

## بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط به کودکان در ایران<sup>۱</sup>

محمد زاهدی اصل\* ، فرهاد بزرافکن\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۲/۲۷

### چکیده

کودکان یکی از گروه‌های هدف نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران هستند که جایگاه رفاهی آن‌ها همچنان محل مناقشه است. بررسی روند تاریخی سیاست‌های اجتماعی معطوف به کودکان در ایران می‌تواند نقشی در شناخت مشکلات مبتلابه این حوزه و به تبع آن کاهش آن‌ها داشته باشد. این پژوهش به بررسی تحولات قانون‌گذاری و نهادی مربوط به کودکان از زمان شکل‌گیری پارلمان در ایران می‌پردازد. روش انجام پژوهش از نوع اسنادی و به لحاظ ماهیت داده در چارچوب تحقیقات کیفی است. در این راستا، به بررسی قوانین و برنامه‌های مصوب و رویکردهای کلی هر سه دوره تاریخی به کودکی پرداخته شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که دوران پهلوی اول اگرچه قوانینی برای حمایت از کودکان به تصویب رسید اما دولت سعی داشت که عمدتاً نیازهای کودکان را در قالب خیریه‌ها و امور وقفی پاسخ دهد. در دوران پهلوی دوم، تلاش‌ها در این زمینه به تدریج شکل سازمان‌یافته و منسجمی به خود گرفت. در دوران جمهوری اسلامی ایران، کودک و کودکی محل توجه بیشتر و جامع‌تری از قانون اساسی گرفته تا سایر قوانین قرار گرفته، با این حال، تنش‌های بین رویکردهای سنتی یا دینی و رویکردهای مدرن، تعیین‌کننده ماهیت اغلب سیاست‌های معطوف به کودکی است که در بسیاری موارد منجر به محروم شدن کودکان از بسیاری حمایت‌ها شده است. اتخاذ رویکرد یکسان و لحاظ اقتضائات کودک ایرانی و نیز در پیش گرفتن فعال‌گرایی و اقدامات ایجابی برای همه کودکان مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی در این حوزه است.

**واژه‌های کلیدی:** کودک، سیاست‌گذاری اجتماعی، تحولات سیاست‌گذاری و نهادی، سیاست‌های معطوف به کودکی

۱- این مقاله برگرفته از رساله دکتری رشته رفاه اجتماعی با عنوان «تحلیل جایگاه رفاه کودک در نظام سیاست‌گذاری اجتماعی ایران» می‌باشد.

\* استاد مددکاری اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول). zahediasl@atu.ac.ir  
\*\* دانشجوی دکتری رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. f.bazrafkan@gmail.com

### مقدمه (بیان مسئله و ضرورت پژوهش)

فیلیپ آریه در کتاب قرون کودکی نشان داد که «کودکی» مفهومی برساخته طبقات متوسط و نیز برآمده از تغییر در جایگاه اقتصادی آن‌ها با جایگاه عاطفی داشت. تا پیش از تحولات مدرن جامعه صنعتی غرب، مفهوم کودکی در شکلی که امروز از آن استفاده می‌کنیم وجود نداشت. کودکی تحت‌الشعاع نظم اقتصادی و سیاسی، جایگاهی حاشیه‌ای و البته متفاوتی داشت (ذکایی، ۱۳۹۵: ۲۲). به دلیل انتشار جلوه‌ها و آثار جامعه صنعتی مدرن در سایر نقاط جهان، شرایط اجتماعی و فرهنگی جامعه ایران برکنار از این تحولات نبوده است. در این فرایند، کودکان یکی از گروه‌های اجتماعی به حاشیه‌رفته‌ای بودند که رفته‌رفته اسباب کشمکش و مباحث در عرصه عمومی شدند. شرایط منتهی به جنبش مشروطه در ایران آغازگاهی برای توجه عرصه عمومی به مسائل و مشکلات کودکان و اساساً کودکی است. با این حال، از زمان شکل‌گیری نظام پارلمانی و دوران پهلوی اول است که کودکان رفته‌رفته مورد توجه نظام سیاست‌گذاری اجتماعی قرار گرفتند. به تدریج، سیاست‌های اجتماعی مربوطه جنبه قانونی و رسمی به خود گرفته و مبنای عمل حاکمیت سیاسی قرار گرفتند. مهم‌تر از آن، بسیاری از نهادها و سازمان‌های متولی امور کودکان از دل این قوانین متولد شدند.

همان‌گونه که کیلی (۱۳۹۶: ۴۳) می‌گوید بسیاری از مسائلی که مطالعات کودکی در زمان معاصر درگیر آن‌ها هستند، دارای خط سیری تاریخی‌اند که آگاهی از این خط سیر می‌تواند نقشی اساسی در مسائل زمان حال بازی کند، با توجه به مشکلات و مسائل اجتماعی مبتلا به کودکان در ایران، تأکید بر این است که بسیاری از این مشکلات ریشه در فرایندهایی دارند که در گذشته اتفاق افتاده‌اند. بدین سبب، در این پژوهش سعی بر آن است که از زمان مشروطه و شکل‌گیری پارلمان در ایران این خط سیر توجه به کودکان در سیاست‌های اجتماعی دنبال شده و در سطحی بالاتر به شناخت ما از چالش‌های سیاست‌های اجتماعی معطوف به کودک کمک کند.

شرایط منتهی به جنبش مشروطه در ایران آغازگاهی برای توجه عرصه عمومی اگرچه به‌طور غیرمستقیم به مسائل و مشکلات کودکان و اساساً کودکی است. با این حال، از زمان شکل‌گیری نظام پارلمانی و دوران پهلوی اول است که کودکان رفته‌رفته مورد توجه نظام سیاست‌گذاری اجتماعی قرار گرفتند. چرا که سیاست‌های اجتماعی مربوطه جنبه قانونی و رسمی به خود گرفته و مبنای عمل حاکمیت سیاسی قرار گرفتند. مهم‌تر از آن، بسیاری از نهادها و سازمان‌های متولی امور کودکان از دل این قوانین متولد شدند. در این پژوهش، سعی بر آن است که قوانین، برنامه‌ها و آیین‌نامه‌های پیرامون حقوق کودکان از زمان شکل‌گیری پارلمان تا به امروز توصیف و تحلیل شوند. به دلیلی که بسیاری از حوزه‌ها و گروه‌های هدف سیاست‌گذاری اجتماعی از جمله کودکان در ایران در حاشیه بوده و به‌طور مستقیم جامعه هدف سیاست‌گذاری اجتماعی نبوده‌اند، تلاش خواهیم کرد تا همه سیاست‌هایی که کودکان را به‌طور مستقیم و غیرمستقیم مورد هدف قرار داده‌اند مورد بررسی قرار دهیم.

سیاست‌گذاری اجتماعی اساساً پدیده‌ای مدرن و با ظهور دولت‌های مدرن قوام پیدا کرده است. از این رو، شکل‌گیری قوه قانون‌گذاری که با مجلس شورای ملی آغاز می‌شود نقطه شروع بحث قرار می‌گیرد. از آنجا که عرصه سیاست‌گذاری اجتماعی عمدتاً (اگرچه در همه جوامع یکسان نیست) با ساحت سیاست و به‌طور مشخص با شکل و ماهیت حکومت مرتبط است، در این بخش سعی بر آن است که شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی مربوط به کودک در ایران را بر اساس نقاط عطف تحولات سیاسی (ظهور و سقوط شکل حاکمیت) مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد. به همین منظور، سامان‌دهی بحث را در سه دوره تاریخی قرار می‌دهیم: انقلاب مشروطه تا پایان دوره پهلوی اول (۱۳۲۰-۱۲۸۵)، سقوط رضاشاه تا انقلاب ۵۷ (۱۳۵۷-۱۳۲۰) و از انقلاب ۵۷ تاکنون.

## اهداف پژوهش

هدف اصلی این پژوهش مروری است بر تحولات قانون‌گذاری و نهادی کودکی در ایران است. در کنار توالی تاریخی این تحولات، سعی بر آن شده است که رویکرد کلی هر دوره تاریخی، از شکل‌گیری مشروطه تا به امروز بیان شود.

## سؤالات پژوهش

- چه سیاست‌های اجتماعی پیرامون کودکی از زمان مشروطه تا به امروز پیگیری و دنبال شده است؟
- رویکرد کلی دوره‌های تاریخی از صدر مشروطه تا به امروز نسبت به کودکی در ایران کدام‌اند؟

## رویکرد نظری

متناسب با دسته‌بندی هال و میجلی، سه دسته نظریه برای تحلیل سیاست‌های اجتماعی به کار می‌رود. نظریه بازنمایی که با طبقه‌بندی سروکار دارد و درصدد است تا پدیده‌های بسیار پیچیده سیاست اجتماعی را به مقوله‌هایی با قابلیت کنترل بیشتری تقلیل دهد تا از این طریق به درک رویکردهای مختلف سیاست اجتماعی یاری رساند. نظریه تبیینی یا تحلیل که در پی پاسخگویی به پرسش‌ها پیرامون ماهیت سیاست اجتماعی، کارکرد آن در جامعه و دلایل تحول آن می‌باشند و نظریه هنجاری برای تعیین چارچوب ارزشی سیاست اجتماعی به کار می‌رود (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۲۱). با توجه به ماهیت این پژوهش، لنز نظری برای دلایل شکل‌گیری سیاست‌ها، کارکرد آن‌ها و تحول آن‌ها رویکرد تبیینی یا تحلیلی است.

بلیک‌مور<sup>۱</sup> معتقد است که عوامل متفاوتی در شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی نقشی تعیین‌کننده دارند که عبارت‌اند از: صنعتی‌شدن، جنگ، فعالیت‌ها و رقابت‌های

---

1. Blakemore

مذهبی، کارآیی اقتصادی، تقاضای عمومی و کنترل اجتماعی. در زمینه کنترل اجتماعی می‌گوید: «برخی اوقات نظام رفاهی بیش از آن‌که بخواهد نیازها و یا حقوق ما را به‌عنوان شهروندانی آزاده برآورده کند، درصدد اعمال نظارت و کنترل بر ماست. صاحب‌نظران سیاسی در هر دو سوی چپ و راست، بر این عقیده‌اند که یک دولت بورکراتیک می‌تواند تحت نام تأمین کمک‌های رفاهی، نوعی از پدرسالاری اقتدارگرا را اعمال کند». از سوی دیگر، بلیک مور نیز بر این عقیده است که «تقاضای عمومی برای رفاه اجتماعی، بیشتر برآمده از توسعه دموکراسی بود. با استقرار مجالس انتخابی، رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی نیز در سطح بی‌سابقه توسعه یافت. این امر بیشتر نوعی توسعه از پایین به بالا بود تا نتیجه تلاش پدرسالارانه و از بالا به پایین حکومت‌ها» (بلیک‌مور، ۱۳۸۸: ۱۴۸-۱۴۶).

هال و میجلی<sup>۱</sup> بر این نظرند که بعد از جنگ جهانی دوم، اسنادی درباره حقوق بشر تدوین گردید که بخشی از دستور کار سیاست‌گذاری اجتماعی در دنیا بودند. منشور حقوق بین‌الملل شامل اعلامیه جهانی حقوق بشر<sup>۲</sup> (UDHR) در سال ۱۹۴۸، پیمان بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی<sup>۳</sup> (ICCPR) در سال ۱۹۶۶ و پیمان بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و سیاسی<sup>۴</sup> (ICESPR) در سال ۱۹۹۶ از آن جمله‌اند. در پی آن‌ها، پیمان‌های متعدد دیگری در ارتباط با تبعیض علیه زنان<sup>۵</sup> (CEDAW) در سال ۱۹۷۹، کنوانسیون علیه شکنجه<sup>۶</sup> (CAT) در سال ۱۹۸۴ و حقوق کودکان<sup>۷</sup> (CRC) در سال ۱۹۸۹ منعقد گردید (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۰).

- 
1. Hall & Midgely
  2. Universal Declaration of Human Rights
  3. International Covenant on Civil and Political Rights
  4. International Covenant on Economic, Social and Political Rights
  5. Committee on the Elimination of Discrimination against Women
  6. Convention against Torture
  7. Convention on the Rights of the Child

به‌طور طبیعی، چنین پیمان‌های حقوق بشری که شامل کودکان نیز می‌شوند توسط سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشری تدوین شدند که قبلاً (عمدتاً بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم) تأسیس شده بودند، البته به‌جز سازمان بین‌المللی کار که در سال‌های قبل جنگ جهانی دوم، سال ۱۹۱۹، شکل گرفته بود. پس از تصویب کنوانسیون حقوق کودک در سال ۱۹۸۹، قطعنامه سازمان ملل متحد برای پیشگیری از بزهکاری نوجوانان در سال ۱۹۹۵ و پس از آن سند «۲۰۳۰» سازمان یونسکو در سال ۲۰۱۵ دیگر اعلامیه‌های پیرامون دفاع از کودکان نیز تصویب شدند. صندوق کودکان ملل متحد و سازمان بهداشت جهانی از اثرگذارترین سازمان‌هایی بودند که در برجسته کردن حقوق کودکان در معرض خطر و تدوین سیاست‌گذاری‌های اجتماعی کودکان اثرگذار بودند.

همچنین، جامعه مدنی به‌عنوان حوزه‌ای عمومی است که پاره‌ای از مسائل اجتماعی در آن برجسته می‌شوند. برجسته‌سازی این مسائل در جامعه مدنی خود مقدمه‌ای برای در دستور کار قرار دادن سیاست‌های اجتماعی است. کارگزاران و بازیگران اصلی جامعه مدنی شامل نهادهای مردمی مبتنی بر اجتماع محلی از نوع خیرخواهانه، مذهبی یا غیرمذهبی، اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های مردم‌نهاد یا سمن‌ها هستند که رفته‌رفته ادبیات عرصه سیاست‌گذاری اجتماعی را تحت تأثیر قرار داده‌اند. روشنفکران بخشی از بدنه جامعه مدنی هستند که در هر دوره‌ای توجه سیاست‌گذاران را به انواع مشکلات اجتماعی جلب می‌کنند.

