

شماره چاپ: ۱۳۹۹

شماره ثبت: ۵۴۶

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۲/۸

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح حفظ کرامت آسیب دیدگان اجتماعی»

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۶۵۱۷

تیرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۴.....	مقدمه.....
۵.....	بررسی طرح با نگاهی به زمینه‌های اجتماعی و اقتضائات فعلی جامعه.....
۸.....	بررسی طرح با نگاهی به مواد پیشنهادی.....
۳۱.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی»

خلاصه مدیریتی

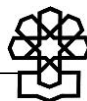
طراحان طرح حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی، در نظر دارند با تصویب قانون در خصوص آسیب‌دیدگان اجتماعی، متکدیان، کلاش‌ها، زباله‌گردها، ولگردها و معتادان متجاهر، مسائل و مشکلات این حوزه را ساماندهی کنند. به نظر می‌رسد به طور کلی این طرح چهار هدف عمده را دنبال می‌کند: ۱. پالایش فضای عمومی شهرها از افراد خیابانی و ایجاد فضای امن جهت آرامش روانی مردم، ۲. تحت پوشش قرار دادن افراد خیابانی، آسیب‌پذیر و نیازمند زیر تکفل دولت، ۳. مقابله با سوءاستفاده‌کنندگان از افراد ضعیف مانند زنان، کودکان و معلولان و ۴. ایجاد ساختاری جدید جهت بهبود بخشیدن به راه‌های مبارزه با تکدی‌گری، ولگردی و غیره.

در این رابطه باید اشاره کرد؛ پرداختن به موضوع آسیب‌پذیران و آسیب‌دیدگان اجتماعی به مثابه یک مسئله اجتماعی، از سوی نظام سیاستگذار امری بسیار مهم و قابل تحسین است؛ زیرا پذیرش وجود مسئله، اولین گام برای حل مسائل اجتماعی تلقی می‌شود. به این اعتبار، نظام سیاستگذار ضمن پذیرش مسائل اجتماعی در پی راه‌حلهایی برای کنترل و کاهش مسائل است. اقشار در معرض آسیب و آسیب‌دیدگان اجتماعی از جمله گروه‌هایی هستند که اقدامات عاجل نظام سیاستگذار و مجری را می‌طلبند، اگرچه ورود به این مسئله مثبت ارزیابی می‌شود؛ اما ورودی تخصصی و کارشناسی را نیز طلب

می‌کند. بنابراین در صورت تصویب طرحی که ملاحظات کارشناسی در آن لحاظ شده باشد، می‌تواند در جهت آرامش و امنیت شهروندان و نیز ساماندهی اقصای آسیب‌پذیر باشد. چراکه پرداختن به موضوعاتی از قبیل پالایش فضای عمومی شهرها از افراد خیابانی و ایجاد فضای امن جهت آرامش روانی مردم؛ و نیز تحت پوشش قرار دادن افراد خیابانی، آسیب‌پذیر و نیازمند زیر تکفل نهادهایی خاص، امری مهم در راستای رفاه عمومی جامعه است. همچنین مقابله با سوءاستفاده‌کنندگان از افراد ضعیف مانند زنان، کودکان و معلولان؛ و تدارک ایجاد ساختاری جدید جهت بهبود بخشیدن به راه‌های مبارزه با تکدی‌گری، ولگردی و غیره از اموری هستند که نیازمند اقدامات عاجل هستند.

به‌رغم اینکه طراحان به درستی موضوع آسیب‌پذیران و آسیب‌دیدگان اجتماعی را تشخیص داده‌اند، لکن طرح یاد شده دارای اشکالاتی هم در نگارش و هم در محتواست: از مهم‌ترین اشکالات این طرح می‌توان به مواردی از قبیل تأمین مالی نامشخص طرح، مغایرت قانونی با موادی از قانون اساسی و سایر قوانین جاری و عدم پیش‌بینی مشارکت مردم و نهادهای مردم‌نهاد در کمک به موضوع آسیب‌دیدگان اجتماعی اشاره کرد.

با در نظر گرفتن این موضوعات و همچنین با عنایت به اینکه قوانینی با مضمون مشابه طرح فوق همانند قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۱۳۸۷، قانون معافیت مالیاتی کلیه مؤسسات خصوصی شاغل در امور مربوط به حمایت و توانبخشی معلولان و ارائه خدمات به عقب‌ماندگان ذهنی و همچنین انجام خدمات در شبانه‌روزی‌ها و مهدهای کودک مصوب ۱۳۷۴، قانون حمایت از حقوق معلولان ۱۳۹۷، آیین‌نامه ساماندهی کودکان کار و خیابان مصوب ۱۳۸۴/۰۵/۰۴، مصوبه شورای عالی اداری به شماره ۶۰۳/۷۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۲/۱۵ با عنوان «طرح شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی»،



مصوبه شورای اجتماعی کشور مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۰۶ تحت عنوان طرح «ساماندهی متکدیان و آسیب‌دیدگان اجتماعی تهران»، قانون مبارزه با مواد مخدر و اصلاحات آن ذیل مواد (۱۵) و (۱۶) و آیین‌نامه اجرایی مراکز مجاز درمان و کاهش آسیب اعتیاد به مواد مخدر و روانگردان‌ها موضوع تبصره «۱» ماده (۱۵) اصلاحیه قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و غیره هم‌اکنون در حال اجرا هستند، طبیعتاً این طرح بایستی ضمن توجه به این قوانین و مصوبات، به یک خلأ قانونی پاسخ و یا اینکه ضعف‌های نظارتی این حوزه را مورد توجه قرار دهد.

با عنایت به آنچه گفته شد؛ به نظر می‌رسد طرح مذکور به دنبال توسعه مراکز اردوگاهی برای جمع‌آوری آسیب‌دیدگان اجتماعی به عنوان ساده‌ترین و در دسترس‌ترین راه‌حل است. بنابراین طرح حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی، به دلیل نداشتن انسجام کافی جهت نیل به اهداف یاد شده، ضعف در اتخاذ رویکردهای توسعه‌ای و راه‌حل‌محور و همچنین به دلیل اینکه بیش از آنکه در پی حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی باشد، در پی ساماندهی افراد خیابانی از فضاهای عمومی شهرهاست، کلیات طرح قابل پذیرش نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود؛ با تشکیل کارگروهی طرح حاضر مورد بازبینی جدی قرار گیرد و جوانب آن متناسب با نیت طراحان و حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی بازنویسی شود.

مقدمه

باید دانست امروزه پرداختن به مسائل و آسیب‌های اجتماعی به عنوان یکی از مهم‌ترین معضلات جامعه جهت کاهش و مدیریت این موضوعات، جزء ضروریات اصلی و مقدمات حرکت هر جامعه به سمت پیشرفت و توسعه است. نظر به اهمیت و تأثیرگذاری این موضوعات بر عملکرد نهادهای پایه‌ای جامعه مانند نهاد خانواده، اقتصاد و فرهنگ، طی سال‌های اخیر این آسیب‌ها و مسائل بیشتر مورد توجه سیاست‌گذاران، پژوهشگران و بخش اجرایی کشور قرار گرفته است. در همین جهت طرح «حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی» مطرح شده به وسیله نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، ایده‌ای قانونی در جهت مدیریت بخشی از آسیب‌ها و مسائل اجتماعی مبتلابه جامعه ایران در حوزه تقنینی را ارائه می‌کند. این طرح با تأکید بر گروه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیده جامعه، قصد دارد ضمن ترمیم وضعیت این بخش از جامعه از سیر حرکت بخش‌هایی از جامعه به سمت آسیب‌دیدگی و آسیب‌پذیری، جلوگیری به عمل آورده و تا سرحد امکان فضای زیست اجتماعی را به حالت طبیعی خود برگرداند. در این رابطه گزارش حاضر با در نظر گرفتن نیات طراحان محترم و دغدغه ایشان، با نگاهی به سوابق قانونی و علمی موضوع، کوشش دارد با کیفیتی مناسب در فرایند قانونگذاری قرار گیرد. در همین ارتباط، در ابتدا نگاهی جامع به زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی و نیز اقتضانات فعلی جامعه خواهیم داشت و پس از آن مواد طرح به ترتیب مورد بررسی جداگانه قرار خواهند گرفت.



