گفت، دقت در نظر شورای نگهبان در فرایند تصویب الحاق ایران به کنوانسیون مذکور می‌تواند تا حدودی روشن‌کننده‌ی حدود اعتبار کنوانسیون در نظام حقوقی داخلی باشد.

پس از تصویب مجلس بجا وجود قیدی که پیش‌از این در ماده‌واحد ذکر شد. حسب نظر شورای نگهبان برخی مواد این کنوانسیون مغایر موازین شرع شناخته شد.^۱ بند (۱) ماده (۱۲) این کنوانسیون از جمله موارد مغایر شرع بود که این‌گونه مقرر کرده بود:

ماده ۱۲-۱. کشورهای طرف کنوانسیون تضمین خواهند کرد کودکی که قادر به شکل دادن به عقاید خود است، بتواند این عقاید را آزادانه درباره تمام موضوعاتی که مربوط به وی می‌شود ابراز کند. به نظرات کودک مطابق با سن و بلوغ وی بها داده شود.

این بند در بردارنده‌ی حمایت از کودک برای بیان عقاید خودش فارغ از نهاد خانواده است که باید به این عقاید هر چه باشد، مطابق سن و بلوغ کودک احترام گذاشته شود، حتی اگر این عقاید مغایر موازین اخلاقی و اجتماعی باشد و به نداشتن ارزش‌های اخلاقی مثل داشتن خانواده منجر شود؛ پیامد اجرایی این بند سستی نهاد خانواده و ارزش‌های اخلاقی است.

دیگر ایراد شورای نگهبان به بند (۱) ماده (۱۳) بود که مقرر می‌کند:

ماده ۱۳-۱. کودک دارای حق آزادی ابراز عقیده است. این حق شامل آزادی جست‌وجو، دریافت و رساندن اطلاعات و عقاید از هر نوع، بدون توجه به مرزها، کتبی یا شفاهی یا چاپ‌شده، به شکل آثار هنری یا از طریق هر رسانه دیگری به انتخاب کودک است.

این بند ناظر به حق آزادی کودک است که با عبارت «بدون توجه به مرزها» فارغ از مرزهای جغرافیایی و سیاسی کودک را در دریافت و ارسال هر نوع اطلاعات و عقیده آزاد می‌گذارد.^۲ هر چند در بند (۲) ماده (۱۳)^۳ این سند - شورای نگهبان به این بند هم ایراد کرده بود - به امکان وجود

۱- نظر شماره ۵۷۳۰ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۴ شورای نگهبان: «بند ۱ ماده ۱۲ و بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۳ و بندهای ۱ و ۳ و ماده ۱۴ و بند ۲ ماده ۱۵ و بند ۱ ماده ۱۶ و بند ۲ قسمت ۱ ماده ۲۹ مغایر موازین شرع شناخته شد.»

۲- در این زمینه سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی مصوب ۱۴۰۰/۳/۱۷ شورای عالی فضای مجازی به تصویب رسیده است که سازمان بهزیستی کشور و مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک با استناد به عبارت «بدون توجه به مرزها» در بند (۱) ماده (۱۳) مذکور از اجرای آن خودداری کرد. درحالی‌که مطابق ایراد شورای نگهبان نسبت به این بند حق شرط و حق رزرو ایجاد شده بود و نه تنها عمل نکردن به بندهای خلاف شرع این کنوانسیون برای ایران مجاز بود، بلکه عمل کردن به آن‌ها ممنوع بود.

۳- ماده ۱۳-۱ - ۲... اعمال این حق ممکن است منوط به محدودیت‌های به‌خصوص باشد، ولی این محدودیت‌ها فقط منحصر به مواردی است که در قانون تصریح شده و ضرورت دارند.

الف- برای احترام به حقوق یا آبروی دیگران، یا

محدودیت اخلاقی برای آزادی مذکور در بند (۱) اشاره می‌کند، این محدودیت مقید به تصریح در قانون در حد ضروری است که با توجه به ایراد شورای نگهبان و امکان مغایرت با موازین شرعی ذکر نشده در قوانین عادی، این بند نیز می‌تواند با مبانی نظام حقوقی ما ناسازگار باشد.

شورای نگهبان همچنین به بند (۲) ماده (۱۵) کنوانسیون^۱ در خصوص حق کودک در تشکیل اجتماعات ایراد کرده بود. این بند نیز مانند بند (۲) ماده (۱۳) محدودیت‌های مجاز را مقید به «قانون» کرده بود که لزوماً در بردارنده‌ی «موازین شرعی» به معنای تام کلمه نیست. بندهای (۱) و (۳) ماده (۱۴) و بند (۱) ماده (۱۶) و جزء (د) بند (۱) ماده (۲۹) کنوانسیون^۲ نیز با همین ملاک از سوی شورای نگهبان محل ایراد معرفی شدند. هرچند ممکن است گفته شود که طبق اصول (۴) و (۹۴) قانون اساسی فقهای شورای نگهبان قوانین مصوب مجلس را از جهت موازین اسلامی تأیید می‌کنند، باید دقت داشت که طبق اصل (۹۶) قانون اساسی^۳ تنها «عدم مغایرت» مصوبات مجلس در این سازوکار مدنظر قرار می‌گیرد و نسبت به «مطابقت» مصوبات نظارت اعمال نمی‌شود. به علاوه، بسیاری از احکام و موازین شرع در قالب طرح و لایحه به مجلس ارائه نمی‌شوند تا به قانون تبدیل شوند، بر همین اساس مقنن اساسی اصل (۱۶۷)^۴ را در موارد سکوت قوانین پیش‌بینی کرده است. بنابراین هرچند مجلس باید طبق فتاوی‌ای شرعی در چهارچوب قوانین اسلام به نیاز جامعه پاسخ دهد (منتظری، ۱۳۸۴، ج ۳: ۱۲۱-۱۲۲)، قائلین به نظریه‌ی قانون‌گذاری به‌مثابه برنامه‌ریزی برای اجرای احکام اسلامی نیز معتقدند، برخلاف تلقی اصل (۴) از فقه اسلامی - به‌عنوان

ب- برای حفاظت از امنیت ملی یا نظم عمومی یا به خاطر سلامت عمومی و یا مسائل اخلاقی.»