دیدگاه دیگری قائل به این است که مشی ملت‌سازی نقشی اثرگذار در شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی دارد. این دیدگاه، ضمن توجه به تأثیر سیاست‌ها و برنامه‌های اجتماعی بر فرایند ملت‌سازی و شهروندی و هویت ملی در دولت‌های صنعتی، به رابطه قوی بین ناسیونالیسم و سیاست‌گذاری اجتماعی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و دارای سابقه مستعمره‌شدگی نیز پرداخته‌اند. هرچند سطح حمایت و خدمات اجتماعی ارائه شده به شهروندان در آن کشورها تفاوت محسوسی دارد، بااین‌حال، شواهد آشکاری وجود دارد که برنامه‌های اجتماعی در کشورهای کمتر

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۵۳

توسعه‌یافته نیز عنصر کلیدی سیاست‌های ملت‌سازی به شمار می‌رود (Kepssa et al, 2011: 4).

جورج و دربون (۲۰۱۰) پنج عامل را در زمینه توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی و دولت رفاه شناسایی کرده‌اند. آن‌ها استدلال می‌کنند که هرچند جهت‌گیری‌های فلسفی و سیاسی عامل اصلی در تعیین و توسعه سیاست‌های اجتماعی هستند، این عوامل پنج‌گانه نیز بسیار موثرند. از نظر آن‌ها این عوامل دارای اثر متقابل بر یکدیگر و بر جهت‌گیری‌های سیاسی و فلسفی هستند (وصالی و امیدی، ۱۳۹۳: ۱۹۴).

#### عوامل اصلی در توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی

عامل	ویژگی‌ها
صنعتی شدن	توجه به ساختارهای اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی در نتیجه گسترش صنعتی شدن و ایجاد نیازهای جدید
منفعت‌ها	توجه به تأثیر دموکراسی و کنش‌های سیاسی به‌ویژه بر اساس منفعت گروه‌های ذی‌نفع و کنشگران جمعی در زمینه توزیع منابع قدرت، تحرک طبقاتی و تفاهم طبقاتی
نهادها	نهادهایی که ظرفیت دولت را تقویت می‌کنند و منابع در دسترس آن را بهبود می‌دهند، مانند: ملت‌سازی، شهروندی، نظام‌های قانونی و سیاسی
ایده‌ها	فرهنگ، ارزش‌های ملی و ایدئولوژی
عوامل بین‌المللی	تأثیرات فرا دولتی و فراملی، مانند: جنگ، جهانی‌شدن و حکمرانی جهانی
Gough, 2008, Gough & Therborn, 2010. به نقل از امیدی، ۱۳۹۳: ۳۰	

#### پیشینه تجربی پژوهش

رحمانیان و حاتمی (۱۳۹۳) در بررسی خود با عنوان «کودکی و تجدد در دوره رضاشاه» به وضعیت کودکان در دوره رضاشاه می‌پردازند؛ دوره‌ای که گفتمان سنتی در خصوص کودکان و کودکی در ایران در اثر برخورد با گفتمان غربی دچار بحران شد.

این دوران به‌عنوان دوره گذار از سنت به تجدد اثر خود را بر رویکرد به کودکی و بالاتر از آن مطرح‌شدن دوره کودکی گذاشت. شکل‌گیری مفهوم کودکی در دوره رضاشاه، نتیجه تحولاتی بود که از دوره پیشامشروطه آغاز شده و به‌عنوان بخشی از مطالبات متفکران دوران مشروطه درآمده بود. در نهایت، این مسئله‌بودگی کودکی در دوران پیش از مشروطه منجر به فرایندی شد که کودکان در کانون توجه سیاست‌گذاری حاکمیت قرار گرفت.

حسینی (۱۳۹۴)، در پژوهش خود با عنوان «بررسی ریسک‌های کودکان و سازوکار شکل‌گیری و مواجهه با آن‌ها در ایران بعد از انقلاب اسلامی» بعد از این دوره تاریخی به تحلیل برنامه‌ها و قوانینی پرداخته که به کودکان نظر داشتند. در این پژوهش، بررسی اسناد و قوانین و برنامه‌ها از سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۹۴ به‌عنوان قلمرو زمانی در نظر گرفته شد. پژوهشگر به ارزیابی عملکرد سه سازمان بهزیستی، شهرداری تهران و کمیته امداد امام در ارتباط با ریسک‌ها و مخاطرات کودکان در این برهه پرداخته است. ایشان دو دسته ریسک که سلامتی کودکان را تهدید می‌کنند تشخیص می‌دهند: ریسک‌های اساسی-قابلیتی و ریسک‌های ثانویه. ریسک‌های اساسی-قابلیتی به عدم اطمینان‌های بنیادین و نیازهای اساسی اشاره دارد که کودکان با آن مواجهند، ریسک‌هایی از نوع زنده‌ماندن کودک، بهداشت و سلامت، آموزش و پرورش و غیره. ریسک‌های ثانویه شامل سوءاستفاده عاطفی، جنسی، جسمی و اهمال و بی‌توجهی به کودک است. وی معتقد است که مواجهه با ریسک‌های کودکان از دوره صدارت امیرکبیر تا انقلاب ۵۷ به‌نوعی در راستای کنترل ریسک‌های اساسی-قابلیتی بوده و از انقلاب ۵۷ به این‌سو، به‌طور مشخص از دهه ۸۰ شمسی، ضمن توجه به ریسک‌های اساسی-قابلیتی، توجه به ریسک‌های ثانویه در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گرفت.



## روش پژوهش

روش انجام پژوهش کیفی از نوع اسنادی در گستره تاریخی ایران معاصر است. روش اسنادی، روشی کیفی است که پژوهش‌گر به وسیله آن تلاش می‌کند با استفاده نظام‌مند و منظم از داده‌های اسنادی به کشف، استخراج و طبقه‌بندی و ارزیابی مطالب مرتبط با موضوع پژوهش خود اقدام کند (Mogalakwe, 2006: 221-222). به صورت عملی، روش اسنادی در واقع تحلیل محتوای طیف وسیعی از اسناد مانند اسناد سازمانی، رسمی، گزارش‌ها، نامه‌ها و اظهارات مکتوب شاهدان دسته اول، در ارتباط با موضوع تحقیق است (Patton, 2002: 4). سند را می‌توان متنی نوشتاری، حاوی داده‌ها یا اطلاعاتی درباره یک موضوع با پدیده دانست. ولف طیف وسیع مواردی که می‌توانند سند تلقی گردند را چنین ترسیم می‌کند: «یک یادداشت، گزارش‌های موردی، قراردادهای پیش‌نویس‌ها، گواهی‌های مرگ، اظهارنامه‌ها، دفترچه‌های خاطرات، آمارها، گزارش‌های سالانه، گواهی‌ها، احکام قضایی، نامه‌ها یا اظهارنظرهای کارشناسانه» (Wolff, 2004: 284، به نقل از فلیک، ۱۳۸۸: ۲۷۵).

همچنین، روش اسنادی در بررسی‌های جامعه‌شناختی که پژوهشگر به دنبال یافتن خط سیر یا فرایند تکوینی پدیده‌های اجتماعی است کاربرد دارد. یکی از راهبردهای تقویت اعتبار در روش اسنادی سه‌سویه‌سازی<sup>۱</sup> است که مشتمل بر استفاده از منابع معتبر (به‌ویژه منابع دست‌اول)، ایجاد تنوع در منابع، بررسی منابع متعدد، کیفیت خواندن و انجام پژوهش، مشورت با متخصصان و رعایت موازین اخلاقی است (صادقی فسایی و عرفان‌منش، ۱۳۹۴: ۱۵)، که در این پژوهش با استفاده از منابع معتبر و تنوع منابع مورد توجه قرار گرفته است. در این پژوهش، با استفاده از اسنادی که در قالب قوانین و برنامه‌های رسمی پیرامون کودکان از زمان مشروطه تا به امروز وجود دارد، سیر تکوینی و نوع مواجهه با کودکان و کودکی در ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

## از انقلاب مشروطه تا پایان دوره پهلوی اول

به لحاظ تاریخی، اولین سیاست ثبت‌شده پیرامون کودکان در ایران مربوط به دوران امیرکبیر می‌باشد. به فرمان امیرکبیر در سال ۱۲۲۹ شمسی، قانون آبله‌کوبی به تصویب و در روزنامه وقایع اتفاقیه اعلام گردید: «در ممالک محروسه، ناخوشی آبله عمومی است که اطفال را عارض می‌شود که اکثری را هلاک کند، یا کور و معیوب می‌شود... اطباء چاره این ناخوشی را به این‌طور یافته‌اند که در طفولیت از گاو آبله برمی‌دارند و به طفل می‌کوبند. آن طفل چند دانه آبله بیرون می‌آورد و بی‌زحمت خوب می‌شود» (محمدی و قایینی، ۱۳۸۰: ۱۷، به نقل از غفاری و حسینی، ۱۳۹۴: ۸). به دلیلی که مسئله‌محور بودن حقوق کودک و مفهوم کودکی در صحنه سیاسی و اجتماعی در ایران پدیده‌ای مدرن و برگرفته از تجربه تاریخی جوامع غربی است، این سیاست امیرکبیر را نمی‌توان از این زاویه مورد بررسی قرار داد، بلکه صرفاً، از لحاظ تاریخی، آغازگاهی برای تبارشناسی توجه به کودکان است.

حقوقی که در آن زمان، دغدغه و اسباب دل‌مشغولی حاکمیت در مواجهه با مسائل پیش‌روی کودکان بوده باشد اساساً وجود نداشت. چرا که کودکی به‌عنوان یک مفهوم و یک دوره خاصی از حیات انسان همراه با نیازهای خاص خود ظهور نکرده بود؛ به تعبیر فیلیپ آریه، «تا پیش از دوران مدرن، کودکان گروهی ویژه با نیازها، علائق، منزلت و جایگاه اجتماعی یکسان و مشترک تلقی نمی‌شدند» (ذکایی، ۱۳۹۵: ۲۲). این وضعیت تا اواخر دوره قاجار و سال‌های پیش از انقلاب مشروطه تداوم داشت تا این‌که تحت تأثیر عواملی، کودکان مورد توجه واقع شدند:

توجه اندیشه‌گران متجدد ایرانی به آموزش کودکان تحت تأثیر جنبش اصلاحی قرن نوزدهم اروپا تحت عنوان «پداگوژی یا تعلیم و تربیت تجربی»، از این حیث که اصلاح ساختار آموزشی را به‌عنوان یکی از پیش‌شرط‌های ترقی ایران به حساب می‌آوردند؛ حضور بیگانگان در ایران و گزارش‌های آنان از کار کودکان در کارگاه‌های

فرش‌بافی و ... توجه سازمان تازه تأسیس بین‌المللی کار را به روند مشقت‌بار کودکان در ایران جلب کرد که این موضوع کودکان را برای نخستین بار به موضوعی قابل‌بحث در روابط سیاسی ایران و سازمان‌های بین‌المللی تبدیل کرد؛ قانون اساسی مشروطه، انجمن‌ها و احزاب سیاسی به چندین طریق در تبدیل کودکان به مسئله‌ای اجتماعی و مهم در سپهر اندیشه اجتماعی ایرانیان یاری رساندند. به‌نوعی، شرط سنی شرکت در انتخابات یا عضویت در انجمن‌ها و احزاب، خود تعریف جدیدی از حد رشد، پایان کودکی و آغاز فعالیت‌های اجتماعی می‌داد که پیش از آن بی‌سابقه بود و برخی از احزاب سیاسی خواستار ممنوعیت کار و مزدوری برای کودکان زیر سن خاصی شدند (حاتمی، ۱۳۹۵: ۱۹-۱۵).

تا پایان دوره قاجاریه نه‌تنها کودکان به‌کانون بحث جدی اندیشه‌گران متجدد تبدیل‌شده بودند، و برای آنان کتاب‌های درسی خاص و مناسب سن‌شان، کتاب‌های داستانی ویژه و ابزار و وسایل کمک‌آموزشی تدارک دیده بود بلکه سخن درباره آنان به مذاکرات مجلس شورای ملی نیز کشیده شده بود. مذاکرات مجلسیان درباره دختران خردسال قوچانی که در اثر فقر اقتصادی خانواده‌های خود و فشار مالی حکمران خراسان - آصف‌الدوله - به ترکمنان فروخته‌شده بودند (نجم‌آبادی، ۱۳۸۱، به نقل از حاتمی، ۱۳۹۵: ۲۳-۲۲)، نمونه‌ای از مسئله آمیز شدن کودکان در آن عصر بود.

متفکران اجتماعی ایران در اواخر دوره قاجار و در آستانه انقلاب مشروطه، تحت تأثیر پیشرفت‌های غربی، مبنای تعالی و ترقی جامعه را در آموزش می‌دیدند. مسکوب می‌گوید: «انقلاب مشروطه (۱۱-۱۹۰۵) خواستار دموکراسی پارلمانی مشروطه بوده و اهداف اجتماعی آن نسبتاً محدود بودند اما به تأسیس اولین نظام آموزشی دولت‌محور ملی در ایران کمک نمود (اصل ۱۹ قانون اساسی مشروطه). در واقع، آموزش و پرورش بارها و بارها در اعلامیه‌های کلیه گروه‌های سیاسی مورد توجه قرار گرفت. آموزش و

پرورش به‌عنوان ابزار اصلی نوسازی<sup>۱</sup> و روشنفکری تصور می‌شد، که هر ملتی که آرزوی پیشرفت و توسعه را در سر داشته باشد، باید به بهبود این ابزارها بپردازد» (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۰۶-۳۰۵).

البته در آستانه مشروطه (شکل‌گیری مجلس شورای ملی)، دل‌مشغولی این متفکران آموزش به معنای عام آن، به عبارتی، به معنای آگاهی‌بخشی و روشنگری بود. با این حال، کودکان، به‌طور خودبه‌خود، گروهی بودند که هدف اصلی این فرایند اصلاحی از طریق آموزش بود. از این رو، اولین قانون مربوط به کودکان که بعد از وقوع انقلاب مشروطه و شکل‌گیری مجلس شورای ملی (مجلس دوم) در ۲۸ ماده به تصویب رسید، «قانون اساسی معارف<sup>۲</sup>» در سال ۱۲۹۰ شمسی مربوط به آموزش کودکان بود. بر اساس ماده سوم این قانون «تعلیمات ابتدائیه برای عموم ایرانیان اجباری است» و بر اساس ماده پنجم، «هرکس مکلف است اطفال خود را از سن هفت به تحصیل معلومات ابتدائیه وادارد اعم از این که در خانه باشد یا در مدرسه». نکته جالب این‌که، در این قانون، احداث مدارس غیردولتی تحت عنوان مدارس یا مکاتب «غیررسمی» به رسمیت شناخته شده بود.