بررسی طرح از منظر زمینه‌های اجتماعی و اقتضائات فعلی جامعه

۱. همگرایی پایین میان نهادها و سازمان‌های تخصصی در طرح

با توجه به اینکه بیشتر تمرکز طرح بر مجتمع‌های اردوگاهی است، پیاده‌سازی این طرح نیازمند مشارکت نهادها و سازمان‌هایی مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ستاد مبارزه با مواد مخدر است که در طرح پیشنهادی جایگاهی برای وزارت بهداشت و ستاد در نظر گرفته نشده است.

۲. تمرکز بر آسیب‌دیده و غفلت از مسائل و آسیب‌های اجتماعی

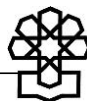
نگاهی به طرح و حتی مصوبه شورای عالی اداری نشان می‌دهد که این دو، حل مسئله آسیب‌دیدگان اجتماعی را در گرو همکاری دستگاه‌ها با یکدیگر در خصوص نگهداری، ساماندهی و همچنین آموزش‌های شغلی می‌دانند و مسائل ساختاری از جمله توسعه نامتوازن، فقر، بیکاری، مهاجرت و عوامل فرهنگی مانند رفتار مردم در بازتولید حضور متکدیان و کودکان مورد توجه قرار نگرفته است. مضافاً اینکه نگاه غالب بر طرح به گونه‌ای معلول‌محور است و توجه بنیادینی به مسائل اجتماعی پایه نداشته است. بنابراین گشایش در این امر، مستلزم توجه به مسائل اجتماعی پایه به صورت همه‌جانبه و فرایندی است.

۳. بی‌توجهی به واکنش ترحم‌آمیز جامعه نسبت به آسیب‌دیدگان اجتماعی و نقش آن در بازتولید مسائل اجتماعی

شاید بتوان مهم‌ترین خلأ طرح را از بُعد فرهنگی در بی‌توجهی به نقش رفتار فرهنگی مردم در صدقه مستقیم به این افراد دانست. در شکل‌گیری کنش تکدی‌گری کودکان خیابان و غیره، هم مردم و هم متکدیان سهیم هستند. بدین معنا که متکدیان بنا بر دلایل فردی، خانوادگی، ساختاری و نابسامانی‌های اجتماعی و غیره به امر تکدی‌گری روی می‌آورند و از مردم طلب کمک و دستگیری می‌کنند و در سوی دیگر مردم و شهروندان با کمک مستقیم خود، تکدی و پدیده تکدی‌گری را بازتولید می‌کنند. باید دانست که اکثر کمک‌های خیابانی و نامشخص مردم، صرف توسعه انواع و اقسام بزهکاری‌ها نظیر قاچاق مواد مخدر و به کارگیری کودکان خیابانی در مشاغل کاذب می‌شود. بنابراین کمک‌های مردم می‌بایست از طریق سازمان‌ها و مؤسسات اجتماعی صورت پذیرد، چراکه این سازمان‌ها، شناخت دقیق‌تری بر آسیب‌ها و حمایت‌های اجتماعی و همچنین افراد نیازمند دارند. نتیجه این امر می‌تواند به نهادسازی و نهادمندی سازوکارهای حمایت اجتماعی از اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر و آسیب‌دیده بینجامد. با این حال این امر در طرح نادیده گرفته شده و به نقش رسانه‌ها و سایر نهادهای تأثیرگذار در تغییر رفتار مردم در این زمینه کمتر توجه شده است.

۴. عدم پوشش کامل آسیب‌دیدگان اجتماعی در طرح

طبق تعریف سازمان بهزیستی آسیب‌دیدگان اجتماعی به افرادی اطلاق می‌شود که رفتارشان به دلیل وجود فشارهای شدید اجتماعی و روانی ناشی از مشکلات اقتصادی و اجتماعی، نقص یا فقدان مهارت‌های زندگی، ضعف در به کارگیری شیوه‌های مقابله‌ای و



غیره با هنجارهای اجتماعی مغایرت داشته و از مسیر زندگی خارج شده‌اند، معتادان، زنان ویژه، دختران فراری، کودکان خیابانی و غیره از جمله این افراد هستند. با توجه به گسترش آسیب‌های اجتماعی در کلانشهرها و افزایش پدیده‌هایی چون روسپیگری و غیره لزوم اتخاذ سیاستی مناسب در خصوص این افراد ضروری است. این در حالی است که بر خلاف عنوان طرح که به موضوع حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی می‌پردازد، این اқشار و سیاست متناظر با آنها مورد توجه قرار نگرفته است. به ویژه اینکه امکان نگهداری این افراد در مجتمع‌های یاد شده در کنار سایر اқشار امکانپذیر نیست.

۵. افزایش حجم جمعیت زندان‌ها و مغایرت با سیاست‌های قوه قضائیه

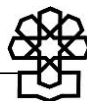
یکی از چالش‌های اساسی پیش روی مصوبات ساماندهی آسیب‌دیدگان اجتماعی و همچنین طرح پیش رو، بازگشت مجدد افراد به چرخه آسیب و متعاقباً جمع‌آوری و پذیرش مکرر در مراکز درمانی، بازپروری و غیره است (چرخه تکرار)، که این امر منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های ساماندهی، کاهش انگیزه در عوامل اجرایی، پُر کردن ظرفیت‌های خدماتی و غیره می‌شود. در طرح پیش رو جهت حل این معضل ذیل ماده (۱۳)، آمده است: افرادی که پس از انجام اقدامات پیش‌بینی شده در مواد (۶)، (۷)، (۸) و (۹) مجدداً به تکدی بپردازند به حبس درجه شش (۶ ماه تا دو سال زندان) محکوم می‌گردند. با توجه به سیاست کشور در خصوص کاهش حجم زندانیان و جمعیت زندان‌ها، به نظر می‌رسد این پیشنهاد چندان منطقی نیست. از طرفی با عنایت به اینکه قضازدایی از عناوین مجرمانه هم‌اکنون در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است و مضمون این لایحه، معطوف به حذف و تغییر در برخی عناوین مجرمانه است، به نظر می‌رسد راه‌حل مسائل مربوط به این اқشار، بیش از آنکه تنبیهی باشد ماهیتی ترمیمی را طلب می‌کند.

۶. عدم توجه به ضرورت جداسازی برخی از اقشار مورد هدف در طرح از سایرین با توجه به اینکه برخی از افراد تحت شمول طرح مبتلا به ایدز یا هیپاتیت هستند و امکان نگهداری آنها در مجموعه‌های یاد شده وجود ندارد، بایستی برای این افراد مراکز نگهداری خاص ایجاد شود. استقرار تمام این افراد در یک مجتمع با توجه به وضعیت خاص هریک از این اقشار امکانپذیر نخواهد بود. نگهداری از معتادان به لحاظ زیرساخت و پرسنل نیازمند فضا و امکانات متفاوتی است تا نگهداری از یک فرد گمشده یا متکدی. از این رو لازم و ضروری است سطوح و میزان نیازمندی آسیب‌دیدگان اجتماعی مدنظر قرار گیرد.

بررسی مواد پیشنهادی طرح

پیش از ورود به مواد طرح، مروری به ضعف‌های ساختاری طرح خواهیم داشت:

۱. با نگاهی به عنوان و مقدمه (دلایل توجیهی) طرح «حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی» ملاحظه می‌شود، عنوان طرح با دلایل توجیهی همخوانی بسیار کمی دارد. از کلیت عنوان چنین برمی‌آید که طرحی با در نظر داشتن حفظ کرامت اقشار آسیب‌پذیر جامعه در دست بررسی است، ولی در پایان مقدمه سخن از طرحی دیگر با عنوان «طرح ممنوعیت تکدی، زباله‌گردی و ولگردی معتادان متجاهر» به میان می‌آید که اساساً کل موضوع را به سمت دیگری منحرف می‌نماید؛ که ارتباط ناچیزی با عنوان اصلی طرح دارد. گذشته از موضوع، کلیت محتوای طرح هم در جهت حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی نیست که در ادامه گزارش بدان پرداخته شده است.