۱- ماده ۱۵-

۱- کشورهای طرف کنوانسیون حقوق کودک را در مورد آزادی (تشکیل) اجتماعات و آزادی مجمع مسالمت‌آمیز به رسمیت می‌شناسد.
۲- به‌غیراز محدودیت‌هایی که در قانون تصریح شده و یا برای حفظ منافع امنیت ملی یا امنیت عمومی، نظم عمومی، سلامت عمومی و اخلاقیات و یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضروری است، هیچ محدودیتی در اعمال این حقوق وجود ندارد.

۲- ماده ۱۴-

۱- کشورهای طرف کنوانسیون حق آزادی فکر، عقیده و مذهب را برای کودک محترم خواهند شمرد.

۲- ...

۳- آزادی اظهار مذهب و عقاید فقط طبق محدودیت‌هایی که در قانون تصریح شده و برای حفظ امنیت، نظم، سلامت و اخلاقیات عمومی و یا حقوق آزادی‌های اساسی دیگران لازم است محدود می‌شود.

ماده ۱۶-۱ در امور خصوصی، خانوادگی، یا مکاتبات هیچ کودکی نمی‌توان دلخواه یا غیرقانونی دخالت کرد یا هتک حرمت نمود.

ماده ۲۹- ...

۱- کشورهای طرف کنوانسیون موافقت می‌نمایند که موارد ذیل باید جزء آموزش و پرورش کودکان باشد:

د آماده نمودن کودک برای داشتن زندگی مسئولانه در جامعه‌ای آزاد و باروحيه‌ای (مملو) از تفاهم صلح، صبر، تساوی زن و مرد و دوستی بین تمام مردم، گروه‌های قومی، مذهبی و ملی و اشخاص دیگر.

۳- تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.

۴- قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.

یک منبع حقوقی معیار- دغدغه‌ی مجلس شناسایی احکام الهی و چگونگی اجرای آن نیست و نظرات فقهای شورای نگهبان بر مصوباتش پسینی و منفعلانه است (دبیرنیا و نقوی، ۱۳۹۷: ۱۲۳). نظرات شورای نگهبان همان‌طور که توضیح داده شد- بی‌اعتباری مواد و بندهای مغایر با شرع را تعیین می‌کند؛ بنابراین طبق اصول (۴) و (۷۲) قانون اساسی، مجلس باید هنگام ابلاغ این قانون مطابق اصل (۵۸) قانون اساسی، مواد مغایر شرع در کنوانسیون را حذف می‌کرد. توجه به نظرات شورای نگهبان در این باره لازم است، اما کافی نیست و اقتضای تبیین جایگاه سند ملی، درک نسبت آن با کنوانسیون مزبور است که در ادامه بحث می‌شود.

۳-۲- نسبت سنجی سند ملی حقوق کودک و نوجوان و کنوانسیون حقوق کودک

وجود چند سند حقوقی در عرصه‌ی حقوق کودک ممکن است مجریان قوانین اعم از دستگاه‌های ذی‌ربط قوه‌ی مجریه یا قضات قوه‌ی قضائیه را سردرگم کند که کدام‌یک از این دو سند در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی برتر است یا به تعبیر دیگر، در زمان تعارض مفاد این دو سند کدام‌یک مجراست.

برای کشف این مقصود ابتدا لازم است دقت شود که بسیاری از حقوق تصریح‌شده در مفاد این دو سند وجوه مشترکی دارند؛ مانند حق حیات در ماده (۶) کنوانسیون و ماده (۳) سند ملی، حق بر هویت در مواد (۷) و (۸) کنوانسیون و ماده (۴) سند ملی، حق برخورداری از خانواده در ماده (۲۰) کنوانسیون و ماده (۵) سند ملی. تفاوت این دو سند در حق‌های مشترک این است که چگونگی حمایت سند ملی نسبت به کنوانسیون از طرفی مطابقت بیشتری با فرهنگ اسلامی ایران دارد و از طرف دیگر در سند ملی گاهی حمایت‌های بیشتری نیز از کودک در نظر گرفته شده است. در نتیجه به تصریح ماده (۴۱) کنوانسیون^۱ موارد مؤثرتر در سند ملی برای تضمین حقوق کودک، بر مواد مربوطه در کنوانسیون حاکم است؛ برای مثال در ماده (۵) سند ملی ۱۱ بند در مورد حقوق خانوادگی کودک پیش‌بینی شده است و جهاتی مانند تکلیف دولت به حفاظت از خانواده در مقابل ازهم‌پاشیدگی، نابسامانی و ضعف در راستای حمایت از کودک در بند (۱) این ماده^۲ مقرر شده است که در کنوانسیون توجهی به آن نشده است.

۱- ماده ۴۱- هیچ‌یک از (مواد) کنوانسیون حاضر قوانینی که در جهت تحقق حقوق کودک مؤثرتر بود و جزء موارد زیر است را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد:

الف- قانون کشور عضو،
یا

ب- قانون بین‌المللی لازم‌الاجرا در آن کشور.

۲- دولت موظف است برای بهره‌مندی کودک و نوجوان از خانواده مشروع، قانونی و شایسته کلیه اقدامات و حمایت‌های لازم را انجام داده و از خانواده در مقابل زمینه‌های بروز ضعف، نابسامانی و ازهم‌پاشیدگی، حفاظت کند و در قالب ظرفیت‌ها و منابع خویش،