از یک‌سوی، ماده (۲۴) این قانون می‌گوید «مخارج مدارس غیرمجاننی دولتی از محل حق‌التعلیمی است که از شاگردان اخذ می‌شود و چنانچه کسری داشته باشد بر عهده دولت است». از سوی دیگر، بر اساس ماده (۲۵)، «مکاتب و مدارس مجانی که به خرج دولت اداره می‌شود فقط برای تمتع اطفال فقرا و اشخاصی است که رسماً عدم بضاعت آن‌ها از طرف مأمورین رسمی محلی تصدیق شده باشد»، که به‌نوعی رویکرد این قانون رسمی و سراسری را پسماندی نشان می‌دهد. چرا که این قانون دولت را متولی اصلی هزینه برای تحصیلات کودکان همه اقشار جامعه نمی‌داند، بلکه ورود

---

1. modernization  
2. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90163>

دولت را به نفع اقشار ضعیف و در مواقعی که مدارس و مکتب‌های غیردولتی دچار کمبودهای مالی می‌شدند مجاز می‌دانست.

در اواخر دوران قاجار و به‌ویژه بعد از انقلاب مشروطه و هم‌زمان با دگرگونی‌های اجتماعی و فرهنگی همچون رشد بهداشت در جامعه، پیشگیری از بیماری‌های کشنده، بهبود تغذیه کودکان، افزایش آموزشگاه‌های نو، بهتر شدن کیفیت آموزش و پرورش و بالا رفتن سطح آگاهی شماری از مادران و پدران، زندگی کودک ایرانی نیز کم‌کم چشم‌انداز امیدوارکننده‌ای یافت. در این تاریخ، عمده ریسک‌های شناخته‌شده در مورد کودکان، همان ریسک‌های اساسی-قابلیتی است و حرکت‌هایی هرچند پراکنده در جهت کنترل آن‌ها صورت می‌گرفت (محمدی و قایینی، ۱۳۸۰: ۲۹-۲۳).

در تاریخ ۲۵ آذر ۱۳۰۲، والی کرمان و سیستان و بلوچستان فرمانی برای حمایت از کارگران کارگاه‌های قالی‌بافی صادر کرد. این فرمان معطوف به گروه سنی کودکان نبود بلکه ناظر بر مسائل گروهی از کارگران صادر شد. با این حال، یکی از بندهای این فرمان عنوان می‌دارد که «پسران کمتر از ۸ سال و دختران کمتر از ۱۰ سال در این کارگاه‌ها به کار گمارده نشوند» (عراقی، ۱۳۹۲: ۷۵-۷۴) و در بندهای متعدد آن کارفرمایان مجبور شدند نیمکت‌های مناسبی برای کودکان فراهم آورند و محل کارگاه‌ها را از زمین‌های مرطوب و نمناک به مکانی آفتاب‌گیر منتقل کنند (حشمتی رضوی، ۱۳۷۱: ۱۱۵-۱۱۴ به نقل از حاتمی، ۱۳۹۵: ۱۵۳).

شایان‌ذکر است اشاره شود که ایران ۹ سال قبل از فرمان والی کرمان و سیستان و بلوچستان، یعنی در سال ۱۹۱۴ میلادی / ۱۲۹۳ شمسی، به عضویت سازمان بین‌المللی کار درآمد. گزارشی که حکومت ایران از سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۳۰۲ به خاطر اوضاع اسفناک کاری کارگران قالی‌بافی کرمانی دریافت کرد عامل اصلی صدور فرمان والی آن ایالت بود (حاتمی، ۱۳۹۵: ۱۷). یک سال بعد در سال ۱۳۰۳ شمسی، فرمانی از سوی دولت تحت عنوان «قانون کارخانه‌ها و کارگاه‌های قالی‌بافی» صادر شد که در آن ضمن وضع قوانین مفصل‌تری دربارهٔ نقشهٔ ساختمان، شرایط بهداشتی

کارخانه‌ها، اوضاع کار، ساعت‌های کار روزانه و میزان دستمزدها، سن قانونی کار کودکان شاغل در کارگاه‌های قالی‌بافی دو سال افزایش یافته بود. در این فرمان که فراگیر و درباره کل ایالات بود، کارفرمایان اجازه استخدام پسران کمتر از ده سال و دختران کمتر از سیزده سال را نداشتند (فلور، ۱۳۷۱: ۱۱۸-۱۱۵).

نباید از یاد برد که این فرامین در ساختار حکومتی مشروطه صادر می‌شدند، بر این اساس علی‌رغم ذکر نام «قانون» بر عنوان این فرمان‌ها، این مجموعه دستورات دولتی چیزی جز بخش‌نامه‌های دولت مرکزی به والیان تحت حکومتش نبود. فرمان «قانون کارخانه‌ها و کارگاه‌های قالی‌بافی» تنها بخشنامه دولتی در سراسر دوره پهلوی اول است که بدون در نظر گرفتن کار کودکان در سایر بخش‌های صنعتی تنها و منحصراً درباره کارگاه‌های قالی‌بافی سراسر کشور صادر شده است. حتی در نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی که در ۱۵ مرداد سال ۱۳۱۵ به تصویب مجلس شورای ملی رسید نیز هیچ اشاره‌ای به حداقل سن مجاز کار در کارخانجات و مؤسسات صنعتی نشده بود. گرچه ماده‌ای در همین قانون که صاحبان کار را مکلف می‌کرد به دستور وزارت معارف و به خرج آن وزارتخانه، کلاس‌های مخصوص برای درس خواندن مزدورانی که از هیجده سال کمتر دارند، تهیه نموده و در روزهای تعطیل به میزان چهار ساعت با کاستن از مدت زمان کار، آن‌ها را به تحصیل وادارد، به‌صراحت حاکی از حضور و کارگران زیر هیجده سال در مراکز جدید صنعتی بود (حاتمی، ۱۳۹۵: ۱۵۵).

«قانون مجازات عمومی» اولین قانون مدون جزایی ایران توسط قوه قانون‌گذاری بود که تاریخ ۲۳ دی‌ماه سال ۱۳۰۴ به تصویب رسید. این قانون ناظر بر مجازات افراد به‌طورکلی بود که در برخی مواد کودکان را در برمی‌گرفت. این قانون از حیث قواعد و مقررات شکلی، موضوع رسیدگی به اتهام کودکان و نوجوانان مقررات خاصی پیش‌بینی نشده بود. فقط در صورتی که نوجوانان بین ۱۵ تا ۱۸ سال مرتکب جرم جنایی

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۶۱

می‌شدند، به موجب ماده (۳۷) قانون مزبور برخلاف بزرگسالان، رسیدگی به اتهام و محاکمه ایشان در دادگاه جُنحه مقرر شده بود (موذن‌زادگان، ۱۳۸۷: ۲۲).

در زمینه قوانین کیفری ماهوی قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴، مقنن در تعیین واکنش کیفری علیه کودکان و نوجوانان معارض با قانون، هرچند نسبت به بزرگسالان (اشخاص بالای ۱۸ سال) کیفرهای ملایمی برقرار کرده بود، اما همچنان این کیفرها جنبه سرکوب‌گری و آزاردهندگی داشت (همان: ۲۴). در خصوص حمایت از بزه‌دیدگی کودکان و نوجوانان در قانون مجازات عمومی، مقررات جامعی ملاحظه نمی‌شود، جز این‌که در ذیل فصل سوم از باب سوم این قانون تحت عنوان «جنحه و جنایت نسبت به اطفال» به شرح مواد ۲۰۱-۱۹۵، مقرراتی در راستای حمایت از اطفال بزه‌دیده مقرر شده بود.

در سال ۱۳۱۰ شمسی، مسئولان فرهنگ و آموزش برای حفظ سلامت کودکان محصل، «نظامنامه صحیه مدارس» را تصویب کردند که بر اساس آن نحوه معماری مطلوب مدارس، طرز نشستن و فاصله چشم کودکان از کتاب، برنامه درسی مناسب توان کودکان و ... مشخص شده بود (روزنامه اطلاعات، ۱۳۱۰: ۳، به نقل از حاتمی، ۱۳۹۵: ۳۳). حکومت پهلوی در راستای تضعیف زمینه‌های قدرت مالی و اجتماعی نهاد مذهب، در عرصه قانون‌گذاری با تصویب قوانین مدنی جدید دست به تغییراتی زد که تفسیری جدید از مفهوم کودکی، رشد و سن ورود افراد به اجتماع بود. یکی از اصلی‌ترین نمادهای این موضوع، تصویب قانون جدید ازدواج در ۲۳ مرداد سال ۱۳۱۰ بود که بر اساس ماده سوم آن، ازدواج با دخترانی که فاقد استعداد جسمانی بودند، ممنوع اعلام شده و مرتکبین به مجازاتی بین یک تا سه سال حبس یا جزای نقدی از دویست تا دو هزار تومان محکوم می‌گردیدند.

قانون جدید ازدواج دختران پیش از رسیدن به سن شانزده سال شمسی تمام و پسران را قبل از پایان هیجده سالگی ممنوع می‌کرد. اما دو سال بعد، مجلس به پیشنهاد دولت «قانون غیررشد دانستن افراد زیر ۱۸ سال در کلیه معاملات به‌استثنای نکاح و

طلاق» را به تصویب رساند که بر اساس آن سن مجاز فعالیت مالی و اقتصادی افراد بر مبنای قاعده عقلانی رشد تعیین گردیده بود و به مراتب از سن مجاز برای ازدواج و ورود به زندگی مشترک بالاتر بود. بر اساس این قانون، «افراد زیر هیجده سال تمام اعم از ذکور و اناث در کلیه معاملات و عقود و ایقاعات به استثنای نکاح و طلاق غیررشدید» تلقی شده بود (حاتمی، ۱۳۹۵: ۳۴-۳۵). در تاریخ ۱۴ دی‌ماه سال ۱۳۱۰، مجلس شورای ملی قانون اجازة الحاق دولت ایران به قراردادهای بین‌المللی پاریس و ژنو راجع به جلوگیری از رفتار جنایت‌آمیز نسبت به زنان و کودکان را به تصویب رساند.<sup>۱</sup> تأکید بر آموزش بهداشت به کودکان و گنجاندن درسی به نام «حفظ‌الصحه» در برنامه درسی مدارس به‌خصوص دخترانه همراه با سخت‌گیری‌های وزارت معارف برای ارائه گواهینامه تندرستی به‌عنوان یکی از شروط ثبت‌نام در مدارس سراسر کشور تا حد بسیار زیادی در شناسایی و درمان بیماری‌های کودکان مؤثر بود. در این رابطه می‌توان به بخشنامه شماره ۸۳۱ وزارت معارف در ۱۱ شهریور سال ۱۳۰۴ شمسی اشاره کرد که در آن مدیران مدارس دولتی موظف شدند برای ثبت‌نام کودکان در مدارس از آن‌ها تصدیق آبله‌کوبی دریافت کنند و در صورت مخالفت با واکسیناسیون، آنان را از مدرسه اخراج نمایند (مجله تعلیم و تربیت، ۱۳۰۴: ۳۷-۴۰). بعدها، مجلس شورای ملی در ۱۱ خرداد سال ۱۳۲۰، به دلیل شایع بودن بیماری‌های همه‌گیر در میان کودکان، قانون «طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار» را در ۲۴ ماده به تصویب رساند که در بندهای متعددی از آن شرایطی برای پیشگیری از انتقال این بیماری‌ها به کودکان پیش‌بینی شده بود. ماده یازدهم این قانون والدین کودکان شیرخوار را موظف می‌ساخت پیش از استخدام دایه با مراجعه به پزشک و دریافت گواهینامه تندرستی از سلامت او مطمئن شوند. فصل دوم این قانون به «بیماری‌های واگیردار» مانند آبله، وبا و اسهال‌های وبایی شکل، سرخچه، دیفتری و ... اختصاص داشت. طبق ماده شانزدهم این

---

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92423>



بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۶۳

قانون، آبله‌کوبی در چهار نوبت بدو تولد، هفت‌سالگی، سیزده‌سالگی و بیست‌ویک سالگی اجباری بود و کلیه نهادهای آموزشی و اداری در هنگام ثبت‌نام یا استخدام افراد موظف به دریافت گواهینامه آبله‌کوبی بودند (حاتمی، ۱۳۹۵: ۱۲۵).

شکل‌گیری بلدیة در ایران معاصر نقطه عطفی در توجه به مشکلات مربوط به کودکان و سیاست‌گذاری اجتماعی معطوف به آنها بود. اولین بلدیة قانونی در تهران در سال ۱۲۸۹ شمسی (نزدیک به ۳ سال پس از تصویب قانون تأسیس بلدیة در مجلس شورای ملی) ایجاد گردید. با تدوین نظام‌نامه‌ای در هیأت دولت در سال ۱۳۰۰ شمسی، اداره بلدیة وابسته به دولت شد (ملک‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۳۲-۱۳۰). اداره خیریه وابسته به بلدیة سه دایره تحت عناوین "دارالایتام"، "دارالمساکین" و "کارخانه‌های بلدی" تشکیل داد. یکی از وظایف بلدیة «حفظ اطفال بی‌صاحب و اتخاذ تدابیر لازمه در مواقع بروز امراض مسریه» بود. از آن‌جا که نهادهای مذهبی نیز دیگر از قدرت قبلی‌شان کمتر اثری دیده می‌شد، در راستای سیاست‌های دولت برای رفع موانعی که بر سر راه رسیدگی به ایتام وجود داشت، بلدیة وارد عمل شد و با تأسیس اولین یتیم‌خانه واقع در خیابان ری عده‌ای از ایتام را گردآوری کرد و تحت سرپرستی خود گرفت (مختاری اصفهانی، ۱۳۸۰: ۵۸۶).

تحت حمایت بلدیة، تأسیس مراکز معاینه عمومی و مجانی برای اطفال نوزاد، تأسیس شیرخوارگاه (دارالرضاعه‌ها) در تمام نقاط کشور برای تغذیه اطفال نوزاد خانوادہ‌های بی‌بضاعت و تقسیم شیر بین اطفال فقیر، برپایی مجالس سخنرانی و همایش و تبلیغات صحی برای آشنا کردن افراد غنی و فقیر جامعه درباره اهمیت حفظ سلامت و طرز نگهداری و تغذیه اطفال نوزاد و در نهایت تصویب قانونی برای آبله‌کوبی اجباری و تعمیم آگاهی نسبت به معاینه اطفال نوزاد به‌صورت عمومی و مجانی به‌عنوان مؤثرترین راه‌های نجات جان نوزادان از مرگ در اولویت‌های رفاهی و اجتماعی دولت قرار گرفت (ملک‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۳۸).