۲. از جمله مسائل مندرج در طرح، مشخص نبودن نسبت طرح با وظایف و اختیارات شورای اجتماعی کشور است. طبق ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، «دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورهای ذیل اقدام کند». در بند «ث» این ماده یعنی مقابله با اعتیاد با حمایت قوه قضائیه از طریق وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان بهزیستی) با همکاری شهرداری‌ها مکلف شده است؛ نسبت به بهره‌برداری و تکمیل مراکز نگهداری، درمان و کاهش آسیب معتادان متجاهر و بی‌خانمان و راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی و صیانت اجتماعی برای معتادان بهبود یافته در استان‌ها با رعایت احکام ماده (۷۰) این قانون اقدام نماید. اداره این مراکز به عهده سازمان بهزیستی کشور یا شهرداری‌ها حسب مورد با بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش غیردولتی خواهد بود. نیروی انتظامی موظف است پس از اخذ دستور قضایی نسبت به جمع‌آوری این معتادان و تحویل آنها به این مراکز اقدام نماید. ترخیص این افراد از مراکز مورد نظر با تأیید سازمان بهزیستی و با هماهنگی نیروی انتظامی و مقام قضایی خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این جزء توسط ستاد مبارزه با مواد مخدر تهیه و به تصویب شورای اجتماعی کشور می‌رسد.

۳. تأسیس و راه‌اندازی یک ساختار با منبع اعتباری کمک‌های مردمی منطقی به نظر نمی‌رسد، چراکه کم‌وکیف این کمک‌ها به هیچ عنوان قابل پیش‌بینی و برنامه‌ریزی نیست. از سوی دیگر تصویب طرح، منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد، که طریق تأمین این هزینه‌ها نیز در آن معلوم نشده است.

شایان ذکر است سازمان امور اجتماعی کشور مصوب در یکصد و هفتاد و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ شورای عالی اداری است که وظایف و ساختار این سازمان و نیز شورای اجتماعی کشور در هفتصد و نود و سومین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است. در ادامه مواد طرح، مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

ماده (۱)

ماده (۱) - تعاریف و اصطلاحات به کار رفته در این قانون به قرار زیر است:

الف) مجتمع اردوگاهی: محلی است که زیر نظر فرمانداری‌ها در شهرهای بزرگ تشکیل می‌شود و مسئولیت نگهداری موقت، شناسایی وضعیت، گروه‌بندی و تعیین تکلیف افراد موضوع این قانون را به عهده دارد.

ب) افراد مشمول قانون عبارتند از: افراد معلول و ناتوان (اعم از جسمی و ذهنی) بی‌سرپرست، مجهول‌الهویه، در راه مانده، گمشده، متواری، افراد نیازمند غیر حرفه‌ای، متکدیان، ولگردان حرفه‌ای، معتادان متجاهر، کودکان کار و زباله‌گردها.

ج) شهرهای بزرگ: شهرهایی که مطابق آخرین سرشماری مرکز آمار ایران بیش از پانصد هزار نفر جمعیت داشته باشند.

نکات قابل توجه ماده (۱)

- در این ماده مجتمع اردوگاهی ذیل وزارت کشور تعریف شده است. این در حالی است که اگر هدف رسیدگی به وضعیت گروه‌های آسیب‌پذیر، نیازمند و غیره باشد، با توجه به اینکه سازمان‌های تخصصی ذیل وزارت رفاه، موضوعات یاد شده را از نقطه نظر علمی مورد بررسی قرار می‌دهند، می‌توانند به عنوان یکی از ساختارهای تخصصی کمک‌کننده در این باره در نظر گرفته شوند.



- گروه‌هایی مانند معلولان و بی‌سرپرستان بدون توجه به جایگاه‌ها و تفاوت‌های آنان، در کنار گروه‌هایی مانند ولگردان خیابانی و متکدیان و غیره قرار گرفته‌اند. این مسئله از حیث شأن گروه‌های مختلف قابل پذیرش نیست. همچنین این گروه‌ها خود دارای قوانین مشخصی مانند «قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۱۳۸۷»، «قانون معافیت مالیاتی کلیه مؤسسات خصوصی شاغل در امور مربوط به حمایت و توانبخشی معلولان و ارائه خدمات به عقب‌ماندگان ذهنی و همچنین انجام خدمات در شبانه‌روزی‌ها و مهدهای کودک مصوب ۱۳۷۴»، «قانون حمایت از حقوق معلولان ۱۳۹۷» و غیره هستند؛ و فی‌نفسه نمی‌توانند در دامنه شمول این قانون قرار بگیرند. در این بخش تصویب قانون جدید نیز منجر به تورم قوانین خواهد شد.

- حسب رویه قانون‌نویسی، مضمولان قانون در بخش تعاریف ذکر نمی‌شوند و باید در ماده‌ای مجزا تعیین شوند، ثانیاً اکثر عناوینی که به عنوان مضمولان قانون از آنها نام برده شده است دارای ابهام هستند و با عنایت به عدم وجود تعریف مشخص حقوقی، لازم است تعریف روشنی از هر یک ارائه گردد. این ابهام موجب عدم شفافیت می‌شود که به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی است. بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری حکم به «شفافیت در تنظیم قوانین» کرده است. به عنوان مثال، باید تعریف هر یک از عناوین در راه‌مانده، متواری و تمایز آنها با یکدیگر به دقت بیان شود و یا مقصود قانونگذار از افراد نیازمند غیرحرفه‌ای و وجه تمایز آن با افراد حرفه‌ای مشخص شود. همچنین باید مشخص شود مقصود از ولگرد حرفه‌ای چه کسانی هستند و آیا در مقابل، ولگرد غیرحرفه‌ای هم وجود دارد یا خیر؟ هر چند «معلول» به معنای فرد دارای معلولیت (موضوع بند «الف» ماده (۱) قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶) است، اما فرد ناتوان فاقد تعریف قانونی است.

- با توجه به اینکه برخی از افراد تحت شمول طرح مبتلا به ایدز یا هیاتیت هستند و امکان نگهداری آنها در مجموعه‌های یاد شده وجود ندارد؛ بایستی برای این افراد مراکز نگهداری خاص ایجاد شود. استقرار تمام این افراد در یک مجتمع با توجه به وضعیت خاص هریک از این اقشار امکانپذیر نخواهد بود. نگهداری از معتادان به لحاظ زیرساخت و پرسنل نیازمند فضا و امکانات متفاوتی است تا نگهداری از یک فرد گمشده یا متکدی. از این رو لازم و ضروری است سطوح و میزان نیازمندی آسیب‌دیدگان اجتماعی مدنظر قرار گیرد.

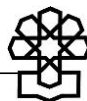
ماده (۲)

ماده (۲) - در هریک از شهرهای بزرگ نسبت به ایجاد مجتمع اردوگاهی اقدام خواهد شد و دادگستری نیروی انتظامی، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی(ره)، اداره کار و امور اجتماعی و شهرداری نماینده تام‌الاختیار خود را به مجتمع‌های مزبور برای انجام وظایف دستگاه متبوع معرفی خواهند کرد.

تبصره «۱» - محل، امکانات و تجهیزات مورد نیاز اردوگاه از طریق وزارت کشور تأمین می‌شود و در صورت ضرورت به تشخیص استاندار، از سایر امکانات و اعتبارات استان نیز استفاده می‌گردد. اعتبارات مورد نیاز مجتمع‌های اردوگاهی از محل بودجه عمومی و کمک‌های مردمی تأمین می‌شود.

تبصره «۲» - افراد موضوع این قانون در شهرهای کوچک به نزدیک‌ترین مجتمع اردوگاهی معرفی می‌شوند.