علاوه بر مواردی که به تصریح کنوانسیون به دلیل حمایت بهتر از کودک موجب حاکمیت سند ملی بر کنوانسیون می‌شود، مواردی همچون ماده (۲) در کنوانسیون هست که برخلاف ایراد نکردن شورای نگهبان با اصل (۱۰) قانون اساسی ناسازگار است؛ در حالی که سند ملی حقوق کودک در راستای تحقق اصل (۱۰) قانون اساسی در مقام حمایت از خانواده بر اساس ارزش‌های اسلامی است. هر چند امکان وجود حکم خلاف شرع در مصوبات شورای عالی نیز هست و در بعضی موارد ایراد شرعی که به مصوبات مجلس وارد شده در مصوبه‌ای از شورای عالی نیز وجود دارد، نظارت شرعی بر مصوبات شورای عالی سازوکار مستقل خود را می‌طلبد (فعلی و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۸) که سند ملی حقوق کودک نیز از آن مستثنا نیست. در هر صورت دقت نظر در مفاد این سند ما را به تطابق بیشتری نسبت به کنوانسیون مزبور با ارزش‌ها و موازین اسلامی رهنمون می‌شود؛ کما اینکه در بندهای (۹) و (۱۱) ماده (۵) سند ملی^۱ لزوم در نظر گرفتن ارزش‌های اخلاقی و اسلامی در تربیت و رشد کودک و استفاده از شیوه‌های تشویقی و بازدارنده از حقوق و تکالیف والدین است که با فحوای کنوانسیون در مواردی مانند ماده (۲) نادیده گرفته شده و مورد ایراد شورای نگهبان نیز نبوده است. البته شورای نگهبان به بند (۱) ماده (۱۴) کنوانسیون ایراد وارد کرده است. برای کشف راه‌حل تعارض فوق در دو سند مزبور با نگاهی مجدد به ماده‌واحد قانون الحاق به کنوانسیون می‌توان از عبارت «مفاد آن در هر مورد و هر زمان در تعارض با قوانین داخلی و موازین اسلامی باشد و یا قرار گیرد» دریافت که اقتضای این شرط، تجویز تصویب قوانین بعدی است که با موازین اسلامی منطبق باشند، ولو خلاف مفاد کنوانسیون باشد. به‌ویژه که ظهور عبارت «و یا قرار گیرد» ناظر به مواردی است که در آینده از بستر نظارت شرعی یا تقنینی یا تصویب مصوبه‌ای قانونی ایراد کنوانسیون اعلام شود.

ممکن است ادعا شود که با تصویب کنوانسیون در مجلس ماهیت آن «قانون» است و بر مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی تفوق دارد و نمی‌توان به استناد سند ملی، کنوانسیون را نسخ و نقض کرد. در پاسخ باید گفت، بر مبنای ماده (۹) قانون مدنی^۲ ماهیت معاهدات بین‌المللی

از تأمین مراقبت و رشد کودک و نوجوان در خانواده، حمایت نماید.

۱- ماده ۵- ...

۹- والدین یا سرپرست قانونی باید کودک و نوجوان را با مراعات مصالح و منافع او و در پرتو ارزش‌های اخلاقی و احکام شرعی متناسب با مراحل مختلف رشد فکری، روانی و عاطفی او و منطبق با هویت جنسیتی وی، با همکاری یکدیگر تربیت نمایند و زمینه‌ها و عوامل مؤثر در ایجاد ردایب اخلاقی را در خانواده از بین ببرند.

۱۱- والدین در تربیت کودک و نوجوان از حق اعمال نظارت و دخالت بر رفتار او برخوردار بوده و حق دارند با استفاده از شیوه‌های تشویقی و در موارد لزوم بازدارنده با رعایت مصلحت و در چارچوب ضوابط شرعی عمل نمایند.

۲- مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.

با تصویب در مجلس «در حکم قانون» است، نه لزوماً «قانون». از سوی دیگر، ماهیت و جایگاه مصوبات شورای عالی محل اختلاف نظر است، به گونه‌ای که برخی سیاست‌گذاری در چهارچوب صلاحیت شورای عالی را فراتر از مصوبات مجلس می‌دانند (الهام و میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۲: ۱۷۵). برخی مصوبات شورا را در رتبه‌های پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس و در صورت تأیید مقام معظم رهبری بر مصوبه‌ی شورا، فراتر از آن بر شمرده‌اند (هدایت‌نیا، ۱۳۸۱: ۷۰). برخی نیز ادعا کرده‌اند که مصوبات شورا در هیچ‌یک از چهارچوب‌های قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری یا حتی مقررگذاری نمی‌گنجد و واجد اثر حقوقی نیست (حسینی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۰۸)، اما با عنایت به صدر مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی»^۱ که با اختیارات مذکور در اصول (۵) و (۵۷) قانون اساسی به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است،^۲ قدر متیقن این است که حتی با فرض فراتر از قانون مصوب مجلس نبودن، مصوبات این شورا «در حکم قانون» است. از این جهت می‌توان گفت، سند ملی نسبت به کنوانسیون در یک رتبه از سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است و لذا می‌تواند ناسخ مفاد آن باشد، به‌ویژه که طبق استدلال پیش گفته، ماده‌واحد قانون الحاق به این کنوانسیون چنین جوازی را داده است. به‌علاوه، با توجه به ایرادهای پیش گفته در نظرات شورای نگهبان نسبت به کنوانسیون به‌ویژه درباره‌ی غیرشرعی بودن تعیین محدودیت‌های حقوق کودک با معیار صرف قانون و الزام به برقراری آزادی‌های بدون قیدوبند از جهت شرعی، صحت استدلال مخالفین قابلیت اجرای سند ملی حقوق کودک مبنی بر قانون نبودن این سند، خدشه‌پذیر است.

۷۱

۴- ظرفیت‌سنجی نظام حقوقی ایران جهت اجرای سند ملی حقوق کودک و نوجوان

برای اثبات ضرورت اجرای سند ملی کافی است دقت شود علاوه بر انتقاداتی که درباره‌ی تناسب نداشتن برخی مواد کنوانسیون حقوق کودک با موازین اسلامی و فرهنگ ایران مطرح شد، چالش دیگر این کنوانسیون در نظام حقوقی ما عدم تناسب با اصول چهارم و دهم قانون اساسی است که ابتدای قوانین و مقررات بر موازین اسلامی را تخطی‌ناپذیر دانسته و تنظیم آنها و برنامه‌ریزی‌ها در مورد خانواده به‌عنوان واحد بنیادی جامعه، در جهت استواری روابط خانوادگی بر پایه‌ی اصول و اخلاق اسلامی لازم دانسته شده است، درحالی‌که در کنوانسیون مزبور علاوه بر مواردی که در ایرادهای شورای نگهبان هم گفته شد، بدون اشاره به حمایت از رشد کودک در

۱- شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است.

۲- این مصوبه طی نامه‌ی شماره ۱/۲۹۵۵۹ مورخ ۱۳۷۶/۹/۱۷ دفتر مقام معظم رهبری به تأیید ایشان رسیده است (اداره کل روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۱: ۴۸).