تشکیل «جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران» در سال ۱۳۰۱ یکی دیگر از مؤسسات مهمی بود که همچون بلدیة در راه ایجاد دارالایتام و دارالتربیه، تأسیس بیمارستان، کمک و همراهی آسیب‌دیدگان، انجام درمان و معالجه فقرا و خانواده‌های بی‌بضاعت، کمک به مستمندان، نگهداری و حمایت از عجزه، کمک به مؤسسات خیریه و امثال آن خدمات ارزنده‌ای نمودند (محسنی، ۱۳۷۲: ۴۳). در این سال‌ها، با الگوبرداری از برنامه‌های بهینه‌سازی زندگی در غرب تلاش می‌شد تا در نخستین گام به وضعیت بهداشتی کودکان پرداخته شود و با اجرای برنامه‌های پیشگیری، کودکان را از کام مرگ نجات دهند. در سال ۱۳۰۴، اداره کل صحیة مملکتی تصمیم گرفت که همه شاگردان دختر و پسر مدرسه‌های تهران آبله‌کوبی شوند. در سال ۱۳۰۶، جمعیت شیر و خورشید سرخ به منظور حمایت از کودکان و نوزادان به تربیت پرستار برای بیمارستان‌ها و درمانگاه‌ها پرداخت که با بهداشت و تندرستی کودکان پیوند داشت. همچنین تشکیل جمعیت حمایت از کودکان کر و لال از سوی جمعیت شیر و خورشید سرخ نشانه توجه به کودکان کم‌توان و ناتوان بود (محمدی و قایینی، ۱۳۸۱: ۴۵).

برای نخستین بار نیز در قانون مدنی ایران، کودکان مورد حمایت واقع شدند و حقوقی برایشان در نظر گرفته شد. طبق تبصره ماده ۱۷ «نظام‌نامه دفتر محجورین و تحریر ترکه» مصوب ۱۳ مرداد سال ۱۳۱۶ مقرر شد که برای نگهداری کودکان بی‌سرپرست و بی‌بضاعت از محل درآمد اوقاف منابع مالی لازم تأمین شود و عایدات اوقافی به مصرف آنان برسد. چرا که در برخی از شهرها به واسطه این‌که از سوی اقشار مختلف جامعه آن‌گونه که لازم است و انتظار می‌رفت مساعدت و کمکی و از مشارکت آن‌ها خبری نبود، عملاً بودجه حکومتی قادر به تأمین مخارج نگهداری و محافظت از نیازمندان نبود. در نتیجه، از محل عایدات موقوفات و مؤسسات و مکان‌های وقفی اعتبار لازم را باید تأمین می‌کردند. چنانچه در کرمانشاه از محل عایدات دولت از موقوفات جامی عبدالغنی که تولید آن با حکومت وقت بود، اعتبار مورد نیاز برای کارهای عام‌المنفعه بلدیة تأمین گردید (شفق سرخ، ۱۳۰۵: ۶۵۱)، یا در تعامل با سایر

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۶۵

ارگان‌های دولتی، همکاری‌هایی به‌منظور تأمین مخارج مراکز عام‌المنفعه مشاهده می‌شد، مانند پرورشگاه و بنگاه عام‌المنفعه‌ای که با نظارت بهداری اصفهان فعالیت می‌کرد و متجاوز آر صد نفر پسر و دختر یتیم را شبانه‌روز نگهداری می‌نمود (ملک‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۴۰).

همچنین، از اواخر دوره قاجاریه توجه به ورزش در کنار بازی‌ها به‌عنوان عاملی مهم در سلامت جسم و جان کودکان و راهی برای گذراندن اوقات فراغت مورد توجه قرار گرفت. میرزا عبدالرحیم طالبوف تبریزی از ضرورت گنجاندن درس ورزش در شمار دروس مدرسه‌های جدید سخن گفت و سید حسن تقی‌زاده «یکی از اسرار بزرگ غیرمعلومه و غیرمشهور ملل غربی» را در ورزش بدنی و انواع بازی‌های مربوط به آن دانست. حکومت رضاشاه که با تمام قدرت در جهت اجرای قانون معطل‌مانده آموزش عمومی و اجباری تلاش می‌کرد، بر اساس قانون مصوب ۴ شهریور ۱۳۰۶ شمسی، ورزش را در مدارس سراسر کشور اجباری کرد. شش سال بعد در سال ۱۳۱۲ شمسی، مستشار آمریکایی تربیت‌بدنی به نام گیسن استخدام شد و در سال ۱۳۱۸ دانشسرای مقدماتی تربیت‌بدنی در تهران و سپس در شهرستان‌ها افتتاح گردید. همچنان که در سال ۱۳۱۳ هسته مرکزی انجمن تربیت‌بدنی و پیش‌آهنگی ایران تشکیل شده، ریاست آن به ولیعهد سپرده شد. بنابراین، درحالی‌که آموزش عمومی و اجباری ابتدایی بخشی از وقت روزانه کودکان را در سراسر کشور به خود اختصاص می‌داد، تبلیغ ورزش به‌عنوان ابزاری برای گذراندن اوقات فراغت در کنار فواید دیگر آن مانند سلامت جسم و آموزش روحیه جمعی و نظم اجتماعی، چهره‌ای جدید به زندگی روزمره، بازی‌ها و اوقات فراغت کودکان در دوره رضاشاه می‌بخشید (حاتمی، ۱۳۹۵: ۱۶۹-۱۶۸).

«بنگاه حمایت از مادران و نوزادان» در سال ۱۳۱۹ شمسی به‌عنوان یک موسسه عمومی و غیردولتی از سوی فوزیه همسر ولیعهد تشکیل شد. هدف از تشکیل این موسسه خیریه، حمایت از مادران و نوزادان و بینوایان بود. هزینه این بنگاه از محل کمک و مساعدت و همراهی خیرخواهان تأمین می‌شد. البته چون ریاست عالی آن بر

عهدۀ همسر ولیعهد وقت بود، عملاً این نهاد از خدمات نهادهای دولتی و مسئولان کشور نیز بهره‌مند بود و از بودجهٔ عمومی نیز تا حدودی کمک دریافت می‌کرد. این بنگاه برای نخستین بار - برابر مدعیات رسمی - برای ۵۰۰ خانوار بینوا لباس، خوراک، سوخت و اثاثیۀ زمستانی تأمین کرد. شایان‌ذکر است که علی‌القاعده از آن‌جا که موسسه خیریهٔ مذکور غیردولتی است، نمی‌بایست در مجموعهٔ نهادهای دولتی قرار گیرد، ولی نظر به این‌که این موسسهٔ عمومی در عمل متکی به منابع دولتی بود و مدیریت آن نیز در اختیار دربار و مسئولان دولتی قرار داشت، در زمرهٔ نهادهای عمومی تحت چتر حمایتی دولت قرار می‌گیرد (اکبری، ۱۳۹۵: ۱۶۷).

توجه به کودکان را در دورهٔ پهلوی اول می‌توان مربوط به پدیده‌هایی مانند ملت‌سازی، ارزش‌های ملی، ایدئولوژی و توسعه‌یافتگی در نظر گرفت. در دورهٔ پهلوی اول، کودکان به‌عنوان آینده‌سازان میهن به‌کانون توجه دولت درآمده و نقش محوری در برنامه‌ریزی‌های کلان جمعیتی، اقتصادی، بهداشتی و ... یافته بودند. آموزش مهم‌ترین عرصه‌ای بود که چنین سیاست‌های کلانی از طریق آن اجرا می‌شد. رشد و گسترش آموزش عمومی در طی دورهٔ حکومت رضاشاه چنین مدعایی را نشان می‌دهد. آن‌چنان‌که آبراهامیان (۱۳۸۹) می‌گوید ایجاد نظام واحد آموزشی در کشور یکی از اهداف اصلاحات بود. شمار دانش‌آموزان ایران در سال ۱۳۰۲/۱۹۲۳، شامل دانش‌آموزان مدارس دولتی و خصوصی، حوزه‌های علمیه، میسیونری‌ها و مدارس اقلیت‌های دینی در مجموع کمتر از ۹۱۰۰۰ نفر بود که کم‌تر از ۱۲۰۰۰ از آن‌ها، دانش‌آموزان مدارس دولتی بودند (ایران‌شهر، ج ۳). در مجموع ۶۵۰ مدرسه در کشور وجود داشت که شامل ۲۵۰ مدرسهٔ دولتی، ۴۷ مدرسهٔ میسیونری، و بیش از ۲۰۰ مکتب‌خانه می‌شد. شمار دانش‌آموزان دختر - که همگی در مدارس میسیونری بودند - کم‌تر از ۱۸۰۰ نفر بود. تا سال ۱۳۲۰/۱۹۴۱، تعداد مدارس تحت پوشش دولت به ۲۳۳۶ مدرسهٔ ابتدایی با ۲۱۰۰۰۰ دانش‌آموز و ۲۴۱ دبیرستان با ۲۱۰۰۰ دانش‌آموز از جمله ۴۰۰۰ دانش‌آموز دختر رسید. مدارس میسیونری‌ها و همچنین مؤسسات آموزشی

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۶۷

اقلیت‌های دینی، «ملی» اعلام شدند. مکتب‌خانه‌ها نیز در نظام دبیرستان‌های دولتی ادغام شدند. نظام آموزشی دولتی از سیستم آموزشی فرانسه الگوبرداری شد و بر اساس آن مدارس به دو سطح شش‌ساله ابتدایی و متوسطه تقسیم شد (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۵۸).  
باین‌همه، تا پایان این دوره، تجربه کودکی در میان همه اقشار و طبقات اجتماعی، شهری و روستایی یکسان و همانند نبود. مثال اجرای قانون ازدواج در این دوره خود حکایت از یک تجربه واحد برای کودکان نبود، بلکه شاید اصطلاح دوران‌های کودکی مناسب‌تر این دوره باشد.

### دوران پهلوی دوم تا انقلاب ۵۷

با لشکرکشی متفقین و کناره‌گیری رضاشاه در سال ۱۹۴۱ (۱۳۲۰ شمسی)، فصل جدیدی در جنبش‌های اجتماعی و سیاست اجتماعی ایران گشوده شد (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۰۹). در این دوران، گشایشی در فضای سیاسی ایجاد شد که بسیاری از نیروهای سیاسی و اجتماعی نمایای بخش‌هایی از جامعه سعی در برجسته کردن مطالبات و حقوق گروه‌های هدف سیاست‌گذاری اجتماعی داشتند. آبراهامیان (۱۳۸۹) به روایت سفارت بریتانیا می‌گوید حزب توده [به‌عنوان نیروی سیاسی فعال در آن زمان] دست به ترغیب دولت به اجرای نخستین قانون جامع کار در خاورمیانه زد که یکی از وعده‌های این قانون لغو کار کودکان بود (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۰۴). در مردادماه سال ۱۳۲۲ مجلس شورای ملی، «قانون راجع به آموزش و پرورش عمومی اجباری و مجانی» در ۱۶ ماده به تصویب رساند. بر اساس ماده یک این قانون، «دولت موظف است از سال ۱۳۲۲ تا مدت ۱۰ سال تعلیمات (آموزش و پرورش) ابتدایی را در تمام کشور به تدریج عمومی و اجباری سازد».

همچنین، هیأت وزیران در ۱۱ خرداد ۱۳۲۵ «صندوق تعاون روستایی» تأسیس کرد که بخشی از وظایف آن نگاه‌داری و تربیت اطفال یتیم و تهیه وسایل کار آنها و نگاه‌داری بیماران بی‌بضاعت، و هم‌چنین ساختمان و تأسیس کودکان‌ها و دبستان‌ها

بود. کمیسیون مشترک مجلس شورای ملی و مجلس سنا در تاریخ ۵ مرداد ۱۳۳۴ گام دیگری در راستای توجه به بعضی امور تأمین اجتماعی روستاییان برداشت و قانون «سازمان عمرانی کشور و ازدیاد سهم کشاورزان» را تصویب کرد. ماده هفتم این قانون به «تأمین وسایل بهداشت و نگهداری و تربیت یتیمان بی‌سرپرست و تأمین وسایل معاش آن‌ها و مشغول بودن به کارهای مفید» می‌پرداخت (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۲-۵۰).

در تاریخ اسفند ۱۳۲۵، بنا به پیشنهاد دکتر اقبال، وزیر بهداشتی وقت، «انجمن خدمات اجتماعی» را تأسیس کرد [بعدها نام این انجمن به سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی تغییر یافت]. به موجب ماده یکم اساسنامه این انجمن، نهاد مزبور تحت نظر و ریاست عالیة محمدرضاشاه [ولیعهد] و تولیت اشرف پهلوی در تهران تشکیل می‌شود. برخی از وظایف این سازمان که مربوط به کودکان بود عبارت‌اند از: توجه به بهداشت کودکان فقیر و بی‌سرپرست؛ رسیدگی به شیرخوارگاه‌ها و پرورشگاه‌ها، امور مربوط به آموزش و پرورش بود (اکبری، ۱۳۸۳: ۱۲۳-۱۲۱). در ۴ مرداد سال ۱۳۲۸، قانون «تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات» وظایف حمایتی به‌عنوان بخشی از وظایف این نهاد در نظر گرفته شد. یکی از وظایف این نهاد که به‌طور مستقیم بخشی از گروه هدف کودکان را مدنظر داشت عبارت بود از «تأسیس شیرخوارگاه و پرورشگاه برای جمع‌آوری اطفال بی‌بضاعت و بی‌صاحب و نگهداری و تربیت آن‌ها در حدود اعتبارات شهرداری و مساعدت با اولیای اطفالی که استطاعت تأمین هزینه تربیت اولاد خود را ندارند» (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۸-۵۹).

نخستین طرح قانون کار در سال ۱۳۲۵ به شکلی آزمایشی و سرانجام در سال ۱۳۲۸ به صورت رسمی به تصویب رسید و کم‌ترین سن کار را ۱۲ سال و کم‌ترین سن کارآموزی را ده سال تمام تعیین کرد. بعدها در سال ۱۳۳۷، با اصلاح برخی مواد قانون کار از جمله تعیین هفت ساعت کار برای کودکان ۱۳ تا ۱۶ سال، گام دیگری به سود حقوق کودکان کارگر برداشته شد (محمدی و قایینی، ۱۳۸۱: ۵۲).