تبصره «۳» - شهرداری موظف است نسبت به شناسایی و جمع‌آوری و تحویل افراد موضوع این قانون به مجتمع اردوگاهی اقدام نماید. نیروی انتظامی در این مورد همکاری لازم را با شهرداری به عمل خواهد آورد.



نکات قابل توجه ماده (۲)

- از آنجا که طبق ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شده است اعتبارات و درآمدهای استانی را طی جدولی مشخص کند، به همین دلیل، جدول ۱۰ بودجه آن بخش از درآمدها که ماهیت استانی دارند را به همراه اعتبارات استانی برای هر استان مشخص کرده است. محل صرف این اعتبارات به تشخیص شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بین شهرستان‌ها و ادارات توزیع می‌گردد. اعطای اختیار به استاندار جهت تخصیص اعتبارات برای برخی فرمانداری‌ها، مغایر رویه جاری قلمداد می‌گردد. همچنین با توجه به اینکه تأمین مالی این طرح به صورت دقیق مشخص نشده است، به نظر می‌رسد اعتبارات مورد نظر از محل اعتبارات عمرانی استانی تأمین گردد؛ که این مسئله می‌تواند منجر به متوقف ماندن سایر پروژه‌های عمرانی در شهرهای بزرگ گردد. بر این اساس بهتر است اولاً مرجع تصمیم‌گیری درباره تخصیص اعتبارات استانی، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تعیین شود و ثانیاً برای میزان اعتبارات آن سقفی در نظر گرفته شود.

- معرفی وزارت کشور به عنوان دستگاه تهیه‌کننده محل، امکانات و تجهیزات منجر به عدم تحقق اهداف طرح خواهد شد. با توجه به اینکه در مصوبه سال ۱۳۸۷ این وظیفه در اختیار شهرداری‌ها بوده و وزارت کشور فاقد زیرساخت کافی جهت تحقق این بند می‌باشد. بنابراین، این مسئله چالش‌زا خواهد بود و نوعی تورم قانون و موازی‌کاری را در پی خواهد داشت.

- در این ماده و همچنین ماده (۳) نقش‌ها و مأموریت‌ها و وظایف و تکالیف سازمان‌ها و نهادهای یادشده، مانند نیروی انتظامی، دادگستری، اداره کار و امور اجتماعی، کمیته امداد امام(ره) و شهرداری‌ها مشخص نشده است. از سوی دیگر هر کدام از گروه‌های یاد شده در این طرح تعاریف و تولیت خاص خود را دارند و مسئولیت جمع‌آوری و نگهداری

آنها مطابق با برخی وظایف مصرح در قوانین تشکیل و یا تأسیس بر عهده سازمان‌های مختلف از جمله شهرداری‌ها، سازمان بهزیستی، کمیته امداد، برخی نهادهای مردم‌نهاد و غیره است، لذا ابتدا باید از وظایف و شرح اقدامات سایر نهادها مطلع بود و از تداخل با آنها جلوگیری کرد. اگر سازمان‌های فوق به وظایف ذاتی خویش به درستی عمل نمی‌کنند راه‌حل کار تشکیل مجتمع‌های اردوگاهی و ایجاد سازوکار جدید نیست؛ بلکه لازم است تا از بُعد نظارتی، ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و نهادهای مسئول انجام پذیرد و در صورتی که نیاز به تصویب مواد قانونی خاص دارد باید در ذیل وظایف هر کدام از سازمان‌های فوق اصلاحیه مورد نظر مصوب شود.

- شهرداری در نظام حقوقی ایران، نقش ضابط را بر عهده ندارد تا بتواند نسبت به جمع‌آوری افراد موضوع این قانون اقدام نماید و این وظیفه باید بر عهده نیروی انتظامی باشد و شهرداری همکاری لازم را به عمل آورد، ثانیاً عبارت «همکاری لازم» در ذیل تبصره، واجد ابهام است و در هر صورت، باید اصل و حیطة وظایف در این خصوص به روشنی مشخص شود.

- در حالی که بر اساس آیین‌نامه ساماندهی کودکان کار و خیابان مصوب ۱۳۸۴/۰۵/۰۴، مسئولیت شناسایی، جذب، پذیرش و توانمندسازی کودکان خیابانی بر عهده سازمان بهزیستی است. در طرح پیش رو موضوع شناسایی و جمع‌آوری این کودکان به شهرداری‌ها (ذیل تبصره «۳» ماده (۲)) واگذار شده و نگهداری موقت این کودکان نیز بر اساس نظر فرماندار و در مجتمع‌های اردوگاهی صورت خواهد پذیرفت. این موضوع بیشتر از این جهت که سازمان بهزیستی نهادی تخصصی در این حوزه است بیشتر مدنظر است.

- عبارت «افراد موضوع این قانون» در همه مواد می‌بایست به «افراد مشمول قانون» تبدیل شود.



- صرف بیان تأمین اعتبار از «محل بودجه عمومی و کمک‌های مردمی» در تبصره «۱»، رافع ایراد مغایرت حکم اول این ماده مبنی بر تشکیل مجتمع اردوگاهی در شهرهای بزرگ، با اصل هفتادوپنچ قانون اساسی نیست. بر اساس بند «۱» نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان، پیش‌بینی در بودجه سنواتی (مندرج در تبصره «۱» این ماده)، راه جبران بار مالی این تکلیف نیست. در خصوص سال جاری نیز باید دقیقاً ردیف مورد نظر در این محل و نیز سهم کمک‌های مردمی، مشخص گردد، در غیر این صورت شائبه مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را خواهد داشت و حکم ماده (۱۶) نیز همان طور که بیان خواهد شد، رافع این ایراد نیست.

ماده (۳)

ماده (۳) - مسئول مجتمع اردوگاهی توسط فرماندار تعیین می‌شود. مجتمع اردوگاهی مکلف است پس از تحویل گرفتن افراد موضوع این قانون، نسبت به نگهداری موقت، شناسایی وضعیت و طبقه‌بندی آنها در یکی از گروه‌های زیر اقدام نماید:

- الف) متکدیان و ولگردان حرفه‌ای،
- ب) افراد بی‌سرپرست و مجهول‌الیهویه،
- ج) افراد گمشده، در راه مانده و متواری،
- ه) افراد نیازمند غیر حرفه‌ای،
- و) متکدیان و ولگردان اتباع خارجه،
- ح) زباله‌گردها،
- ط) کودکان کار.

نکات قابل توجه ماده (۳)

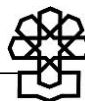
- برخی از مصادیق افراد مشمول قانون (موضوع بند «ب» ماده (۱) این طرح)، مانند متکدیان دوبار در قالب طبقات (بندهای «الف» و «و») این ماده آمده‌اند با اینکه در شمار افراد مشمول قانون نیامده بودند، در طبقات موضوع این ماده آمده‌اند، یعنی مطلق افراد بی‌سرپرست که در بند «ب» این ماده آمده، ولی در شمار افراد مشمول قانون نیامده است. - در بند «و»، تصریح بر قید اتباع خارجی برای ولگردان و عدم مقید کردن آن به حرفه‌ای بودن، با تعریف افراد مشمول قانون موضوع بند «ب» ماده (۱) این طرح تطابق ندارد. - همان گونه که در ماده (۱) بیان شد، اکثر این عناوین فاقد تعریف قانونی هستند و باید به روشنی تعریف شوند و این امر لازمه تقسیم‌بندی افراد در گروه‌هایی با این عناوین است.

ماده (۴)

ماده (۴) - هریک از افراد موضوع این مصوبه طبق قانون نیاز قرار یا به حکم قانونی داشته باشد، دادگستری محل وقوع مجتمع اردوگاهی صالح به رسیدگی می‌باشد. دادگستری استان می‌تواند نسبت به تعیین قاضی ویژه مستقر در مجتمع اردوگاهی به منظور تسریع در رسیدگی اقدام نماید.