محیط خانواده در مقدمه، در مواردی مانند بند (۲) ماده (۲) نگاه به کودک فارغ از خانواده را الزام کرده است به گونه‌ای که با رهایی مفرط کودک، به بعد تربیتی عقاید کودک در محیط خانواده رویکردی تحدیدکننده داشته است. شورای نگهبان می‌توانست به این رویکرد کنوانسیون به خانواده به عنوان مغایرت با قانون اساسی ایراد وارد کند، اما ایرادی وارد نشده است.

جهت کشف راهکار مناسب برای اجرای سند ملی تدقیق در کیفیت اجرای کنوانسیون مزبور به عنوان مقدمه می‌تواند تا حدودی ظرفیت‌های موجود را آشکار کرده و راهگشا باشد که در ادامه توضیحاتی در این باره می‌آید.

۴-۱- سابقه کیفیت اجرای اسناد مشابه

در اجرای کنوانسیون حقوق کودک، آیین‌نامه مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۱۴ هیئت وزیران ابلاغ شده است. در ماده ۴ این آیین‌نامه، برای پایش اجرای مفاد کنوانسیون و هماهنگی‌های مربوطه شورای هماهنگی این مرجع پیش‌بینی شده است. طبق تبصره (۱) ماده (۴) آیین‌نامه علاوه بر گزارش‌ها، مصوبات این شورا هم به رؤسای قوای سه‌گانه و دفتر مقام معظم رهبری و سایر مراجع ذیصلاح ابلاغ می‌شود. همچنین طبق ماده (۲) این آیین‌نامه مرجع ملی مزبور مأمور به وظایفی مانند پایش رعایت حقوق کودک، نظرات مشورتی به دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد اصلاح قوانین و غیره است و در قالب چهار کارگروه کارشناسی اهداف مرجع ملی در حمایت از حقوق کودکان را پیگیری می‌کند.

علاوه بر نبود توجیه حقوقی صلاحیت شورای هماهنگی مزبور در تصویب مصوباتی الزام‌آور برای ابلاغ به قوای سه‌گانه و به‌ویژه مقام معظم رهبری، نکته‌ی تأمل‌برانگیز دیگر این است که با توجه به نظرات شورای نگهبان در افزودن حق شرط به کنوانسیون، در ماده (۱۳) این آیین‌نامه کارگروه حمایت و هماهنگی موظف شده است، بر اساس معیارهای کنوانسیون، برای هماهنگی دستگاه‌های اجرایی راهکارهایی را پیشنهاد دهد که دست‌کم در موارد مورد ایراد شورای نگهبان چنین معیارهایی در نظام حقوقی ما پذیرفته نیست.

۴-۲- سازوکارهای ممکن اجرای سند ملی

پس از تبیین جایگاه سند ملی حقوق کودک و نوجوان در ساختار حقوقی، اکنون بایسته است که به الزامات اجرایی آن - که همانا امکان‌سنجی سازوکارهای اجرایی آن است پرداخت. در

۱- ماده ۲... ۲- کشورهای طرف کنوانسیون تمام اقدامات لازم را جهت تضمین حمایت از کودک در مقابل تمام اشکال تبعیض، مجازات بر اساس موقعیت، فعالیت‌ها ابراز عقیده و یا عقاید والدین، قیم‌های قانونی و یا اعضای خانواده کودک به عمل خواهند آورد.

همین راستا و با سنجش امکان اجرایی‌سازی سند مزبور در سه سطح سیاست‌گذاری، تقنینی و مقررهای، سه سازوکار را می‌توان مطرح کرد که در ادامه تبیین خواهند شد.

۴-۲-۱- اجرای سند با به‌کارگیری ظرفیت‌های موجود در شورای عالی انقلاب فرهنگی

دیدگاه اول درباره‌ی راهکار مطلوب اجرای سند ملی مزبور، عنایت به جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و الزام‌آور بودن مصوبات آن و در نتیجه بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در این شورا است. مستند به اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی صلاحیت وضع قانون در عموم مسائل را دارد و در حوزه‌ی حقوق کودک نیز قوانینی به تصویب رسانده است.^۱ تصویب سند ملی حقوق کودک و نوجوان از سوی شورای عالی علاوه بر ارتقای سطح هنجاری مصوبات حوزه‌ی حقوق کودک در هرم هنجاری نظام حقوقی ایران، باعث تضمین بیشتر این حقوق نیز می‌شود. مستند به صدر مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» این شورا به شماره ۱۰۲۸ که به تأیید مقام معظم رهبری هم رسیده است مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌خودی‌خود معتبر و برای همه‌ی قوا و ارگان‌های حاکمیتی لازم‌الاجرا هستند، بنابراین به نظر می‌رسد، به قانون‌گذاری یا مقررات‌گذاری جداگانه از سوی سایر قوا برای اجرای سند ملی نیازی نبوده و اثری عملی بر آن مترتب نیست. به‌علاوه، با توجه به وجود نظرات قائل به بی‌اعتباری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (حسینی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۰۸) یا ارجحیت نداشتن آن در نسبت با مصوبات مجلس شورای اسلامی (هدایت‌نیا، ۱۳۸۱: ۷۰)، اقدام به تصویب مقررهای یا قانون برای اجرای این سند، تأیید ضمنی عدم اعتبار یا تنزل شأن مصوبات شورای عالی به شمار می‌آید. از طرف دیگر، از آنجاکه مخاطب مفاد حقوق و تکالیف وضع‌شده در سند ملی فقط دستگاه‌های اجرایی در قوه‌ی مجریه نیست و در برخی موارد نیازمند اقدام جمعی قوای سه‌گانه است، وضع آیین‌نامه‌هایی اجرایی یا تفصیلی از سوی هیئت‌وزیران یا ریاست قوه قضائیه به‌تنهایی برای اجرا و تضمین حقوق مندرج در آن سند راهگشا نیست. بنابراین به نظر می‌رسد با استناد به مقدمه مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» که مبتنی بر آن این شورا مسئولیت «هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام» را بر عهده دارد، راهگشاسترین اقدام برای اجرایی‌سازی سند مدنظر تصویب و تعیین برنامه‌ی اقدامی جامع از سوی خود شورای عالی انقلاب فرهنگی است. در صورتی که این برنامه‌ی اقدام از طریق کمیته‌ای مشترک و متشکل از شورای فرهنگی و اجتماعی زنان و خانواده شورای عالی و