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۶۹

یونیسف در سال ۱۳۲۹ با هدف کمک به مادران و کودکان خانواده‌های فقیر و کم‌درآمد به یاری سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی شتافت. سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی در سال ۱۳۲۹ برای مبارزه با بیماری کچلی کودکان درمانگاه پرتوتابی را بنیان نهاد. در سال ۱۳۲۸ کلاس‌های اکابر توسط نماینده ایران در یونسکو راه‌اندازی شد و گسترش این کلاس‌ها در این دوران به سود کودکان نوجوانان کارگری بود که به سبب پیوستن به صف نیروی کار، از آموزش بی‌بهره مانده بودند. تا سال ۱۳۳۸ افراد کم‌توان ذهنی، دیوانگان، گدایان و کودکان بی‌سرپرست را در مرکز «امین‌آباد» گردآوری و نگهداری می‌کردند. در سال ۱۳۳۸، به پیشنهاد سازمان ملل متحد و سازمان خدمات شاهنشاهی، جداسازی این گروه‌ها از هم آغاز شد و به آنان آموزش جداگانه‌ای داده شد (محمدی و قایینی، ۱۳۸۱: ۵۷-۵۸). انجمن خدمات اجتماعی و بعدها سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی، از نهادهایی بود که نسبت به سازمان‌های قبل از آن مانند سازمان شیر و خورشید سرخ ایران و بنگاه حمایت از مادران و نوزادان جنبه خیریه‌ای نداشت و عمدتاً هیأت مدیره انجمن متشکل از مقامات اجرایی رسمی بود، مانند وزیر دارایی، وزیر یا معاون وزارت بهداشت، رئیس بانک ملی ایران، شهردار تهران و ... .

از اواسط سال ۱۳۳۱ مجموعه‌ای از سیاست‌های حمایتی و بیمه‌ای طراحی و اجرا شد. دولت، «صندوق عمران و تعاون ده و دهستان و بخش» را برای بر عهده گرفتن امور حمایتی در روستاها در مهرماه ۱۳۳۱ به تصویب رساند. در کنار وظایف دیگر، یکی از وظایف این صندوق‌ها تأمین بهداشت و نگهداری کودکان بی‌سرپرست بود (امیدی، ۱۳۹۳: ۸۹). در دوره مصدق، قانون شهرداری مورد تجدیدنظر قرار گرفت و متن جدید تحت عنوان «لایحه قانونی شهرداری» در تاریخ اول آبان ۱۳۳۱ به تصویب رسید. در این قانون به مانند قانون قبلی شهرداری‌ها، وظایف حمایتی لحاظ شده بود که کودکان شامل چنین حمایت‌هایی قرار می‌گرفتند. از جمله وظایف شهرداری‌ها نسبت به کودکان در این قانون، می‌توان به «اجرای تبصره «۱» ماده (۸) قانون تعلیمات اجباری

۱۷۰ فصلنامه علمی برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۴۵، زمستان ۱۳۹۹

و تأسیس مؤسسات بهداشتی و تعاونی و فرهنگی مانند نوانخانه و پرورشگاه یتیمان و درمانگاه و بیمارستان امراض مسری و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های اکابر و کودکستان و باغ کودکان و امثال آن در حدود اعتبارات مصوب» و «نگهداری اطفال بی‌صاحب و سرراهی» اشاره کرد (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۹-۵۸).

«انجمن ملی حمایت کودکان» برای نخستین بار تحت عنوان کمیته ایرانی استعداد به نفع کودکان وابسته به «صندوق بین‌المللی کمک به کودکان سازمان ملل متحد» (یونیسف) در سال ۱۳۳۱ در ایران تأسیس گردید. در بهمن‌ماه سال ۱۳۳۱ این کمیته با تغییراتی به نام «انجمن ملی ایرانی حمایت کودکان» خوانده شد و به فعالیت در زمینه بهبود زندگی و پرورش استعداد و تندرستی کودکان پرداخت. هشت سال بعد با تغییراتی که در اساسنامه و مرامنامه انجمن داده شد، نام آن نیز به «انجمن ملی حمایت کودکان» تبدیل گردید. هدف غایی انجمن حمایت از کودکان به معنای اعم، تربیت کادر فنی برای مؤسسات مخصوص نگهداری کودکان، نگهداری و آموزش کودکان عقب‌مانده، بررسی و مطالعه امور مربوط به کودکان عقب‌مانده، مطالعه و تهیه طرح در جهت بهبود وضع کودکان و اجرای برخی از طرح‌ها در حدود امکانات انجمن بود (اکبری، ۱۳۹۵: ۲۲۲). همچنین، هیأت وزیران در سوم آذرماه ۱۳۳۱ بر طبق پیشنهاد وزیر کشور، تأسیس حمایتی را تحت عنوان «کمیسیون کمک به مستمندان و به کار گماردن آن‌ها» تصویب کرد. احداث ساختمان‌های عام‌المنفعه از جمله دبستان‌های مربوط به قانون آموزش اجباری و اختصاص یک ثلث از وجوه عوارض بنزین به بنگاه حمایت از مادران و نوزادان از جمله اقدامات این کمیسیون برای کودکان بود (اکبری، ۱۳۸۳: ۶۲-۶۰).

در سال ۱۳۳۲ «جمعیت خیریه فرح پهلوی» تحت ریاست عالیّه علیاحضرت شهبانوی ایران تأسیس گردید. هدف از تشکیل آن، به‌موجب مفاد اساسنامه، نگهداری، پرورش، و آموزش کودکان و نوجوانانی است که به عللی در عرصه زندگی بی‌پناه شده و از نعمت سرپرستی مؤثر خانواده محروم مانده‌اند. در اجرای این هدف، جمعیت



دارای این وظایف کلی است: نگهداری و تعلیم و تربیت کودکان و نوجوانان جمعیت و متفرقه به نحوی مطلوب و شایسته و آماده ساختن آنان برای زندگی مستقل؛ فراهم آوردن تسهیلات لازم برای آموزش کودکان و نوجوانان در رشته‌های علمی و فنی و دادن کمک‌های لازم به آنان، به هنگام لزوم در حدود مقررات و مصوبات جمعیت و ... (اکبری، ۱۳۸۲: ۱۲۸). سازمان مرکزی کانون کارآموزی کشور، تأسیس شده در سال ۱۳۳۷ شمسی، از دیگر سازمان‌هایی بود که بخشی از رسالت خود را رسیدگی به امور کودکان، به‌خصوص کودکان بی‌سرپرست (۷ سال به بالا) تعریف می‌کرد (اکبری، ۱۳۹۵: ۲۲۵).

در سال ۱۳۳۸، قانون تشکیل دادگاه اطفال بزه‌کار در زمینه شیوه رسیدگی اتهامات کودکان و نوجوانان معارض با قانون به تصویب رسید. البته با توجه به پیش‌بینی ضرورت تأسیس کانون اصلاح و تربیت در این قانون و تأخیر ده‌ساله در تصویب آیین‌نامه اجرایی آن، این قانون در عمل امکان اجرا پیدا نکرد. زیرا به‌موجب ماده یکم این قانون در شهرستان‌هایی که کانون اصلاح و تربیت تأسیس نشده بود، رسیدگی باید طبق قانون مجازات عمومی انجام می‌شد (موذن‌زادگان، ۱۳۸۷: ۲۵). مهم‌ترین ویژگی‌های مهم این قانون در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، تشکیل دادگاه مستقل ویژه اطفال (ماده ۱)؛ انتخاب قضات ویژه متبحر و صالح (ماده ۲)؛ لزوم انجام تعقیب، تحقیقات و دادرسی توسط قاضی دادگاه (ماده ۶)؛ پیش‌بینی تشکیل پرونده شخصیت و اخذ و درج نظریات کارشناسان مددکاری اجتماعی و روان‌شناسان در پرونده با تشخیص قاضی دادگاه (ماده ۷)؛ غیرعلنی بودن تحقیقات و رسیدگی به‌طور مطلق (ماده ۹) و ... بود.

«آموزشگاه نابینایان رودکی» که در سال ۱۳۲۷ به‌وسیله سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی ایجاد شده بود، به علت عدم تجهیزات کافی و محدودیت قدرت پذیرش نابینایان نتوانست جوابگوی نیازمندان و مراجعین باشد. تا این‌که در سال ۱۳۴۰ تصمیم به توسعه و گسترش آن گرفته شد که در نهایت در سال ۱۳۴۳ به نام «آموزشگاه

نابینایان رضا پهلوی» شروع به کار کرد. وظیفه آموزشگاه، آموزش نابینایان ۱۸-۵ ساله در سطح کودکان، دبستان، دوره راهنمایی، و دبیرستان و آموزش‌های حرفه‌ای در زمینه‌های فنی حرفه‌ای، تلفن، برنامه‌نویسی و موسیقی به صورت فوق برنامه بود (اکبری، ۱۳۹۵: ۲۲۵).

در مجموعه قوانین برنامه‌های اول (۱۳۴۱-۱۳۲۷) و دوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۳۴) کشور هیچ ماده یا تبصره‌ای درباره تأمین اجتماعی وجود نداشته (اکبری، ۱۳۸۳: ۲۳۵)، طبیعی است که به گروه‌های هدف سیاست‌گذاری اجتماعی و به طریق اولی کودکان اشاره نشده باشد. بنا بر مطالعه اکبری (همان، ۲۳۶) در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) اشاره‌ای در خصوص تأمین اجتماعی نبود، فقط در گزارش مقدماتی این برنامه در فصل هفتم وظایف انجمن شیر و خورشید سرخ ایران، سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی و بنگاه حمایت از مادران و کودکان و سایر نهادهایی که مستقیم و غیرمستقیم پرداخته شد که بخشی از وظایف این نهادها به کودکان مربوط می‌شد.

برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۶) را باید نقطه عطفی در برنامه‌ریزی کلان دولتی در موضوع تأمین اجتماعی به حساب آورد. هدف کلی برنامه آن بود که به تدریج کلیه فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه و محدود و از چاره‌جویی موقت مشکلات و دردهای اجتماعی خارج شود و تحت نظارت دولت - به صورت یک وظیفه عمومی و به شکلی سازمان‌یافته و منطبق بر معیارهای علمی - درآید (اکبری، ۱۳۸۳: ۲۴۰-۲۳۹). در این برنامه بود که به طور مشخص و در قالب برنامه عمرانی به کودکان پرداخته شد. منتها، در این برنامه به کودکان به عنوان گروهی مستقل نگریسته نشد بلکه کودک را ذیل نهاد خانواده تعریف می‌کرد. از این رو، چشم‌انداز در این برنامه معطوف به کودک در قالب نهاد خانواده بود. در این برنامه، خانواده به منزله اساسی‌ترین واحد نظام اجتماعی، و دگرگونی آن مبنای تحولات اجتماعی شناخته شد. برای این منظور، برنامه‌هایی برای خانواده و کودکان تدارک دیده شد. از جمله نهادهای معطوف به کودکان عبارت بودند از اندرزگاه‌ها و مراکز بهداشت مادران و کودکان در همه شهرستان‌ها، کانون‌های روزانه

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۷۳

یا مهدهای کودک، مهدکودک برای کارگران زن، توزیع غذا و بهداشت و خدمات مددکاری در مدارس، استخدام مدیرانی برای مراکز رفاه اجتماعی مربوط به کودکان، و همچنین برنامه‌هایی برای اطفال بی‌سرپرست.

وزارت کار در سال ۱۳۳۹، به تصویب قوانین و تشکیل شورهای حمایتی در راستای محدود کردن کار کودکان و زنان پرداخت. در پی آن، شورای ویژه زنان و کودکان تشکیل شد که هدف آن «ایجاد شرایط مساعد برای وضعیت کار زنان و کودکان و نیز راهنمایی خانواده‌های کارگر در مورد مسائل مختلف بود» (هرمزی و حاجیها، ۱۳۷۸: ۷۵). در سال ۱۳۴۷ مجلس شورای ملی، قانون تشدید مجازات کارفرمایان کودکان کارگر را تصویب کرد که به‌موجب آن «مقرر گردید که کسانی که اطفال کم‌تر از ۱۲ سال تمام را به هر عنوان در کارگاه فرش‌بافی به کار بگمارند، به حبس تأدیبی از ۶ ماه تا ۱ سال و پرداخت غرامت محکوم گردند» (همان، ۱۰۸).

در اسفندماه سال ۱۳۴۴، به‌منظور جمع‌آوری و نگاهداری و تربیت کودکانی که ولی خاص یا سرپرست صالحی ندارند و جلب کمک‌های مادی و معنوی سازمان‌ها و مؤسسات و اشخاص خیر و صرف آن در راه اجرای این منظور و ادامه فعالیت و توسعه آن، «جمعیت حمایت از کودکان بی‌سرپرست» تشکیل گردید. درآمد جمعیت حمایت از کودکان بی‌سرپرست از طرق: کمک دولت، کمک شرکت ملی نفت ایران، کمک شهرداری تهران و کمک سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی تأمین می‌شد (اکبری، ۱۳۹۵: ۲۲۱-۲۲۲). ۹ سال بعد، در اسفندماه سال ۱۳۵۳، «قانون حمایت از کودکان بدون سرپرست» در ۱۷ ماده پس از تصویب مجلس سنا، به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون اولین قانون مصوب برای مواجهه‌شدن با مشکلات این دست از کودکان بود. گرچه در این قانون، تأکید فقط بر کودکان بی‌سرپرست بود و کودکان بدسرپرست را شامل نمی‌شد. بعد از انقلاب، در سال ۱۳۹۲، کودکان بدسرپرست تحت شمولیت چنین قوانینی قرار گرفتند.