نکات قابل توجه ماده (۴)

- عبارت «نیاز به قرار یا به حکم قانونی داشته باشد» از جهات مختلف دارای ابهام است و لازم است به شرح زیر اصلاح شود: «چنانچه در روند اجرای این قانون، رسیدگی قضایی اعم از صدور حکم یا قرار برای افراد مشمول قانون لازم باشد، حوزه قضایی محل استقرار مجتمع اردوگاهی صالح موظف به رسیدگی است. رئیس دادگستری استان می‌تواند نسبت به تعیین قاضی ویژه مستقر در مجتمع اردوگاهی به منظور تسریع در رسیدگی اقدام کند».



- عبارت «افراد موضوع این مصوبه» به «افراد مشمول قانون» تبدیل شود.

ماده (۵)

ماده (۵) - سازمان بهزیستی موظف است افراد بی سرپرست، ناتوان و معلول و سالمندان نیازمند و معتادان متجاهر را در اماکن مناسب نگهداری نماید و تحت آموزش قرار دهد. همچنین پوشش‌های حمایتی لازم را تا ایجاد شرایط و زمینه مناسب برای بازگشت آنان به زندگی عادی ایجاد نماید.

نکات قابل توجه ماده (۵)

- مفهوم «پوشش‌های حمایتی لازم» مبهم است و مشخص نیست چه پوشش‌هایی را در بر می‌گیرد.

- در موضوع معتادان متجاهر با توجه به ماده (۱۵) قانون مبارزه با مواد مخدر و اصلاحیه آن در سال ۱۳۸۹، معتادان مکلفند با مراجعه به مراکز مجاز دولتی، غیردولتی یا خصوصی و یا سازمان‌های مردم‌نهاد درمان و کاهش آسیب، اقدام به ترک اعتیاد نمایند. با این حال در طرح پیش رو و ذیل ماده (۶)، سازمان بهزیستی مکلف شده معتادان متجاهر را در اماکن مناسب نگهداری نموده و تحت آموزش قرار دهد. این تناقض قوانین منجر به موازی‌کاری و عدم انسجام فعالیت‌های صورت گرفته خواهد شد و در نهایت بهبود در حل مسئله را در پی نخواهد داشت.

- عدم توجه به ظرفیت بودجه‌ای سازمان بهزیستی در تحقق این مسئله و امکان آن جهت نگهداری از معتادان متجاهر خود چالش دیگری است که در طرح دیده نشده است. به ویژه که یکی از چالش‌های سازمان بهزیستی در حال حاضر نگهداری از کودکان کار برای مدت طولانی است.

- مطلق افراد بی‌سرپرست که در این ماده آمده است، در شمار افراد مشمول قانون موضوع بند «ب» ماده (۱) این طرح نیامده است، چراکه در این ماده صرفاً به افراد معلول و ناتوان بی‌سرپرست اشاره شده است. همین اشکال در خصوص «سالمندان نیازمند» وجود دارد.

- ایرادی که در خصوص تعریف «افراد ناتوان» در ذیل ماده (۱) بیان شد، در اینجا نیز وجود دارد.

- وظیفه مندرج در این ماده به دلیل افزایش هزینه عمومی و عدم تعیین محل جبران آن، با اصل هفتادوپنجم مغایر است و حکم ماده (۱۶) نیز همان طور که بیان خواهد شد، رافع این ایراد نیست.

ماده (۶)

ماده (۶) - کمیته امداد امام خمینی (ره) موظف است پوشش حمایتی و هدایتی لازم را برای افراد نیازمند، گمشده، متواری و در راه مانده برقرار کند و شرایط و زمینه بازگشت آنان به زندگی عادی را فراهم نماید.

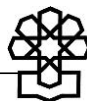
نکات قابل توجه ماده (۶)

- مطلق افراد نیازمند^۱ که در این ماده آمده است، در شمار افراد مشمول قانون موضوع بند «ب» ماده (۱) این طرح نیامده است.

- عبارت «پوشش حمایتی و هدایتی لازم» مبهم است.

- تکالیف مقرر برای کمیته امداد امام خمینی در این ماده به خصوص در مورد مطلق افراد گمشده و متواری با آنچه در اساسنامه مصوب آن که در تاریخ ۱۳۹۴/۰۱/۱۵ به تأیید

۱. بند «ب» ماده (۱) طرح از «نیازمندان غیرحرفه‌ای» یاد کرده است. «نیازمندان» اعم از نیازمندان حرفه‌ای است.



مقام معظم رهبری رسیده است، تطابق ندارد؛ لذا بر اساس رویه شورای نگهبان می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و هفتم یا شرع تلقی گردد.

- وظیفه مندرج در این ماده به دلیل افزایش هزینه عمومی و عدم تعیین محل جبران آن، با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است و حکم ماده (۱۶) نیز همان طور که بیان خواهد شد، رافع این ایراد نیست.

ماده (۷)

ماده (۷) - وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی موظف است افراد مستعد و دارای توان کار موضوع این قانون را که از طرف مجتمع اردوگاهی و یا کمیته امداد امام(ره) و بهزیستی معرفی می‌گردند، به طور رایگان تحت پوشش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای مناسب قرار دهد و جهت تأمین اشتغال متکدیانی که دوره‌های مربوط را طی نموده‌اند، برنامه‌ریزی‌های اجرایی لازم را از طریق مراکز کاریابی و صندوق فرصت‌های شغلی به عمل آورد.

نکات قابل توجه ماده (۷)

- عنوان «وزارت تعاون، رفاه، کار و امور اجتماعی» در این ماده و سایر مواد طرح، باید به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» اصلاح شود.

- به موجب مصوبه شماره ۱۹۰۱/۳۰۴۱۶ مورخ ۱۳۸۵/۰۲/۲۶ شورای عالی اداری «صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی» و «صندوق ازدواج جوانان» در «صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی» ادغام شدند و «صندوق اشتغال، ازدواج و مسکن مهر امام رضا(ع)» تشکیل گردید که عنوان این صندوق جدید نیز در سال ۱۳۹۳ با تصویب هیئت امناء و

تأیید بانک مرکزی به «صندوق کارآفرینی امید» تغییر نام یافت. لذا عنوان «صندوق کارآفرینی امید» باید جایگزین عنوان «صندوق فرصت‌های شغلی» گردد.

- اجرای مفاد این ماده مستلزم بار مالی برای دولت است و با عنایت به عدم تعیین محل تأمین آن، دارای ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

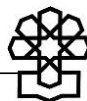
- باید عبارت «افراد ... موضوع این قانون» به «افراد ... مشمول قانون» تبدیل شود.

ماده (۸)

ماده (۸) - وزارت تعاون، رفاه، کار و امور اجتماعی موظف است با ایجاد مجتمع‌های شبانه‌روزی فنی‌وحرفه‌ای نسبت به نگهداری و آموزش کودکان و نوجوانان کمتر از ۱۵ سال تمام شمسی اقدام نماید. چنانچه سلب حضانت کودکان موضوع این قانون ضرورت داشته باشد دادگاه صالح اقدام قانونی را به عمل می‌آورد. کودکان و نوجوانان کمتر از ۱۵ سال تمام شمسی که در خیابان‌ها و اماکن عمومی به هر نوع مشاغل کاذب مانند پاک کردن شیشه اتومبیل‌ها، دود کردن اسفند، فروش کبریت و دستمال کاغذی و غیره اشتغال دارند مشمول این ماده می‌باشند.

نکات قابل توجه ماده (۸)

- به موجب لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور و اصلاحات بعدی آن، «ارائه خدمات مختلف به کودکان» و نیز «حمایت و نگهداری از کودکان و اطفال بی‌سرپرست» در عداد وظایف سازمان بهزیستی ذکر شده است. علاوه بر این نوع آموزش مذکور در این ماده دارای ابهام است و از آنجا که این وظیفه بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی گذاشته شده است، اگر مقصود از این آموزش، کارآموزی است، در بند «ب» ماده (۱۱۲) قانون کار، تصریح شده است. علاوه بر این به موجب ماده (۲) قانون حمایت



از کودکان و نوجوانان بی سرپرست و بدسرپرست مصوب ۱۳۹۲، «امور مربوط به سرپرستی کودکان و نوجوانان بی سرپرست، با سازمان بهزیستی کشور است...» و با این بیان، حکم این ماده مبنی بر تکلیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نگهداری و آموزش کودکان و نوجوانان کمتر از ۱۵ سال در مراکز شبانه‌روزی، باید با در نظر گرفتن شرایط آنها از حیث سرپرستی و در نسبت با قانون مذکور بیان شود.