۱- اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک - که به نحوی تمامی نهادهای دخیل در حوزه‌ی کودک در آن نماینده دارند - تدوین شود، ظرفیت اقناع و اجماع‌سازی بیشتری خواهد داشت. راهکار فوق از این جهت انتقادپذیر به نظر می‌رسد که اولاً، ماده (۱۳) سند ملی سایر دستگاه‌ها را ملزم به به‌کارگیری ظرفیت‌های خود برای اجرای این سند کرده است که بالطبع تا هنجارهای حقوقی لازم‌الاجرا در دستگاه‌های تقنینی و اجرایی تصویب نشود، نه این ماده جامه‌ی عمل می‌پوشد و نه ابهام دستگاه‌های اجرایی در چگونگی اجرای آن رفع می‌شود. ثانیاً، هرچند اثبات شود که تهیه‌ی برنامه‌ی اقدام از سوی نهادهای درون شورای عالی کمک‌کننده است، اما این نافی ضرورت وضع هنجارهای حقوقی لازم برای یکپارچه شدن نظام حقوقی درباره‌ی حقوق کودک نیست. ثالثاً، نسبت این سند با مصوبات سایر دستگاه‌ها باید روشن شود تا در صورت تعارض با آنها مجری سند بتواند تشخیص دهد کدام‌یک را باید اجرا کند. در نتیجه اکتفا به وضع سیاست و برنامه از سوی ظرفیت‌های درونی شورای عالی برای تحقق تضمین حقوق متعالی کودک در این سند، کفایت نمی‌کند.

۴-۲-۲- امکان‌سنجی اجرای سند در بستر تقنین

از یک نظر برای ارائه‌ی راهکار اجرایی مناسب سند ملی حقوق کودک باید به وضعیت قوانین موجود در این حوزه توجه کرد و از راهکاری بهره برد که شبهه‌ای در مقام ضمانت اجرای تضمین حقوق کودک در دستگاه‌های مختلف تقنینی، قضایی و اجرایی مطرح نباشد؛ برای مثال، با توجه به وجود احکام قانونی مصوب مجلس در مورد برخی از مفاد سند ملی حقوق کودک مانند ممنوعیت کودک‌آزاری و جرم‌انگاری آن در قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب ۱۳۹۹ یا احکام حمایتی دیگری در قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۱ ضمانت اجرای لازم نسبت به برخی از مواد سند ملی حقوق کودک از قبل وجود داشته است و تصویب برنامه‌ی عملی مثل آیین‌نامه اجرایی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی فاقد توجیه است. از سوی دیگر، برخی از احکام سند ملی با قوانین موجود مصوب مجلس سازگاری ندارد و بعضاً ناقض آنهاست؛ برای مثال تعریف مسئولیت مدنی در بند (۱۳) ماده (۱) سند ملی^۱ با تعریف مسئولیت مدنی در ماده (۱) قانون مسئولیت مدنی^۲ سازگار نیست و اطلاق مسئولیت مدنی کودک در بند (۲) ماده (۱۰) سند

۱- ۱۳- مسئولیت مدنی: لزوم جبران خسارات ناشی از اعمال ارتكابی

۲- ماده ۱- هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتنی یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود است.

ملی^۱ نسبت به تجویز عام ایراد خسارت مشروع در ماده (۱۵) قانون مسئولیت مدنی^۲ فارغ از عدم صلاحیت تغییر حکم قانون، نه تنها به نفع کودک نیست، بلکه به ضرر کودک هم است و به جای تخفیف بیشتر به کودک، مسئولیت او را نسبت به بزرگسالان بیشتر می‌کند.

علاوه بر این، برخی از احکام این سند در مقام ایجاد تکالیفی نسبت به قوای مجریه و قضائیه است که مبتنی بر صدر مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» گاهی حاوی احکامی خارج از موضوعات فرهنگی، آموزشی و پژوهشی و خارج از صلاحیت این شورا است و حتی اگر در مقابل این مدعا به بند ۳۴ نقشه مهندسی فرهنگی کشور برای توجیه صلاحیت این شورا نسبت فرهنگی محسوب شدن کلیه حقوق کودک استناد شود، دست کم به تصویب مقام معظم رهبری نرسیدن نقشه مهندسی فرهنگی برای ایجاد صلاحیتی مازاد بر مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» ممکن است از جانب نهادهای مجری با ایراد خروج از صلاحیت مواجه شود و به خوبی اجرا نشود؛ بنابراین در این گونه موارد نه تصویب آیین‌نامه اجرایی از سوی مجریان کارگشاست و نه به طریق اولی اقدام شورای عالی انقلاب فرهنگی در این خصوص راهگشا خواهد بود. البته در مورد نهادهای علمی و آموزشی و فرهنگی مانند وزارت آموزش و پرورش، وزارتین علوم و بهداشت و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌توان مفاد فرهنگی، آموزشی و تربیتی به‌ویژه در ماده ۸ سند ملی حقوق کودک را از طریق تدوین ضوابط اجرایی توسط شورای عالی حسب مورد خطاب به دستگاه مربوطه راهکاری بهتر از تصویب آیین‌نامه از سوی خود مجری دانست؛ چراکه ماهیت این سند، سیاست است و احکام کلی را در برداشته و قابلیت تفسیر منعطف‌تری نسبت به ضوابط اجرایی در قالب آیین‌نامه شورای عالی دارد و راه‌گریز مجری از آن را می‌گشاید. در مورد سایر مفاد این سند در صورت نبودن حکم قانونی قبلی، قانون‌گذاری از سوی مجلس راهکاری بهتر از تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط دستگاه‌های اجرایی و تدوین ضوابط اجرایی توسط شورای عالی است؛ چراکه اولاً، مجلس برای اعلام ناسخ و منسوخ قوانین مصوب خود در حوزه‌ی حقوق کودک صالح بوده؛ ثانیاً، برخی مفاد این سند مثل برخی از حقوق قضایی نیاز به ضمانت اجرایی مانند جرم‌انگاری دارد که طبق اصل ۳۶ قانون اساسی در صلاحیت مجلس است؛ ثالثاً، در مورد مجلس مبتنی بر اصل ۷۱ قانون اساسی دیگر شائبه‌ی خروج از صلاحیت و قابلیت ابطال در دیوان عدالت اداری مطرح نمی‌شود و در نهایت اینکه با نظارت شورای نگهبان عدم

۱- ماده ۱۰... ۲- کودک قبل از رسیدن به سن بلوغ فاقد مسئولیت کیفری است، لیکن در صورت ضرر رساندن به دیگران دارای مسئولیت مدنی است.