به‌موجب قانون «تأمین آموزش فرزندان کارگران»، مورخ ۱۵ آبان سال ۱۳۵۱، فرزندان کارگران مشمول قانون بیمه‌های اجتماعی که ضمن تحصیل در دوره‌های ابتدایی یا راهنمایی تحصیلی، از طریق آزمایش‌های مربوط، افراد مستعد و باهوش تشخیص داده شوند، از تسهیلات تحصیلی ویژه‌ای برخوردار می‌شوند (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۱، روزنامه رسمی کشور، صص ۲۰۰-۲۱۰، به نقل از اکبری، ۱۳۸۳: ۹۸). همچنین، به‌موجب موادی از این قانون، فرزندان کارگران مشمول قانون بیمه‌های اجتماعی که به دوره‌ی تعلیمات متوسطه نظری یا تعلیمات فنی و حرفه‌ای راه یابند یا در امتحانات ورودی دانشگاه‌ها و آموزشگاه‌های عالی کشور پذیرفته شوند، هزینه‌ی تحصیلی و کمک لازم به آنان پرداخت خواهد شد (همان، صص ۹۸). در تیرماه سال ۱۳۵۳، «قانون تأمین وسایل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی» ابتدا به تصویب مجلس سنا و سپس به تصویب مجلس شورای ملی با توشیح محمدرضاشاه رسید (مجموعه قوانین مجلس شورای ملی، دوره قانون‌گذاری بیست و سوم، ۱۳۵۴). این قانون، تنها قانونی بود که تا زمان تصویب «قانون حمایت از کودک و نوجوانان» در سال ۱۳۸۱ در آن به حمایت کیفری از حقوق تحصیلی و آموزشی اطفال توجه شده بود (زینالی، ۱۳۸۲: ۷۷).

### سیاست‌های اجتماعی معطوف به کودک پس انقلاب ۵۷ تا به امروز

بعد از انقلاب، بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای حمایتی دوران پهلوی به وزارت بهداشتی و بهزیستی واگذار شدند. هیئت‌وزیران دولت موقت ایران در تاریخ ۵۸/۴/۲۵ چنین مصوبه‌ای را به تصویب رساندند (اکبری، ۱۳۹۵: ۲۳۲). اغلب این سازمان‌ها مانند سازمان ملی رفاه خانواده ایران؛ سازمان بهزیستی و آموزش کودکان و نوجوانان؛ انجمن ملی حمایت کودکان؛ جمعیت حمایت از اطفال بی‌سرپرست؛ انجمن حمایت معلولین؛ سازمان ملی رفاه ناشنوایان ایران؛ واحد حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی؛ سازمان ملی رفاه نابینایان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به مشکلات مربوط به کودکان می‌پرداختند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی به‌عنوان مهم‌ترین اسناد بالادستی، در فصل سوم به «حقوق ملت» اشاره دارد. این قانون در اصل بیست و یکم، دوران بارداری، دوران حضانت، قیمومیت و تربیت و بی‌سرپرستی کودکان را از موقعیت‌های قابل حمایت اعلام کرده و دخالت حمایت‌آمیز در این موقعیت‌ها را از جمله وظایف دولت به شمار آورده است. محتوای بند پنجم اصل بیست و یکم چنین می‌گوید که در موارد فقدان ولی شرعی، اعطای قیمومیت به مادران شایسته به‌منظور رعایت غبطه کودکان لازم است. در رابطه با کودکان نیز حق تحصیل یکی از حقوق اساسی کودکان است که در این قانون به‌طور صریح به آن اشاره شده است. اصل (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌گوید: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل سی‌ام).

در دولت موقت به نخست‌وزیری مهندس بازرگان، به دلیلی که هنوز قوه مقننه به‌عنوان مهم‌ترین نهاد قانون‌گذاری تشکیل نشده بود و از سوی مجلس شورای ملی تعطیل شده بود، مانند دیگر زمینه‌ها، تصمیمات و قوانین در حوزه کودکان با هیأت وزیران بود. در خردادماه سال ۱۳۵۸، هیأت وزیران طرح انتقال مدیریت امور مهدهای کودک فرزندان زنان کارمند به وزارت بهداشتی و بهزیستی را به تصویب رساندند. پس از آن، در مردادماه سال ۱۳۵۸، هیأت وزیران قانون ایجاد شیرخوارگاه و مهدهای کودک در کارگاه‌های دولتی و وابسته به دولت را تصویب کردند. همچنین، در ۱۲ مهرماه همان سال، پنج هکتار از منابع ملی شده شهرستان شهرکرد مجاناً به انجمن ملی حمایت کودکان برای مهدکودک واگذار شد. در اردیبهشت سال ۱۳۵۹، اساسنامه قانون پرورش فکری نوجوانان و کودکان به تصویب شورای انقلاب رسید. بعدها در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۸۹ در برخی مواد آن جرح و تعدیل‌هایی انجام شد (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس

شورای اسلامی). این کانون در سال ۱۳۴۴ تأسیس شده بود، اما در سال‌های پس از انقلاب در آن تغییراتی داده شد.

کمیته امداد از سازمان‌هایی است که در اسفندماه سال ۱۳۵۷ تشکیل شد. گرچه در اهداف اصلی سازمان اشاره‌ای به کودکان به معنای کلی یا گروه خاصی از کودکان نشده است، با این حال یکی از سازمان‌هایی است که تا امروزه بخشی از رسالت خود را پرداختن به رفع نیازهای کودکان در معرض آسیب و آسیب‌پذیر تعریف می‌کند.

سازمان بهزیستی کشور در تاریخ ۲۴ خردادماه ۱۳۵۹ به تصویب شورای انقلاب رسید. یکی از اهداف اصلی این سازمان ارائه خدمات به کودکان در معرض آسیب بود. به دلیلی که رویکرد سازمان بهزیستی حداقلی و پسماندی است، لذا با کودکانی سروکار دارد که به هر علت در معرض مشکلات اجتماعی قرار دارند. واگذاری فرزند (فرزندخواندگی) که از سال ۱۳۵۳ در قالب قانون حمایت از کودکان بی‌سرپرست وجود داشته، پس از انقلاب با تغییرات عمده‌ای به سازمان بهزیستی واگذار شد. تحویل موقت کودکان از سال‌های ۱۳۶۰ در کشور در دست اجرا بوده است. طرح شبه‌خانواده امین موقت از سال ۱۳۷۹ به‌طور سازمان‌یافته توسط سازمان بهزیستی مورد پیگیری قرار گرفته است.

در زمینه قوانین کیفری حمایت از کودکان پس از انقلاب می‌توان به مواردی اشاره کرد که بعضاً برخی از این قوانین در نادیده گرفتن حقوق کودکان نقشی تعیین‌کننده داشتند. در زمینه قوانین کیفری شکلی، می‌توان به لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی سال ۱۳۵۸ اشاره کرد که به‌موجب تبصره ماده (۱۲) آن، دادگاه‌های مستقل اطفال منحل گردید. بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۶ مورخ ۶۴/۲/۶۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، آیین دادرسی خاص ناظر به شیوه رسیدگی به جرائم اطفال از نظام قضایی ایران رخت بر بست و مقررات شکلی حمایتی کیفری اطفال معارض با قانون که با قانون مترقی تشکیل دادگاه‌های اطفال بزه‌کار پیش‌بینی شده بود، به‌طور کلی ملغی گردید و از این حیث، نوعی رجعت به قانون مجازات عمومی سال ۱۳۰۴ محقق

شد. به دلیلی که قبلاً مقررات شکلی حمایت از کودکان و نوجوانان منسوخ شده بود، قانون‌گذاری برای رفع این خلأ، به‌موجب تبصره ماده (۸) آیین‌نامه قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، رئیس قوه قضائیه با استفاده از اختیار قانونی مبادرت به تشکیل دادگاه‌های ویژه اطفال به‌عنوان شعب خاصی از دادگاه‌های عمومی کرد. اما این شعب، آیین دادرسی خاصی برای رسیدگی به اتهام اطفال در اختیار نداشت (مؤذن‌زادگان، ۱۳۸۷: ۲۶-۲۷).

تغییرات و بازنگری‌ها در «قانون اصلاح موادی از قانون مدنی» در سال ۱۳۶۱ نقطه عطفی در چرخش رویکردی به کودکی از زاویه شرعی و دینی بود. تعیین مرز کودکی بر اساس سن بلوغ برای دختران و پسران تبلور اصلی این چرخش بود. به‌موجب مواد (۱۲۰۹)<sup>۱</sup> و (۱۲۱۰)<sup>۲</sup> قانون مدنی سال ۱۳۱۴، قانون‌گذار بدون در نظر گرفتن جنسیت فرد، سن هجده‌سالگی را به‌عنوان سن اهلیت و استیفاء در نظر گرفته و شخص بعد از پانزده‌سالگی تمام و اثبات رشد در دادگاه از حجر خارج می‌گشت. پس از انقلاب در سال ۱۳۶۱ به‌منظور انطباق کامل قانون مدنی با فقه، ماده (۱۲۰۹) حذف و ماده (۱۲۱۰) به‌این ترتیب تغییر کرد: «هیچ‌کس را نمی‌توان بعد از رسیدن به سن بلوغ به‌عنوان جنون یا عدم رشد محجور نمود مگر آن‌که عدم رشد یا جنون او ثابت شده باشد». بر اساس تبصره «۱» همین ماده، «سن بلوغ در پسر پانزده سال تمام قمری و در دختر نه سال تمام قمری است». تعیین سن بلوغ برای کودکی در اغلب برنامه‌ها و قوانینی که بعدها در خصوص کودکان به تصویب رسید خود را به‌صورت چالش نشان داده است.

قانون مربوط به حضانت سال ۱۳۶۵ که به‌صورت ماده واحده به تصویب رسید، به‌منزله ضمانت اجرای کیفری از حکم دادگاه خانواده که حضانت کودکی را به افراد

---

۱- ماده (۱۲۰۹): «هرکس که دارای سن هجده سال تمام نباشد در حکم غیررشید است مع‌ذالک در صورتی که بعد از پانزده سال تمام رشد کسی در محکمه ثابت شود از تحت قیمومیت خارج می‌شود».

۲- ماده (۱۲۱۰): «هیچ‌کس را نمی‌توان بعد از رسیدن به هجده سال تمام به‌عنوان جنون یا عدم رشد محجور نمود مگر آن‌که عدم رشد یا جنون او ثابت شده باشد».

واجد صلاحیت واگذار کرده است و شخص دیگری هرچند که پدر یا مادر او باشد، از اجرای حکم ممانعت کند، مقرر داشته است که «چنانچه به حکم دادگاه مدنی خاص یا قائم‌مقام آن دادگاه، حضانت طفل به عهده کسی قرار گیرد و پدر و مادر و یا شخص دیگری، مانع اجرای حکم شود و یا از استرداد طفل امتناع ورزد، دادگاه صادرکننده حکم، وی را الزام به عدم ممانعت یا استرداد طفل می‌نماید و در صورت مخالفت به حبس تا اجراء حکم محکوم خواهد شد» (قانون مربوط به حق حضانت، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس). تا سال ۱۳۶۷، تنها قانونی که در آن به مسئله قاچاق یا خرید و فروش کودکان در عرصه حقوق جزا توجه شده بود، «قانون مجازات عبور دهندگان اشخاص غیرمجاز از مرزهای کشور بود. بر اساس بند «د» ماده (۱) این قانون، عبور دادن غیرمجاز شخصی غیربالغ یا موجبات عبور غیرمجاز او را تسهیل و فراهم نمودن، جرم و از موجبات تشدید مجازات تلقی می‌شود و فقط در مورد ربودن، مخفی نمودن و قلمداد کردن طفلی به جای طفلی دیگر بر اساس موارد ۶۳۱ و ۶۳۳ قانون مجازات اسلامی جرم‌انگاری خاص صورت گرفته بود (زینالی، ۱۳۸۲: ۶۷).

قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست در آبان ماه ۱۳۷۱ به تصویب رسید. به موجب این قانون، کودکان بی‌سرپرست یعنی «کودکانی که بنا به هر علت و به‌طور دائم و یا موقت، سرپرست خود را از دست داده باشند» از حمایت‌های مالی، فرهنگی و اجتماعی مناسبی بهره‌مند می‌شوند. آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۱۱ مردادماه ۱۳۷۴ به تصویب هیأت وزیران رسید. سازمان بهزیستی کشور متولی اجرای این آیین‌نامه بود. این آیین‌نامه در دی‌ماه سال ۱۳۸۶ اصلاح شد که برخی سازمان‌ها از جمله سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور اضافه و هماهنگی اجرای این قانون با دستگاه‌های ذی‌ربط بر عهده وزارت رفاه و تأمین اجتماعی واگذار شد.

در اسفندماه ۱۳۷۲ نیز مجلس شورای اسلامی طی ماده واحده‌ای به نام «قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک» اجازه الحاق به دولت داده شد. این قانون، در واقع، نقطه عطفی در تاریخ سیاست‌های معطوف به



کودک در ایران است. بر اساس این ماده 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 در هر مورد و در هر زمان در تعارض با قوانین داخلی و موازین اسلامی باشد یا قرار گیرد از طرف دولت جمهوری اسلامی ایران لازم‌الرعايه نباشد». پذیرش چنین ماده واحده‌ای تاکنون چالش‌های فراوانی در مباحث مربوط به کودکان به وجود آورده است. بدین ترتیب که، از یک‌سو، نظام قانون‌گذاری به کنوانسیون حقوق کودک پیوسته است که مصالح و منافع کودک را در اولویت قرار می‌دهد، و از سوی دیگر، تبصره‌ای به این قانون اضافه می‌کند که تمام مصالح و منافع کودک را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

این کنوانسیون دارای چند پروتکل ماهوی و شکلی الحاقی و تکمیلی است که ایران به یکی از آن‌ها پیوسته است. از جمله آن‌ها می‌توان به «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی به پروتکل اختیاری کنوانسیون حقوق کودک در خصوص فروش، فحشا و هرزه‌نگاری کودکان» در مردادماه ۱۳۸۶ اشاره کرد. این الحاقیه در ۲۵ می سال ۲۰۰۰ به تصویب این کنوانسیون بین‌المللی قرار گرفت. کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۵ مرداد ۱۳۹۵ نیز تشریفات (پروتکل) اختیاری کنوانسیون حقوق کودک در مورد بکارگیری کودکان در منازعه مسلحانه را با اکثریت آراء به تصویب رساند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش یک شوری، ۱۳۹۵).