- لازم است معیار روشنی برای تعیین مصادیق عنوان «مشاغل کاذب» تعیین شود. عدم تعریف کامل و روشن این موارد می‌تواند شائبه اعمال نظرهای شخصی در مواجهه با مشاغل مختلف را در پی داشته باشد و در برخی موارد کسب و کار مشروع برخی خانوارها را با مشکل مواجه می‌نماید.

- حکم مذکور در صدر این ماده مبنی بر ایجاد مجتمع‌های شبانه‌روزی فنی و حرفه‌ای، مستلزم بار مالی است و از آنجا که محل تأمین آن تعیین نشده، با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است.

- عنوان «وزارت تعاون، رفاه، کار و امور اجتماعی»، باید به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» اصلاح شود.

ماده (۹)

ماده (۹) - شهرداری‌ها موظفند نسبت به تفکیک زباله‌ها در مبدأ اقدام نمایند و به پیمانکاران جمع‌آوری زباله‌های شهری آموزش لازم را در این زمینه بدهند و در قراردادهای منعقدۀ آنان را از تفکیک زباله در محل استقرار زباله در اماکن عمومی و خیابان‌ها منع نمایند.

نکات قابل توجه ماده (۹)

– تفکیک زباله در مبدأ، بر عهده تولیدکننده زباله است؛ لذا تکلیف شهرداری‌ها به این امر تکلیف مالایطاق و خارج از توان ایشان است و می‌تواند از نظر شورای محترم نگهبان خلاف شرع تلقی گردد. علی‌القاعده می‌توان در اجرای تکالیف قانونی مندرج در قانون مدیریت پسماندها، شهرداری‌ها را به عنوان مدیریت اجرایی پسماندهای غیرصنعتی، موضوع ماده (۹) قانون مذکور، مکلف نمود تا در کنار سایر سازمان‌های موضوع ماده (۶) قانون مدیریت پسماندها، جهت تشویق و هدایت تولیدکنندگان پسماند به تفکیک از مبدأ بسترهای لازم را فراهم نماید. شایان ذکر است محل تأمین اعتبارات لازم جهت اجرایی شدن این تکلیف نیز باید تعیین گردد.

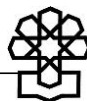
– علاوه بر این، با عنایت به سیاست‌های تنقیحی مجلس و نیز، عدم ارتباط مستقیم و وثیق حکم این ماده با آسیب‌دیدگان اجتماعی، پیشنهاد می‌شود حکم مذکور، با فرض وجود ضرورت، در قانون مدیریت پسماندها جایابی گردد.

ماده (۱۰)

ماده (۱۰) – وزارت کشور موظف است متکدیان اتباع خارجه را به کشور متبوع خود مسترد و از ورود مجدد آنان ممانعت نماید.

نکات قابل توجه ماده (۱۰)

– بنابر گزارش‌ها و اطلاعات موجود، آمار دقیقی از متکدیان به ویژه متکدیان خارجی در دست نیست. از این‌رو، اطلاعات پراکنده نمی‌توانند مبنای سیاست‌گذاری قرار گیرند. با توجه به نبود نظام آماری متمرکز جهت جمع‌آوری سوابق متکدیان در حال حاضر فهم اینکه



چه میزان از متکدیان و افراد بی سرپرست در کلانشهرها اتباع خارجی هستند؛ بسیار دشوار است. علاوه بر این با توجه به اینکه برخی از این اتباع با زنان ایرانی ازدواج نموده و صاحب فرزند ایرانی هستند؛ موضوع رد مرز چندان ساده نبوده و در صورت تحقق، به آسیب‌های اجتماعی بیشتری نیز دامن می‌زند.

- از طرفی لازم است رابطه حکم این ماده و همچنین مواد (۱۱)، (۱۲) و (۱۳) با حکم مواد (۷۱۲) و (۷۱۳) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ مشخص شود.

مواد (۱۱) و (۱۲)

ماده (۱۱) - در صورت ورود مجدد متکدیان اتباع خارجه، علاوه بر ضبط اموال حاصل از تکدی به حبس تعزیری درجه شش محکوم می‌شوند.

ماده (۱۲) - افراد موضوع این قانون در صورتی که پس از انجام اقدامات پیش‌بینی شده در مواد (۶) و (۷) و (۸) و (۹) به تکدی بپردازند، علاوه بر ضبط اموال حاصل از تکدی به حبس تعزیری درجه شش محکوم می‌شوند.

نکات قابل توجه مواد (۱۱) و (۱۲)

- مجازات مقرر در این ماده مبنی بر حبس تعزیری درجه ۶، از حیث داشتن تناسب با جرم، محل تأمل است. ذیل بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری، حکم به «متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم» کرده است. لذا این مواد از حیث تناسب جرم و مجازات، مطابق با سیاست کلی مزبور نبوده و در نتیجه، می‌تواند با ایراد مغایرت با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی مواجه شود.

- یکی از چالش‌های اساسی پیش روی مصوبات ساماندهی آسیب‌دیدگان اجتماعی و همچنین طرح پیش رو، بازگشت مجدد افراد به چرخه آسیب و متعاقباً جمع‌آوری و پذیرش مکرر در مراکز درمانی، بازپروری و غیره است (چرخه تکرار) این امر منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های ساماندهی، کاهش انگیزه در عوامل اجرایی، پُر کردن ظرفیت‌های خدماتی و غیره می‌گردد. در خصوص این ماده، با توجه به سیاست کشور در خصوص کاهش جمعیت زندان‌ها، به نظر می‌رسد این پیشنهاد چندان منطقی نیست. از طرفی با عنایت به اینکه قضاودایی از عناوین مجرمانه هم‌اکنون در دست بررسی در مجلس شورای اسلامی است و مضمون این لایحه، معطوف به حذف و تغییر در برخی عناوین مجرمانه است، به نظر می‌رسد راه‌حل مسائل مربوط به این اقبال بیشتر از آنکه تنبیهی باشد ماهیتی ترمیمی را طلب می‌کند.

- با عنایت به بالا بودن هزینه‌های ندامتگاه‌ها و زندان‌های کشور، می‌توان از مجازات‌های جایگزین همانند ارائه خدمات اجتماعی، تحت آموزش قرار گرفتن و غیره در تعیین مجازات مشمولان استفاده کرد.

- عبارت «افراد موضوع این قانون» به «افراد مشمول قانون» تبدیل شود.

ماده (۱۳)

ماده (۱۳) - در صورتی که تکدی و زباله‌گردی به صورت سازمان‌یافته و بانندی باشد و یا چنانچه فرد یا افرادی، طفل صغیر و یا غیررشید و یا شخص معمولی را وسیله تکدی قرار دهند، رئیس باند و یا فرد یا افراد سوءاستفاده‌کننده از موقعیت طفل، یا غیررشید معلول علاوه بر استرداد کلیه اموالی که از این طریق به دست آورده به حبس تعزیری درجه پنج محکوم می‌شود.



نکات قابل توجه ماده (۱۳)

- از نظر اصول کلی حقوق کیفری، صرفاً استفاده از طفل و مجنون به عنوان وسیله و ابزار به دلیل نقصان عقلی و ذهنی موجب تشدید مجازات سوءاستفاده‌کننده می‌شود و لذا معلول جسمی نمی‌تواند مشمول این قاعده کلی گردد، مگر در صورت وجود شرایط اجبار و اکراه.