۲- ماده ۱۵- کسی که در مقام دفاع مشروع موجب خسارات بدنی یا مالی شخص متعددی شود مسئول خسارت نیست مشروط بر این‌که خسارت وارده برحسب متعارف متناسب با دفاع باشد.

مغایرت مصوبه‌ی مجلس با شرع، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و اسناد مصوب شورای عالی از جمله همین سند تضمین و تأمین شده و به شکل غیرمستقیم سند ملی حقوق کودک نیز به تأیید شورای نگهبان می‌رسد و در نتیجه جایگاه آن در نظام حقوقی تثبیت شده و راه توجیه و گریز را بر مجریان می‌بندد.

مضاف بر اینکه اقتضای بندهای (۲) و (۵) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ ابلاغی مقام معظم رهبری عدم مغایرت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با قانون اساسی نیز است. این در حالی است که برخی احکام سند ملی به نحوی مغایر قانون اساسی است که مانع اجرای خود این سند نیز می‌شود؛ برای مثال بند (۴) ماده (۶) این سند^۲ دولت را به برقراری تسهیلات بهداشتی و خدمات درمانی برای کودکان مکلف کرده است، در حالی که تمامی اجزاء این بند هزینه‌بردار بوده و مطابق اصول (۵۳) و (۷۵) قانون اساسی^۳ ایجاد بار مالی پیش‌بینی نشده در

۱- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی.

۵- تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه‌ی تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی.

۲- دولت موظف است برای بر خورداری کودکان و نوجوانان از تسهیلات بهداشتی و خدمات درمانی استاندارد، به‌منظور پیشگیری از بیماری‌ها و درمان بیماری‌های جسمی و اختلالات روانی، اقدامات ذیل را به عمل آورد:

الف- پیش‌بینی و اجرای برنامه‌های لازم برای کاهش میزان مرگ‌ومیر نوزادان و کودکان.
ب- پیشگیری از ابتلای کودکان به بیماری‌های ارثی یا خطرناک از طریق مشاوره و انجام آزمایش پزشکی قبل از ازدواج و تقویت مراکز مشاوره ژنتیک.

ج- تأمین مراقبت پزشکی پیشگیرانه، کنترل بیماری و سوء‌تغذیه و نیز فراهم نمودن مراقبت بهداشتی لازم برای مادران در دوران بارداری، زایمان و شیردهی.

د- ارتقای آگاهی والدین در خصوص رفتارهای خطرناک آنان برای سلامت کودک و نوجوان از جمله مصرف مواد مخدر و مسکرات و دیگر مواد مضر.

ه- ترویج تغذیه نوزادان با شیر مادر.

و- پیشگیری از معلولیت و بیماری کودکان از طریق واکسیناسیون، شناسایی زودهنگام و پیشگیری از پیشرفت آنها و در صورت امکان درمان آنها.

ح- اقدامات لازم برای کاهش حوادث و مخاطرات نسبت به کودکان و نوجوانان و توجه به ایمنی آنان در محیط خانه، مراکز نگهداری و آموزشی و اجتماع.

ط- مبارزه با سوء‌تغذیه و بیماری‌ها در چارچوب مراقبت‌های بهداشتی اولیه از طریق استفاده از فناوری روزآمد و فراهم نمودن مواد غذایی مقوی و حلال، آب آشامیدنی سالم، هوای سالم و مقابله با خطرات ناشی از آلودگی محیط‌زیست.

ی- حمایت حقوقی و قضایی از زنان شاغل باردار و شیرده و ایجاد تسهیلات شغلی متناسب با مسئولیت‌های مادری
ک- حمایت ویژه از کودکان و نوجوانان دارای بیماری‌های خاص.

ل- توسعه عدالت بهداشتی - درمانی برای تضمین سلامت کودکان و نوجوانان در سراسر کشور
۳- اصل ۵۳- کلیه دریا‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

اصل ۷۵- طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جریان کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

قوانین سالیانه بودجه بدون بیان طریق تأمین هزینه‌ی عمومی جدید امکان‌پذیر نیست و پرداخت دولت خارج از اعتبارات مصوب نیز ممنوع است. در نتیجه وضعیت سند از این نظر از دو حالت خارج نیست: یا از سوی دولت اجرا نمی‌شود و یا اینکه به آشفتگی نظام مالی بودجه‌ای کشور و تخلفات گسترده منجر می‌شود.

در نهایت برای جلوگیری از پراکندگی مفاد مربوط به حقوق کودک در این سند و سایر اسناد حقوقی به علت لزوم جامعیت قوانین و مقررات طبق سیاست تنقیحی مقرر در بندهای (۹) و (۱۰) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ و آسیب‌های ناشی از اجرای غلط یا اجرا نشدن این سند پیشنهاد می‌شود، با توجه به ریاست رئیس‌جمهور بر شورای عالی انقلاب فرهنگی از طریق ارائه‌ی لایحه توسط دولت به مجلس هم مسائلی مانند بار مالی اجرای سند از سوی دولت در نظر گرفته شود و هم با تصویب در مجلس ضمانت اجراهای لازم حتی در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، پژوهشی و تربیتی که در صلاحیت شورای عالی نیز است، زمینه‌ی هماهنگی تمامی دستگاه‌ها برای تضمین جامع حقوق کودک فراهم شود.