در تاریخ ۲۳ آبان ماه سال ۱۳۸۰، «قانون تصویب کنوانسیون ممنوعیت و اقدام فوری برای محو بدترین اشکال کار کودک» و توصیه‌نامه مکمل آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. «قانون حمایت از کودکان و نوجوانان» در ۹ ماده، مصوب آذرماه سال ۱۳۸۱ یکی دیگر از نقاط عطف برای نگاه جامع‌تر به حقوق کودکان بود. در این قانون، کودک به کسی اطلاق شد که زیر ۱۸ سال تمام هجری باشد. بر اساس ماده (۵) این قانون، کودک‌آزاری جنبه عمومی پیدا کرده و با اعلام نمودن کودک‌آزاری به‌عنوان

جرمی عمومی، وظیفه تعقیب و پیگیری پرونده‌های کودک‌آزاری بر عهده دادستان قرار گرفت (زینالی، ۱۳۸۲: ۸۰). پیشنهاد اولیه این لایحه متعلق به انجمن حمایت از کودکان بود. این قانون ۶ بار بین مجلس و شورای نگهبان رفت‌وبرگشت داشت و نهایتاً در ۹ ماه به تصویب رسید. در این قانون نیز تنش مهمی که در پذیرش کنوانسیون حقوق کودک در سال ۱۳۷۲ وجود داشت خود را نشان داد. برای مثال، یکی از ایرادهای مهم این قانون استثنا کردن والدین و سایر اولیای قانونی از شمول قانون بود، درحالی‌که بر اساس تحقیقات علمی بیشتر کودک‌آزاری‌ها درون خانواده‌ها رخ می‌دهند. در تاریخ ۲۹ تیرماه ۱۳۸۲، «قانون نحوه اهداء جنین به زوجین نابارور» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. گرچه هدف اصلی این قانون رفع مشکل ناباروری زوجین بوده، بااین‌حال، در این میان کودکی متولد می‌شود که باید حقوقی برای او لحاظ کرد. در مردادماه سال ۱۳۸۴، «آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی» به تصویب هیأت وزیران رسید. بر اساس ماده دوم این آیین‌نامه، سازمان بهزیستی کشور موظف است با همکاری و مشارکت شهرداری، انجمن‌های خیریه، تشکل‌های غیردولتی و نیروی انتظامی و با استفاده از مددکاران اجتماعی نسبت به شناسایی، جذب، پذیرش و توانمندسازی کودکان خیابانی در کلیه مراکز استان‌ها و در صورت صلاحدید شهرهای بالای دویست هزار نفر اقدام نماید (آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی، ۱۳۸۴).

در تاریخ ۶ دی‌ماه سال ۱۳۹۰، شورای عالی انقلاب فرهنگی از سندی با عنوان «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» رونمایی کرد که از آن‌پس به‌عنوان کارپایه اصلی نظام آموزش عمومی کشور قرار گرفت. تبدیل «ایده تحول بنیادی» در آموزش و پرورش کشور از سال ۱۳۶۴ تا سال ۱۳۹۰ دارای فراز و فرودهای زیادی بوده است. متعاقب ابلاغ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، سند دیگری با عنوان «سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور» نیز در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۵ ابلاغ شد که در ۱۳ بند تنظیم شده است (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۸-۶).

در تاریخ ۱۳ دی‌ماه سال ۱۳۸۸، آیین‌نامه مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک در جمهوری اسلامی ایران در جلسه هیأت وزیران تصویب و در تاریخ ۲۸ فروردین‌ماه ۱۳۹۱ ابلاغ شد. وزارت دادگستری به‌عنوان متولی اصلی این مرجع شناخته شد. پس از آن‌که جمهوری اسلامی به کنوانسیون حقوق کودک در سال ۱۳۷۲ ملحق شد، تا سال ۱۳۸۸، پیگیری موضوعات مربوط به حقوق کودک و گزارش‌ها و موارد مربوطه بر عهده ستادی در وزارت امور خارجه بود. در سال ۱۳۹۵، در راستای این آیین‌نامه و هماهنگی بین دستگاه‌ها «سند ملی حقوق کودک» تدوین شد که افق آن برای ۱۰ سال یعنی تا سال ۱۴۰۴ تنظیم شده است.

همچنین، در ۳۱ شهریورماه ۱۳۹۲ «قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست» در ۳۷ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طبق ماده (۲) این قانون، «امور مربوط به سرپرستی کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست با سازمان بهزیستی کشور است». آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۱۴ تیرماه ۱۳۹۴ به تصویب هیأت وزیران رسید. این قانون که همراه با معضلات عدیده‌ای است می‌توان به ارث نبردن کودک بی‌سرپرست و سرپرستان از یکدیگر، نامحرم بودن آن‌ها (تبصره ماده ۲۶)، امکان گسترده باز پس گرفته شدن کودکان واگذار شده از طرف والدین حقیقی خود (تبصره «۱» ماده (۸) و بند «د» ماده (۲۵) اشاره کرد (شریعتی، ۱۳۹۵: ۱۷۷-۱۷۵). مواردی که همه حکایت از آن دارند که این قانون عملاً منجر به نادیده گرفته شدن مصالح کودک شده و تنش پیوسته بین رویکرد سنتی و شرعی و کنوانسیون حقوق کودک وجود دارد. بر اساس این قانون، بند «۳» ماده (۴) قانون زنان و کودکان بی‌سرپرست مصوب ۱۳۷۱/۲۴/۸ و قانون حمایت از کودکان بدون سرپرست مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۹ لغو می‌گردد.

در نهایت، باید به «لایحه حمایت از اطفال و نوجوانان» اشاره کرد. پیش‌نویس ابتدایی این لایحه حدود سال ۱۳۸۳ شروع و در سال ۱۳۸۶ با ۸۶ ماده در قوه قضائیه به اتمام رسید. لایحه در تاریخ ۹۰/۵/۹ در دولت تصویب و در تاریخ ۲۸ آبان همان

سال با ۴۹ ماده به مجلس فرستاده شد، در سال ۹۱ در دستور کار مجلس قرار گرفت و در سال ۹۲ به کمیسیون قضایی ارجاع شد. نمایندگان در دوم مردادماه ۹۷ کلیات این لایحه را با ۵۱ ماده تصویب کردند. با این حال، رفت و برگشت‌ها (۳ بار) بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان ادامه داشت تا این‌که در نهایت در تاریخ ۲۳ اردیبهشت ۱۳۹۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و از تاریخ ۴ اسفندماه همین سال لازم‌الاجرا خواهد بود. از مهم‌ترین مواد لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان می‌توان به مواردی مانند مقابله با هرگونه صدمه و اذیت و آزار کودکان، شکنجه جسمی و روحی کودکان، نادیده گرفتن عمدی سلامت و بهداشت روانی و جسمی آن‌ها، ممانعت از تحصیل کودکان، هرگونه خرید و فروش کودکان، بهره‌گیری و به‌کارگیری از کودکان به منظور ارتکاب اعمال خلاف اشاره کرد.

با این حال، همچنان ابهامات و ملاحظات در این لایحه وجود دارد. مثلاً در ماده (۱) این لایحه، با ارائه تعریفی از طفل، او را فردی که به سن بلوغ شرعی نرسیده است عنوان کرده، یا در همین ماده، نوجوان را فرد زیر ۱۸ سال کامل معرفی کرد و بنا به ملاحظات سعی دارد تعریف کنوانسیون جهانی حقوق کودک را تکرار نکند. بنا بر ماده (۵۱) این لایحه، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن، موارد مغایرت در سایر قوانین و مقررات مرتبط با موضوع این قانون و قوانین زیر نسخ می‌گردد: ۱- قانون حمایت از کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۸۱/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی؛ ۲- قانون تأمین وسایل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی مصوب ۱۳۵۳ با اصلاحات بعدی؛ ۳- تبصره «۱» ماده (۳) قانون مبارزه با قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳/۴/۲۸؛ ۴- ماده (۱۲) قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۵.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

متناسب با رویکرد نظری پژوهش تبیین شکل‌گیری و خط سیر سیاست‌های کودکی در ایران دنبال شد. طبیعی است که دلایل و عوامل یکسانی برای این دوره طولانی (از

زمان شکل‌گیری پارلمان یا مجلس در ایران) تا به امروز در مطرح‌شدن کودکان و نیازهای آن‌ها و پدید آمدن سیاست‌های مربوط به کودکان دست‌اندرکار نبوده و در هر دوره تاریخی، مجموعه عواملی باعث شکل‌گیری این سیاست‌ها بوده است.

در آستانه جنبش مشروطه، به دلایل متعددی از جمله توجه اندیشمندان ایرانی به آموزش کودکان متأثر از جنبش اصلاحی قرن نوزدهم اروپا، حضور بیگانگان و گزارش آن‌ها از وضعیت اسفناک کودکان و توجه سازمان تازه تأسیس بین‌المللی کار و ... کودکان در مرکز توجه قرار گرفتند. همچنین، قانون اساسی مشروطه، انجمن‌ها و احزاب سیاسی به چندین طریق در تبدیل کودکان به مسئله‌ای اجتماعی و مهم در سپهر اندیشه اجتماعی ایرانیان یاری رساندند. به نوعی، شرط سنی شرکت در انتخابات یا عضویت در انجمن‌ها و احزاب، خود تعریف جدیدی از حد رشد، پایان کودکی و آغاز فعالیت‌های اجتماعی می‌داد که پیش از آن بی‌سابقه بود.

در کنار مسائل مبتلابه کودکان در آستانه قرن حاضر مانند مرگ‌ومیر و سوء تغذیه و کار کودکان، آنچه بیش از همه توجه حاکمیت را پیرامون کودکان جلب کرد، آموزش بود. اولین قانون مربوط به کودکان «قانون اساسی معارف» در سال ۱۲۹۰ بود که تعلیمات ابتدایی را برای همه اجباری دانست. در این قانون، مدارس غیردولتی نیز به رسمیت شناخته شدند که در صورت کسری باید دولت متقبل هزینه شود. پیوستن ایران به سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۲۹۳ شمسی و دریافت گزارش این سازمان از وضعیت اسفناک کارگران در کارگاه‌های قالی‌بافی در ایران که دارای هیچ محدودیت سنی نبودند باعث شد فرمانی صادر شود که بر اساس آن پسران کمتر از ۸ سال و دختران کمتر از ۱۰ در این کارگاه‌ها به کار گمارده نشوند. در این دوران تا پایان پهلوی اول، برخی قوانین به تصویب رسید که به‌طور غیرمستقیم کودکان را مورد توجه قرار می‌داد مانند «قانون مجازات عمومی». قوانین دیگری نیز به تصویب رسید که ناظر بر گروه کودکان بود، از جمله «نظامنامه صحیه مدارس» برای حفظ سلامتی کودکان در مدارس، قوانین مربوط به ممنوعیت ازدواج کمتر از ۱۶ سال برای دختران و ۱۸ سال

برای پسران، «قانون طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و بیماری‌های واگیردار»؛ و همچنین نهادها و مؤسساتی تأسیس شد که برخی از رسالت‌های توجه به مسائل کودکان بود.

یکی از این نهادها بلدییه بود که تحت حمایت آن تأسیس مراکز معاینه عمومی و مجانی برای اطفال نوزاد، تأسیس شیرخوارگاه (دارالرضاعه‌ها) در تمام نقاط کشور برای تغذیه اطفال نوزاد خانواده‌های بی‌بضاعت و تقسیم شیر بین اطفال فقیر، برپایی مجالس سخنرانی و همایش و تبلیغات صحی برای آشنا کردن افراد غنی و فقیر جامعه درباره اهمیت حفظ سلامت و طرز نگهداری و تغذیه اطفال نوزاد و در نهایت تصویب قانونی برای آبله‌کوبی اجباری و تعمیم آگاهی نسبت به معاینه اطفال نوزاد به صورت عمومی و مجانی به عنوان مؤثرترین راه‌های نجات جان نوزادان از مرگ در اولویت‌های رفاهی و اجتماعی دولت قرار گرفت. تشکیل جمعیت شیر و خورشید در سال ۱۳۰۱، بنگاه حمایت از مادران و نوزادان در سال ۱۳۱۹ از دیگر نهادهایی بود که در دوران پهلوی اول تشکیل شدند.

در دوران پهلوی اول، اگرچه قوانینی برای حمایت از کودکان به تصویب رسید اما دولت سعی داشت که عمدتاً نیازهای کودکان را در قالب خیریه‌ها و امور وقفی پاسخ دهد. اغلب بنگاه‌ها و مؤسساتی که در این دوره تشکیل شدند به شکل پراکنده و غیرمنسجم برای بخش‌هایی از کودکان فعالیت داشتند. آموزش مهم‌ترین حوزه‌ای بود که بیشتر از سایر عرصه‌ها مورد توجه قرار گرفت که ریشه در رویکرد ملت‌سازی و ارزش‌های ملی داشت. بر این اساس، کودکان به‌عنوان آینده‌سازان میهن به کانون توجه دولت درآمدند.

با رفتن رضاشاه، گشایشی در فضای سیاسی حاصل شد و بسیاری از نیروهای سیاسی-اجتماعی فعال‌شده و توجه به حقوق اجتماعی افراد، خواسته یا ناخواسته، بخشی از مطالبات آن‌ها شد. لغو کار کودکان یکی از اقداماتی بود که به ترغیب حزب توده انجام شد. به مانند پهلوی اول، بسیاری از قوانین و نهادها و مؤسسات تأسیس شده

در این دوران به‌طور مشخص برای رفع نیازهای کودکان نبودند بلکه بخشی از رسالت خود را خدمت‌رسانی به کودکان تعریف می‌کردند. «صندوق تعاون روستایی» در سال ۱۳۲۵ تأسیس شد که بخشی از وظایف آن نگاه‌داری و تربیت اطفال یتیم و تهیه وسایل کار آن‌ها و نگاه‌داری بیماران بی‌بضاعت، و ساختمان و تأسیس کودکان‌ها و دبستان‌ها بود. نهادهایی مانند سازمان عمرانی کشور و ازدیاد سهم کشاورزان، سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی، شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات، جمعیت خیریه فرح پهلوی، آموزشگاه نابینایان رودکی و ... و همچنین مجموعه قوانینی در این دوره تصویب شد.