- واژه «باند» نیازمند بازنویسی است، در غیر این صورت ایراد مغایرت با اصل پانزدهم قانون اساسی دارد. بهتر است به جای واژه «باند» از واژه «گروهی» استفاده شود. در ماده (۱۳۰) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ از «گروه مجرمانه» یاد شده است. درج حرف «یا» در بین عنوان «رئیس باند» و عبارت «و یا فرد یا افراد سوءاستفاده‌کننده از موقعیت طفل» به منزله این است که یکی از این دو گروه مجازات خواهند شد، در حالی که باید علاوه بر رئیس باند، سوءاستفاده‌کنندگان نیز مجازات شوند.

- با توجه به اینکه ماده (۱۳۰) قانون مجازات اسلامی در مورد سردستگی گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته به عنوان یک قاعده کلی در تمامی جرائم تعیین تکلیف نموده است، بهتر است در خصوص سردسته گروه به این ماده نیز ارجاع داده شود. نظر به جهات فوق، ماده (۱۳) به این شرح اصلاح شود:

- «در صورتی که تکدی و زباله‌گردی به صورت سازمان‌یافته و گروهی با لحاظ تبصره ماده (۱۳۰) قانون مجازات اسلامی صورت گرفته باشد یا چنانچه فرد یا افرادی، طفل، مجنون و یا غیررشید را وسیله تکدی قرار دهند، سردسته گروه، فرد یا افراد سوءاستفاده‌کننده از موقعیت طفل، مجنون یا غیررشید علاوه بر استرداد کلیه اموالی که از این طریق به دست

آمده به حبس تعزیری درجه پنج محکوم می‌شوند. همچنین رعایت مقررات مذکور در ماده (۱۳۰) قانون مجازات اسلامی در مورد سردسته گروه الزامی است.»

– اشکال عدم تناسب بین جرم و مجازات و در نتیجه عدم تطابق با بند «۶۴» سیاست‌های کلی قانون برنامه ششم توسعه و در نتیجه مغایرت با قانون اساسی، در خصوص حبس تعزیری درجه پنج موضوع این ماده نیز جاری است.

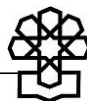
ماده (۱۴)

ماده (۱۴) – فروش کالا در تقاطع‌ها و محل ترافیک و گذر خودروها ممنوع و مرتکب به مجازات تعزیری درجه هفت محکوم می‌شود.

نکات قابل توجه ماده (۱۴)

– اولاً، اطلاق حکم این ماده مبنی بر ممنوعیت فروش کالا در تقاطع‌ها و محل ترافیک و گذر خودروها بدون در نظر گرفتن جایگزین‌های حمایتی و پیش‌بینی‌های لازم جهت ساماندهی این دست از فروشندگان، مغایر با سیاست‌های کلی اشتغال است. ثانیاً، باید فروش کالا در مناطق مذکور، در صورتی ممنوع باشد که منجر به ایجاد مزاحمت و ترافیک پُر حجم شود، نه اینکه در شرایط فعلی اقتصاد کشور، دست‌فروشان را از کسب‌وکار منع کرد. در صورت اصرار بر وجود این حکم با توجه به خفیف بودن جرم موضوع این ماده و عدم تناسب مجازات در نظر گرفته شده برای آن، پیشنهاد می‌شود صرفاً مجازات جزای نقدی درجه هفت برای آن تعیین شود.

– در خصوص رفع مشکلات دست‌فروشان ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار تأکید می‌کند که «شهرداری‌ها موظفند به منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان



کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم‌سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده نمایند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهیانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجاره دهند». اما ارزیابی^۲ گزارش‌های نظارتی بر این ماده نشان می‌دهد که طبق بررسی گزارش‌های عملکرد ارسالی نهادهای مربوطه با وجود گذشت هفت سال از تصویب ماده (۱۶) و گذشت سه سال از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی آن و با وجود تصریح ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی مربوطه در زمینه ارائه گزارش عملکرد ۶ ماه یک بار از سوی شهرداری‌ها، متأسفانه دستگاه‌های مسئول در چرخه «حواله کردن مسئولیت به سایر دستگاه‌ها» گرفتار بوده و هنوز عزم جدی در زمینه اجرایی ساختن ماده (۱۶) ندارند.

– واژه ترافیک، لاتین بوده و باید از معادل فارسی آن استفاده شود و الا با اصل پانزدهم قانون اساسی مغایر است.

ماده (۱۵)

ماده (۱۵) – وزارت کشور موظف است نظام آماری متمرکز ثبت و دستیابی بهنگام به سوابق افراد موضوع این قانون را ایجاد و تصدی نماید. دستگاه‌های مسئول موظفند اطلاعات مورد نیاز وزارت کشور را بر اساس ضوابطی که آن وزارتخانه ابلاغ می‌نماید، در اختیار وزارت کشور قرار دهند.

۲. گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار (بخش ۴: گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی‌ماه ۱۳۹۶.

نکات قابل توجه ماده (۱۵)

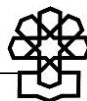
- در خصوص تکلیف وزارت کشور به ایجاد و تصدی نظام آماری متمرکز، هم‌اکنون سازمان اجتماعی کشور فعال است.
- عبارت «افراد موضوع این قانون» به «افراد مشمول قانون» تبدیل شود.

ماده (۱۶)

ماده (۱۶) - سازمان برنامه و بودجه موظف است برای تأمین اعتبارات مورد نیاز اجرای طرح، اقدام لازم به عمل آورد.

نکات قابل توجه ماده (۱۶)

- حکم این ماده دارای ابهام است و مشخص نیست که مقصود از تکلیف سازمان برنامه و بودجه به انجام اقدام لازم دقیقاً چیست. اگر مقصود از انجام اقدام لازم برای تأمین اعتبار مورد نیاز، دست بردن در احکام و یا ارقام بودجه و یا عدم تخصیص برخی اعتبارات مصوب باشد، پیشنهاد مذکور نه تنها رافع ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنج نیست (زیرا بر اساس بند «۱» نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان، پیش‌بینی در بودجه سنواتی (مندرج در تبصره «۱» این ماده)، راه جبران بار مالی این تکلیف نیست؛ بلکه اطلاق آن با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی نیز مغایر است. طبق بند «۱» نظریه شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان، «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد» و طبق بند «۱» نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان، «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی امکان‌پذیر نیست».

**ماده (۱۷)**

ماده (۱۷) - به منظور پیگیری، ایجاد هماهنگی و نظارت بر اجرای این قانون ستادی در هر استان با مسئولیت استاندار و عضویت فرمانداران شهرستان‌های محل استقرار مجتمع، رئیس سازمان برنامه و بودجه، شهرداران شهرستان‌های محل استقرار مجتمع، مدیر کل تعاون، رفاه، کار و امور اجتماعی، فرمانده نیروی انتظامی استان، مدیر کل بهداشتی، سرپرست کمیته امداد امام خمینی(ره) و رئیس دادگستری استان تشکیل می‌گردد، وزارت کشور موظف است در پایان هر سال گزارش کاملی از نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی و قضایی موضوع این قانون را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

تبصره - ستاد هر استان فعالیت مؤسسات خیریه و کمک‌های مردمی را با محوریت کمیته امداد خمینی(ره) و سازمان بهداشتی، به منظور عدم پرداخت مستقیم صدقات به متکدیان، سازماندهی نموده، در راستای پیشگیری از این ناهنجاری‌های اجتماعی اقدامات تبلیغی و ارشادی لازم را برنامه‌ریزی خواهند نمود.

نکات قابل توجه ماده (۱۷)

- همان گونه که در مطالب پیش‌گفته نیز اشاره شد، نسبت این طرح خصوصاً موضوع این ماده با شورای اجتماعی کشور و سازمان امور اجتماعی کشور (مؤکد در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه) دارای ابهام است.

- باید حدود صلاحیت موضوع این ماده در خصوص «ایجاد هماهنگی و نظارت» مشخص شود: آیا این صلاحیت به معنای اختیار وضع مقررات است؟ آیا این نظارت، استصوابی می‌تواند باشد؟ این ابهامات در اجرا، موجب تفاسیر متعدد اجرایی در ستاد هر استان خواهد شد و باید مقنن به درستی قانون شفاف‌تری را وضع کند.