۴-۲-۳- اجرای سند در بستر مقررہ گذاری

با توجه به مطالب پیش‌گفته درباره‌ی کنوانسیون حقوق کودک که شورای نگهبان به برخی از مفاد آن ایراد کرده و در سایر مواد هم اهداف متعالی اسلامی راجع به تربیت کودک در بستر خانواده را تأمین نشده، اگر برای اجرای سند ملی قانون وضع شود، به دلیل تصویب قبلی کنوانسیون با حق شرط در مجلس، این دو مصوبه با همدیگر ناهمخوانی پیدا می‌کنند. از این زاویه ممکن است گفته شود، وضع قانون برای اجرای سند ملی راهکار مطلوبی نیست و باید در این باره مقررہ گذاری کرد. در پاسخ به این مطلب می‌توان گفت، نباید دو سند حقوقی لازم‌الاجرا هم‌زمان مفاد متعارضی داشته باشند و گرنه موجب اختلاف در مقام اجرا خواهد شد و دولت به‌عنوان مجری قانون یا سردرگم می‌شود و هیچ‌کدام از سندها به‌درستی اجرا نمی‌شود یا یک سند به‌کلی کنار گذاشته می‌شود و یا اینکه ابهام مجری در تشخیص حکم معتبر باعث می‌شود که برخی مفاد آنها اجرانشده باقی بماند. بنابراین اگر وضع قانون برای اجرای سند ملی حقوق کودک موجب تعارض

۱- بندهای (۹) و (۱۰) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری:

۹- رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوائح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

- انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه‌ی تخصصی.

- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی.

۱۰- تعیین عناوین قوانین جامع، تویب، تنقیح و تعیین شناسه‌ی قوانین موجود کشور در طول برنامه‌ی ششم توسعه.

با مفاد کنوانسیون نیز شود با صلاحیت مجلس برای نسخ مصوبه‌ی قبلی خود، یکپارچگی بیشتری در هنجارهای حقوقی مربوط به کودک ایجاد می‌شود. تا زمانی که بدون قانون‌گذاری برای اجرای سند ملی مقرراتی وضع شود، در حالی که مجریان قانون صلاحیت نسخ مفاد مصوبات قبلی مجلس را نیز ندارند، بنابراین اقدام مجلس در اینجا اولی است.

همچنین برای توجیه وضع مقررات اجرایی برای اجرای سند ملی ممکن است گفته شود، از آنجا که تکلیف اجرای بسیاری از قوانین بر عهده‌ی قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد، در سند ملی حقوق کودک نیز در بندهای متعددی، مسئولیت اجرای تکالیف مقرر بر عهده‌ی دولت قرار گرفته است. از این رو به نظر می‌رسد، اجرای مفاد سند با تصویب آیین‌نامه، نفس اثر قانون را که همانا الزام‌آوری است، تأمین خواهد کرد. به عبارت دیگر، از آنجا که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است، بنابراین سند ملی نیز در حکم قانون بوده و با توجه به ماده ۱۳ این سند کلیه‌ی دستگاه‌های مرتبط با امور کودکان و نوجوانان باید مفاد این سند را با مقررات‌گذاری و تدوین آیین‌نامه به اجرا درآورند. پس یکی از راه‌های اصلی اجرای این سند مقررات‌گذاری از طریق آیین‌نامه است. در مواردی که قانونی مغایر با این سند نیز وجود دارد، باید از طریق قانون‌گذاری اصلاح شود. واگذاری تدوین آیین‌نامه اجرایی به قوای سه‌گانه، در سابقه‌ی مصوبات شوراهای عالی نیز یافت می‌شود؛ برای مثال در بند (۶) ماده (۲) مصوبه شورای عالی فضای مجازی با موضوع «سیاست‌ها و اقدامات ساماندهی پیام‌رسان‌های اجتماعی» تدوین آیین‌نامه اجرایی به رئیس قوه قضائیه واگذار شده است. به علاوه، براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، هیئت وزیران برای انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری صلاحیت تصویب آیین‌نامه را دارد؛ بنابراین با توجه به تکلیف ایجادشده در سند ملی، باید آیین‌نامه اجرایی این سند را تصویب کنند.

در پاسخ می‌توان گفت، مقررات نیز مانند قانون الزام‌آورند و ماده (۱۳) سند ملی نیز دستگاه‌های مختلف را مکلف به اخذ تصمیمات و به‌کارگیری تدابیر قانونی کرده است، اما اولاً وضع قانون برای اجرای سند ملی با وضع آیین‌نامه در این باره منافاتی ندارد؛ یعنی می‌توان قانونی برای تبیین بیشتر احکام مندرج در سند ملی تصویب کرد و تعیین جزئیات اجرایی بیشتر را به آیین‌نامه اجرایی سپرد. این رویه - که مکرر در نظام قانون‌گذاری ما رخ داده است - نه تنها مغایرتی با اصل ۱۳۸ ندارد، اقتضای صدر اصل در مورد مأمور شدن هیئت‌وزیران و هر یک از وزرا برای تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین نیز همین است. ثانیاً عبارت «کلیه دستگاه‌ها» در ماده (۱۳) سند ملی شامل مجلس نیز می‌تواند باشد، به‌ویژه که در بند (ب) این ماده لزوم اصلاح قوانین مغایر این سند نیز مقرر شده است، هر چند صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی

برای ایجاد الزام نسبت به مجلس برای اصلاح قوانین محل بحث و تردید است، مجلس خود رأساً می‌تواند قوانین مغایر با این سند را اصلاح کند به‌ویژه که هم بند (ب) اجرای معاهدات را در راستای این سند امکان‌پذیر دانسته و هم قانون الحاق به کنوانسیون حقوق کودک با حق شرط عدم تعارض با قوانین داخلی و موازین اسلامی ولو قوانین داخلی آینده آن را تصویب کرده است. ثالثاً ماهیت سند ملی از جنس سیاست‌گذاری است که در بسیاری از موارد احکام کلی و خط‌مشی کلی را تعیین کرده است و ظرفیت تصریح مخاطب و مجری حکم مزبور و چگونگی اجرا و ضمانت اجرای آن را ندارد، ولی تصویب آیین‌نامه اجرایی به دلیل بعد تخصصی و فنی امور اجرایی به تعیین جزئیات اجرایی اختصاص دارد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۶: ج ۲، ص ۴۱). حتی اگر از بین نظرات مختلف نسبت به ماهیت و جایگاه مصوبات شورای عالی، قائل شویم که مصوباتی با جنس سیاست‌گذاری از مصوبات مجلس برتر هستند (درویشوند، ۱۳۹۷: ۲۸)، آیین‌نامه جزئی ظرف متناسبی برای اجرای مستقیم محتوای «کلی» سیاست نیست، درحالی‌که سیاست کلی‌تر از قانون است و قانون کلی‌تر از آیین‌نامه است؛ و‌گرنه مانند نهادن مواد خام غذایی در بشقاب غذاخوری بدون پختن آن در ظروف متناسب واسطه است. به‌علاوه، پیش‌بینی و تعیین برخی ضمانت‌اجراها مانند وضع مجازات طبق اصل (۳۶) قانون اساسی تنها با تصویب قانون امکان‌پذیر است، نه تصویب آیین‌نامه اجرایی و نه حتی مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی. درنتیجه به نظر می‌رسد، وضع آیین‌نامه بدون تصویب قانون نمی‌تواند اجرای صحیح و مطلوب سیاست‌های مصوب شورای عالی از جمله سند ملی را تأمین کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱- «سند ملی حقوق کودک و نوجوان» باهدف تأمین همه‌جانبه‌ی حقوق کودک مبتنی بر موازین اسلامی به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است و با وجود قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک، جایگاه سند مزبور و راهکار اجرای آن در نظام حقوق اساسی ایران محل سؤال اصلی این پژوهش است. برای کشف پاسخ ابتدا حدود اعتبار کنوانسیون حقوق کودک در نظام حقوقی ایران تبیین شد و برخی مواد آن با توجه به حق شرط مصوب مجلس مغایر با شرع دانسته شد و روشن شد که قوانین داخلی مصوب گذشته و آینده نیز بر آن حاکم است.