در دوره پهلوی دوم، برنامه‌های عمرانی شکل گرفت. در برنامه اول و دوم اساساً به مقوله تأمین اجتماعی پرداخته نشد و تنها در برنامه سوم بود که در گزارش مقدماتی آن به وظایف برخی نهادها و مؤسساتی پرداخت که بخشی از وظایف آن‌ها به کودکان مربوط بود. برنامه چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۶) عمرانی نقطه عطفی در برنامه‌ریزی کلان دولتی در زمینه تأمین اجتماعی بود. هدف کلی این برنامه آن بود که به تدریج کلیه فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه و محدود و از چاره‌جویی موقت مشکلات و دردهای اجتماعی خارج شود و تحت نظارت دولت - به صورت یک وظیفه عمومی و به شکلی سازمان‌یافته و منطبق بر معیارهای علمی - درآمد. منتها، در این برنامه به کودکان به‌عنوان گروهی مستقل نگریده نشد بلکه کودک را ذیل نهاد خانواده تعریف می‌کرد. متعاقب این برنامه، «قانون حمایت از کودکان بدون سرپرست» و «قانون تأمین وسایل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی سال ۱۳۵۳ تصویب شد.

اگرچه در دوره پهلوی دوم همچنان مؤسسات و نهادهای خیریه سعی در رفع برخی نیازهای کودکان داشتند، با این حال، به دلیل شکل‌گیری برنامه‌های عمرانی (به‌خصوص با برنامه چهارم) تلاش بر آن بود که به تدریج فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه و راه‌حل‌های موقت خارج شده و به صورت سازمان‌یافته‌تر درآیند. در این دوره نیز مجموعه‌ای از عوامل مانند توجه نیروهای اجتماعی فعال و جنبش‌های کارگری و

همچنین تحولات جهانی و سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان بین‌المللی کار در شکل‌گیری و گسترش سیاست‌های اجتماعی معطوف به کودکی تأثیر به‌سزایی داشتند. پس از انقلاب اسلامی، بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای حمایتی که عمدتاً در قالب خیریه‌ای فعالیت داشتند به وزارت بهداری و بهزیستی واگذار شد. در سطحی بالاتر، قانون اساسی جمهوری اسلامی فصلی را به حقوق ملت اختصاص می‌دهد که در اصل بیست و یکم آن به حمایت از کودکان آسیب‌پذیر می‌پردازد. اصل سی‌ام که حق تحصیل را برای همه به‌صورت رایگان به رسمیت می‌شناسد. کمیته امداد امام که در سال ۱۳۵۷ تأسیس شد یکی از وظایف آن پرداختن به امور کودکان در معرض آسیب و آسیب‌دیده است. پس از آن، سازمان بهزیستی در سال ۱۳۵۹ شکل گرفت؛ سازمانی که قبل از انقلاب تحت عنوان «جمعیت بهزیستی» وجود داشت اما به گسترده‌گی سازمان بهزیستی امروز نبود. در کنار این دو نهاد عمده، برخی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی مانند شهرداری تهران وجود دارد که در این زمینه نقش ایفا می‌کنند. قوانین متعدد و متنوعی پس از انقلاب تأسیس شد که عمدتاً ناظر بر گروه‌های آسیب‌پذیر کودکان بوده است. با آغاز دهه ۷۰، قوانینی به تصویب رسید که نقطه عطفی در فرایند قانون‌گذاری مربوط به کودک بوده است. پیوستن به کنوانسیون حقوق کودک سازمان ملل متحد در سال ۱۳۷۲ یکی از این قوانین بود. رخداد بعدی مهم پیرامون کودکان قانون حمایت از کودکان و نوجوانان آذرماه ۱۳۸۱ است. این قانون برای اولین بار کودک‌آزاری را به رسمیت شناخت و آن را جرمی عمومی اعلام کرد.

در سال ۱۳۸۸ بود که آیین‌نامه مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک به تصویب هیأت وزیران رسید. از سال ۱۳۷۲ تا زمان تصویب این آیین‌نامه، وزارت امور خارجه مسئول پیگیری مربوط به حقوق کودک و گزارش‌ها به کنوانسیون بود. از سال ۱۳۸۸، این امور به وزارت دادگستری واگذار شد. در سال ۱۳۹۲ «قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به روز شده قانون حمایت از کودکان بی‌پرست سال ۱۳۵۳ بود. در نهایت، باید به «لایحه



حمایت از اطفال و نوجوانان» اشاره کرد. پیش‌نویس ابتدایی این لایحه حدود سال ۱۳۸۳ شروع و در سال ۱۳۸۶ با ۸۶ ماده در قوه قضائیه به اتمام رسید. لایحه در تاریخ ۹۰/۵/۹ در دولت تصویب و در تاریخ ۲۸ آبان همان سال با ۴۹ ماده به مجلس فرستاده شد، در سال ۹۱ در دستور کار مجلس قرار گرفت و در سال ۹۲ به کمیسیون قضایی ارجاع شد. نمایندگان در دوم مردادماه ۹۷ کلیات این لایحه را با ۵۱ ماده تصویب کردند. باین‌حال، رفت‌وبرگشت‌ها (۵ بار) بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان ادامه داشت تا این‌که در نهایت در تاریخ ۲۳ اردیبهشت ۱۳۹۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و از تاریخ ۴ اسفندماه همین سال لازم‌الاجرا خواهد بود.

با روی کار آمدن نظام جمهوری اسلامی ایران تا به امروز، سیاست‌های کودکی تحولات بیشتری را پشت سر گذاشته است. بخشی از این تحولات را می‌توان به مسئله‌بودگی و دغدغه‌ای که حاکمیت سیاسی به مقوله کودکی از زاویه دینی و شرعی دارد مربوط دانست. کشمکش و چالش‌های بین رویکردهای سنتی و مذهبی با رویکردهای مدرن به کودکی، این دوره و نیازهای متناظر با آن را بحث‌برانگیز کرده است و این چالش‌ها تقریباً در تمام برنامه‌ها و سیاست‌های معطوف به کودکی در ایران وجود دارند. از این رو، می‌توان گفت که تعیین‌کننده ماهیت اغلب سیاست‌ها و برنامه‌های معطوف به کودکی پس از انقلاب اسلامی تا به امروز همین چالش‌ها و کشمکش‌های بین نگاه سنتی یا دینی و مدرن به کودکی است. از یک‌سو، ایران به کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق کودک پیوسته است که دارای الزامات خود بوده و از سوی دیگر، رویکردها، یا به تعبیری، خوانش‌های فقهی یا دینی معینی از کودکی و نیازهای آن وجود دارد. تا جایی که، در بسیاری موارد، چنین تنش و کشمکشی منجر به محروم شدن کودکان، یا دست‌کم، برخی از گروه‌های خاص کودکان شده است. قانون فرزندان حاصل از مادران ایرانی، قانون حمایت از اطفال و نوجوانان، قانون حمایت از کودکان بی‌سرپرست و بدسرپرست و ... پاره‌ای از قوانینی هستند که تأخیر و تعلیق آن‌ها، به دلیل وجود چالش مزبور، سبب محرومیت کودکان یا برخی از گروه‌های

خاص از آن‌ها شده است. نظام حکمرانی باید در اولین گام از تشتت رویکردی به کودکی خارج شده و اقتضائات و ملزومات جامعه ایران و کودک ایرانی را مدنظر قرار دهد.

همچنین، سازمان‌ها و نهادهای رسمی‌تری مانند سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام شکر گرفته است که یکی از مأموریت‌های اصلی خود را سروکار داشتن با کودکان تعریف کرده‌اند. با این حال، رویکرد حاکم به کودکی در این نهادها پسینی و عمدتاً معطوف به گروه‌های آسیب‌پذیر کودکان است. در قانون‌گذاری‌ها، عمدتاً به کودکان دارای شرایط خاص و آسیب‌پذیر از نوع بی‌سرپرست و بدسرپرست توجه می‌شود. از جمله این قوانین می‌توان به «قانون زنان و کودکان بی‌سرپرست» مصوب سال ۱۳۷۱، «قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست» مصوب ۱۳۹۲ اشاره داشت. گرچه در «سند ملی حقوق کودک» ابعاد بیشتری از حقوق و رفاه کودکان مورد توجه قرار می‌گیرد، اما نگاه اصلی در این سند نیز معطوف به همین رویکرد پسینی یا ترمیمی و از زاویه آسیب‌های اجتماعی است. به این معنا قوانین مربوط به کودکان عمدتاً معطوف به گروه‌های آسیب‌دیده بوده است. در این زمینه، بنظر می‌رسد باید فعال‌گرایی و اقدامات ایجابی در خصوص کودک اتخاذ شود. در این چارچوب، تمام کودکان و ابعاد متنوع نیازها و حقوق آن‌ها دیده می‌شوند و ملاک آسیب‌دیدگی یا عدم برخوردارگی مالی کودک و خانواده‌های آن نخواهد بود.

## منابع

- اکبری، محمدعلی. (۱۳۸۲)، *بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران*، جلد نخست، انتشارات موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
- اکبری، محمدعلی. (۱۳۸۳)، *بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران*، جلد دوم، انتشارات موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
- اکبری، محمدعلی. (۱۳۹۵)، *رفاه اجتماعی در ایران معاصر*، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
- امید، رضا. (۱۳۹۳)، تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران (مطالعه قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی)، *رساله دکتری رشته رفاه اجتماعی*، دانشگاه علامه طباطبائی.
- آبراهامیان، یرواند. (۱۳۸۹)، *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه: محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی، چاپ دوم.
- بختیاری، صادق و فریادرس، ولی‌الله. (۱۳۹۳)، «ارتباطات بین رشد اقتصادی، توزیع درآمد و فقر در مناطق روستایی ایران»، *اقتصاد کشاورزی و توسعه*، سال بیست و دوم، شماره ۸۷.
- بی‌نام، «تعلیم و تربیت در ایران»، *ایران‌شهر*، ج ۳، شماره (دی‌ماه ۱۳۰۴).
- حشمتی رضوی، فضل‌الله. (۱۳۹۲)، *تاریخ فرش: سیر تحول و تطور فرش‌بافی در ایران*، تهران: انتشارات سمت، چاپ اول.
- ذکایی، محمد سعید. (۱۳۹۵)، *درآمدی بر مطالعات کودکی در ایران*، تهران: انتشارات آگاه، چاپ اول.
- *روزنامه اطلاعات*. (۱۳۱۰)، نظامنامه صحیه مدارس، ۲۸ مرداد.
- زینالی، حمزه. (۱۳۸۲)، نوآوری‌های قانون حمایت از کودکان و نوجوانان و چالش‌های فراروی آن، *رفاه اجتماعی*، سال دوم، شماره ۷.
- شفق سرخ. (۱۳۰۵)، سال پنجم، ۱۶ اردیبهشت، شماره ۵۰۱.
- صادقی فسایی، سهیلا و عرفان‌منش، ایمان. (۱۳۹۴)، مبانی روش‌شناختی پژوهش اسنادی در علوم اجتماعی؛ مورد مطالعه: تأثیرات مدرن‌شدن بر خانواده ایرانی، *راهبرد فرهنگ*، دوره ۴، شماره ۲۹.
- فلور، ویلم. (۱۳۷۱)، *اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران*، ترجمه: ابوالقاسم سری، تهران: نشر توس.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۹۰ فصلنامه علمی برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۴۵، زمستان ۱۳۹۹

- کیلی، مری جین. (۱۳۹۶)، *درآمدی بر مطالعات کودکی*، ترجمه: علیرضا کرمانی، تهران: نشر ثالث، چاپ اول.
- مجلس شورای ملی. (۱۳۵۴)، *مجموعه قوانین، دوره قانون‌گذاری بیست و سوم*، ۹ شهریور تا ۱۶ شهریور، جلد دوازدهم.
- *مجموعه قوانین سال*. (۱۳۵۱)، *نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران*، وزارت دادگستری، بی‌جا، بی‌تا.
- محسنی، منوچهر. (۱۳۷۲)، *جامعه‌شناسی پزشکی و بهداشت*، تهران: نشر طهوری، چاپ چهارم.
- مختاری اصفهانی، رضا. (۱۳۸۰)، *اسنادی از انجمن‌های بلدی، تجار و اصناف (۱۳۰۰-۱۳۲۰ ش)*، جلد اول، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ اول.
- مرکز آمار ایران. (۱۳۹۵)، *سرشماری نفوس و مسکن*.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۷)، *بررسی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش*، معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی، کد موضوعی ۲۱۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۵) *قانون مربوط به حق حضانت*.
- مسکوب، محمود. (۱۳۹۱)، «*مشروطیت، تجدد و اسلام‌گرایی: اقتصاد سیاسی و سیاست اجتماعی در ایران*»، در کارشناس، مسعود و مقدم، ولتاین. (۱۳۹۱)، ترجمه: علی‌اکبر تاج‌زینانی و همکاران، انتشارات دانشگاه امام صادق.
- مشفق، محمود. (۱۳۹۸)، *جمعیت سالمند ایران در سال ۱۴۰۵*، تهران: موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری، چاپ اول.
- مصوبات هیأت وزیران. (۱۳۸۴)، *آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی*.
- ملک‌زاده، الهام. (۱۳۹۲)، *مؤسسات خیریه رفاهی-بهداشتی در دوره رضاشاه*، تهران: نشر تاریخ ایران، چاپ اول.
- مؤذن‌زادگان، حسینعلی. (۱۳۸۷)، *سیر تحول قوانین کیفری حمایتی کودکان و نوجوانان در حقوق ایران، مجله حقوقی دادگستری*، دوره جدید، شماره ۶۳-۶۳.
- نجم‌آبادی، افسانه. (۱۳۸۱)، *حکایت دختران قوچان*، تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان.
- هال، آنتونی و جیمز، میجلی. (۱۳۸۸)، *سیاست اجتماعی و توسعه*، ترجمه: مهدی ابراهیمی و علیرضا صادقی، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان، چاپ اول.

بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری و نهادی مربوط ... ۱۹۱

- یزدان پناه، محدثه و راغفر، حسین. (۱۳۸۹)، محاسبه شاخص‌های فقر کودکان در بین جمعیت روستایی و شهری (۱۳۸۶-۱۳۶۳)، *رفاه اجتماعی*، سال نهم، شماره ۳۵.

- Mogalakwe, M. (2006). "The Use of Documentary Research Methods in Social Research". African *Sociological Review*. Volume 10. Pp221-230.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods* (3<sup>rd</sup> end). London: SAGE.
- Wolf, S. (2004). "Analysis of Documents and Records", in Flick, Ex. Karforff and I. Steinke. (eds). *A Companions to Qualitative Research*. London. SAGE. Pp. 284-290.
- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90163>.
- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92423>.