- برخی عبارت‌های این ماده به شرح زیر باید تصحیح و یا تکمیل شوند:

- استقرار مجتمع: استقرار مجتمع اردوگاهی

- مدیرکل بهزیستی: مدیرکل سازمان بهزیستی مستقر در استان

- مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی: مدیرکل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

مستقر در استان

- عضویت رئیس سازمان برنامه و بودجه و سرپرست کمیته امداد امام خمینی(ره) در هر

ستاد استانی (یعنی عضویت در ۳۱ ستاد استانی) محل تأمل است و اگر مقصود رئیس و

سرپرست استان است باید تصریح شود.

ماده (۱۸)

ماده (۱۸) - سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند تصدی و اداره هرکدام از وظایف سازمان‌ها و یا نهادهای موضوع این قانون را منطبق بر اساسنامه خود بر عهده بگیرند و یا با سازمان‌ها و نهادهای مذکور همکاری نمایند.

نکات قابل توجه ماده (۱۸)

- اطلاق اعطای اختیار به سازمان‌های مردم‌نهاد جهت تصدی و اداره هرکدام از وظایف

سازمان‌ها و نهادها، منطبق بر اساسنامه خود محل ابهام و اشکال است. توضیح اینکه

بسیاری از این وظایف به موجب قانون واگذار شده است و تکلیف ذاتی این سازمان‌ها

غیرقابل واگذاری است و از آنجا که مشخص نیست بر عهده گرفتن این وظایف از سوی

سمن‌ها به منزله واگذاری وظایف از سوی سازمان‌ها و نهادهاست یا خیر، محل ابهام است.



نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به آنچه در گزارش به تفصیل بیان شده است؛ می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد:

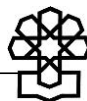
۱. اگرچه پرداختن به موضوع آسیب‌پذیران و آسیب‌دیدگان اجتماعی به مثابه یک مسئله اجتماعی، از سوی نظام سیاستگذار امری بسیار مهم و قابل‌تحصین است؛ اما ورود تخصصی و کارشناسی را طلب می‌کند.

۲. در صورت تصویب طرحی که ملاحظات کارشناسی در آن لحاظ شده باشد، آرامش و امنیت شهروندان و نیز ساماندهی اقشار آسیب‌پذیر از مزایای آن است. چراکه پرداختن به موضوعاتی از قبیل پالایش فضای عمومی شهرها از افراد خیابانی و ایجاد فضای امن جهت آرامش روانی مردم و نیز تحت پوشش قرار دادن افراد خیابانی، آسیب‌پذیر و نیازمند زیر تکفل نهادهایی خاص، امری مهم در راستای رفاه عمومی جامعه است.

۳. مقابله با سوءاستفاده‌کنندگان از افراد ضعیف مانند زنان، کودکان و معلولان و تدارک ایجاد ساختاری جدید جهت بهبود بخشیدن به راه‌های مبارزه با تکدی‌گری، ولگردی و غیره از اموری هستند که نیازمند اقدامات عاجل هستند.

۴. با عنایت به وجود قوانین و مقررات مختلف در خصوص موضوع طرح، تصویب قوانین جدید ضرورتی ندارد. اما نکته مهمی که می‌توان به آن اشاره کرد؛ وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی در این زمینه است؛ چراکه با وجود تورم قانونی در این حوزه، شاهد گسترش مسائل و آسیب‌های اجتماعی هستیم. بنابراین به نظر می‌رسد مطالبه نحوه و کیفیت اجرای قوانین فعلی و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در خصوص وظایف محوله به مراتب بیشتر از قانون‌نویسی مجدد اهمیت دارد.

۵. طرح پیشنهادی، از یک طرف به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد و از طرفی دیگر طریق تأمین هزینه جدید نیز در آن معلوم نشده است.
۶. طرح حاضر در رابطه با ریشه‌های تولید مسائل اجتماعی که منجر به چنین آسیب‌های اجتماعی می‌گردد و همچنین پیشگیری از بازتولید این مسائل حکمی را پیش‌بینی نکرده است.
۷. ادبیات مندرج در مقدمه توجیهی طرح، حاوی واژگانی مانند کلاش‌ها، ولگردهای معتاد، کریه و مشوه نمودن چهره شهر است که متناسب با عنوان کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی نیست. به نظر می‌رسد طراحان محترم می‌بایست در انتخاب مفاهیم و واژگان در طرحی که ماهیت آن «حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی» است ملاحظه لازم را داشته باشند.
۸. طرح فاقد مطالعات اجتماعی و پیوست فرهنگی است. ضرورت دارد برای ارائه طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با آسیب‌دیدگان اجتماعی، ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و فردی و نوع و شدت و میزان آسیب‌دیدگان اجتماعی مطالعه شود.
۹. در طرح باید اهداف، رویکرد، روش‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌ها مشخص شود. نقش و وظیفه هر دستگاه متناسب با وظایف قانونی و ذاتی مشخص شود. طرح از این منظر دارای ابهامات و کاستی‌های جدی است.
۱۰. با عنایت به ملاحظات قانونی و اجتماعی - فرهنگی مربوط به مسئله آسیب‌دیدگان اجتماعی مورد اشاره در طرح، می‌توان گفت طرح یادشده، به دلایلی از قبیل عدم توجه به مسائل و چالش‌های ساختاری در ایجاد مسئله، عدم توجه به لزوم فرهنگ‌سازی در خصوص نقش رفتارهای مردم در بازتولید مسئله، افزایش ناهماهنگی و ازهم‌گسیختگی



در فعالیت دستگاه‌های اجرایی مورد اشاره، عدم توجه طرح به ظرفیت‌های سازمان‌ها جهت اجرای وظایف محول، عدم جامعیت افراد تحت پوشش طرح، عدم جامعیت طرح در پوشش نهادهای مسئول، افزایش حجم جمعیت زندان‌ها و مغایرت با سیاست‌های قوه قضائیه، عدم توجه به ضرورت جداسازی برخی از اقشار مورد هدف در طرح از سایرین و فقدان نظام ارزیابی عملکرد و همکاری بین دستگاهی نمی‌تواند راهگشا باشد.

با توجه به جمیع موارد اشاره شده، به نظر می‌رسد طرح مذکور به دنبال توسعه مراکز اردوگاهی برای جمع‌آوری آسیب‌دیدگان اجتماعی به عنوان ساده‌ترین و در دسترس‌ترین راه‌حل است. بنابراین، کلیات طرح به دلیل نداشتن انسجام کافی جهت نیل به اهداف یادشده، ضعف رویکردی و راه‌حل‌محور و همچنین به دلیل اینکه بیش از آنکه در پی حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی باشد، در پی ساماندهی افراد خیابانی از فضاهای عمومی شهرهاست، قابل پذیرش نیست.

پیشنهاد می‌شود: با تشکیل کارگروهی طرح مورد بازبینی جدی قرار گیرد و جوانب آن متناسب با نیات طراحان و حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی بازنویسی شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۵۱۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حفظ کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی»

نام دفاتر: مطالعات اجتماعی (گروه آسیب‌ها و حمایت‌های اجتماعی)، مطالعات آموزش و فرهنگ، مطالعات اقتصادی، مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، مطالعات حقوقی
تهیه و تدوین کنندگان: سامان یوسف‌وند، علی خلیلی
ناظر علمی: محمدرضا مالکی
متقاضی: کمیسیون اجتماعی
اعضای کارگروه: آسیه ارحامی، ایمان تهرانی، علی عبدالاحد، محمدهادی سبحانیان، اردشیر بهرامی، محسن کرمانی
ناظران دانشگاهی: رضاعلی محسنی، عالیه شکرپیگی
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مجتمع‌های اردوگاهی
۲. کرامت آسیب‌دیدگان اجتماعی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۱۱/۲۴

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۸/۲/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۱۶