۲- سند ملی حقوق کودک و نوجوان، مانند کنوانسیون فوق در حکم قانون بوده و نسبت به آن در یک رتبه از سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است، لذا می‌تواند ناسخ مفاد آن باشد. حتی در فرض نازل تر بودن این مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی، قدر متقین تجویز اجرای موارد مؤثرتر در تضمین حقوق کودک توسط خود کنوانسیون است.

سه راهکار و پیشنهاد برای اجرای سند ملی مزبور متصور است:

۱- با توجه به مقدمه مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، مسئولیت هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور بر عهده این شورا است و برای اجرای این سند تنها سیاست‌گذاری و تعیین برنامه‌ی اقدام جامع از سوی خود شورای عالی راهکار مناسبی است.

۲- با توجه به عمومیت صلاحیت مجلس در قانون‌گذاری طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، اجرای سند در بستر تقنین است که از بین دو قالب طرح و لایحه، برای فعال‌سازی ظرفیت مشترک دولت و مجلس شورای اسلامی بستر پیشنهادی ارائه لایحه از سوی دولت به مجلس است تا هم امکان پیش‌بینی بار مالی مصوبات در بودجه از سوی دولت بهتر فراهم شود و هم مجلس در صورت مغایر نبودن سند ملی با قانون اساسی و بهتر بودن احکام این سند از قوانین فعلی، قوانین مغایر قبلی مصوب خود را نسخ یا اصلاح کند.

۳- اجرای سند ملی با به‌کارگیری ابزار مقرره‌گذاری، یعنی تصویب آیین‌نامه اجرایی است که به علت در حکم قانون بودن سند ملی و لازم‌الاجرا بودن آیین‌نامه، قانون‌گذاری برای تحقق این هدف زائد دیده می‌شود.

از میان راهکارهای فوق به نظر نگارنده راهکار دوم، یعنی پیشنهاد لایحه از سوی دولت به دلیل ایجاد امکان پیش‌بینی بار اجرای مالی سند، یکپارچه‌سازی با قوانین و مقررات موجود مصوب مجلس و امکان درگیر شدن دستگاه‌های مختلف در فرایند هنجارگذاری و ظرفیت قوانین برای سپردن تعیین جزئیات به آیین‌نامه، زمینه‌ی بهتری برای اجرای سند ملی حقوق کودک و نوجوان فراهم خواهد کرد.

منابع

- ◀ اداره کل روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، (۱۳۸۱). آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران: شریف.
- ◀ امامی، محمد و کورش استوارسنگری، (۱۳۹۶). حقوق اداری، تهران: میزان.
- ◀ بلیغ، سوسن، سوسن پاسگر، زهرا داوور، دیدخت صادقی حقیقی و نسرين مصفا، (۱۳۸۳). کنوانسیون حقوق کودک و بهره‌برداری از آن در حقوق داخلی ایران، تهران: گرایش.
- ◀ صادقی مقدم، محمد حسن، مجید بنایی اسکویی و علی قسمتی تبریزی، (۱۳۹۷). مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- ◀ منتظری، حسینعلی، (۱۳۸۴). مبانی فقهی حکومت اسلامی، دراسات فی ولایت الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه، ترجمه‌ی محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، قم: نفکر، ج ۳.
- ◀ آذری، هاجر و نسرين طباطبایی حصاری، (۱۳۹۶). «چالش‌های نظام حقوقی ایران در الحاق به معاهدات حقوق بشری از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، مطالعات حقوق طبیعی، ۸۵، ش ۱.
- ◀ الهام، غلامحسین و مصطفی میرمحمدی میبدی، (۱۳۹۲). «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۳۷.
- ◀ حاجی علی خمسه، مرتضی، مصطفی مسعودیان و حمید فعلی، (۱۳۹۹). «سازوکار مطلوب نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، دانش حقوق عمومی، ش ۳۰.
- ◀ حسینی، سیدمحمد، مهناز بیات کمینکی و مهدی بالوی، (۱۳۹۹). «بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، تحقیقات حقوقی، ش ۹۴.
- ◀ دبیرنیا، علیرضا و فاطمه سادات نقوی، (۱۳۹۷). «تطبيق فرایند تقنین در نظام جمهوری اسلامی ایران با نظریه‌ی قانون‌گذاری به‌مثابه برنامه‌ریزی در راستای اجرای قوانین الهی»، دانش حقوق عمومی، ش ۱۹.
- ◀ درویشوند، ابوالفضل، احمد فضائلی و حمیدرضا اسمعیلی گیوی، (۱۳۹۷). «بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، ش ۲۱.
- ◀ هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله، (۱۳۸۱). «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، رواق اندیشه، ش ۸.

► Cassese, Antonio, (1992), International Law in a Divided World, Clarendon Press.

► Willam A. Schbas, (1996), "Reservations To The Convention On The Rights Of The Child", Human Rights Quarterly, Vol. 18, No.2 (May, 1996), PP. 472-491.

► www.nazarat.shora-rc.ir

- www.sccr.ir
- www.rc.majlis.ir
- www.dotic.ir
- www.jstor.org