

تحلیلی بر چالش‌های تقنینی و نظارتی ساماندهی کودکان زباله‌گرد در ایران



مقدمه

مدیریت پسماند^۱ را مجموعه فعالیت‌ها و اقدام‌های لازم برای مدیریت پسماند از زمان تولید تا دفع نهایی آن در نظر می‌گیرند که شامل کاهش در مبدأ، تولید، ذخیره و پردازش در محل، جمع‌آوری، حمل‌ونقل، پردازش و بازیافت، دفع و مراقبت‌های پس از دفع است.^۲ مدیریت پسماند به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان مدیریت شهری، پیش‌تر عمدتاً موضوعی زیست‌محیطی و اقتصادی تلقی می‌شد؛ لکن، امروزه با تبدیل شدن به کانون و بستر شکل‌گیری پدیده نابهنجار و آسیب‌زایی چون زباله‌گردی کودکان، به مثابه مسئله‌ای اجتماعی و فرهنگی نیز رخ عیان نموده است. ضرورت پرداختن به موضوع زباله‌گردی کودکان ذیل بحث مدیریت پسماند زمانی آشکار خواهد شد که وضعیت، ابعاد و تبعات گسترده این موضوع در جامعه مورد توجه قرار گیرد. اگرچه بنا به دلایلی چون حضور اتباع غیرقانونی، موقعیت و فعالیت پنهانی گاراژها و گودهای زباله‌گردی و غیره، آمار دقیق و به‌روزی از تعداد زباله‌گردها^۳ در سطح کشور، در دسترس نیست؛ با این حال، در گزارش شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ تعداد افراد زباله‌گرد در کشور بالغ بر ۱۴ هزار نفر عنوان گردیده که حدود ۴۷۰۰ نفر از این افراد که غالباً کودکان^۴ هستند در شهر تهران فعالند. نکته قابل تأمل در رابطه با آمار فوق حضور ۹۰ درصدی مهاجران غیرقانونی در میان جمعیت زباله‌گرد کشور است.^۵

محیط ناسالم و ناایمن در کنار شرایط سخت و دشوار کار، سلامت جسمی و فرایند رشد کودکان زباله‌گرد را به‌شدت در مخاطره قرار می‌دهد. همچنین، محرومیت از تحصیل و ممانعت از کسب و رشد مهارت‌های فردی و اجتماعی لازم، بزرگسالی کودکان زباله‌گرد را تهدید و دستخوش آسیب می‌کند. از طرفی دیگر، حضور ملموس و پرتدد زباله‌گردان در معابر شهرهای کوچک و بزرگ نه تنها امنیت روانی و سلامت عمومی شهروندان را به مخاطره می‌اندازد؛ بلکه عامل و محملی برای تصویرسازی‌های رسانه‌ای نادرست و منفی علیه کشور در صحنه بین‌المللی شده است.

از این‌رو، پرداختن به مقوله کودکان زباله‌گرد در کشور امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. طبق بندهای «ز» و «ژ» ماده (۳) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب ۱۳۹۹/۲/۲۳) زباله‌گردی کودکان مصداق وضعیت مخاطره‌آمیز تلقی می‌شود و برحسب ماده (۶) این قانون سازمان بهزیستی مکلف است با استفاده از مددکاران اجتماعی در قالب فوریت‌های خدمات اجتماعی با همکاری شهرداری یا دهیاری و نیروی انتظامی نسبت به شناسایی، پذیرش، نگهداری و توانمندسازی این کودکان اقدام کند.

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی و فرهنگی
دفتر مطالعات
اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۸۰۵۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۱/۱۶



1. Waste Management

2. Demirbas, A. (2011). Waste management, waste resource facilities and waste conversion processes. Energy Conversion and Management, 52(2), P: 1280.

3. Waste Pickers

۴. براساس کنوانسیون حقوق کودک (مصوب، ۱۹۸۹) مراد از کودک افراد انسانی زیر ۱۸ سال است و آمار فعلی بر این مبناست.

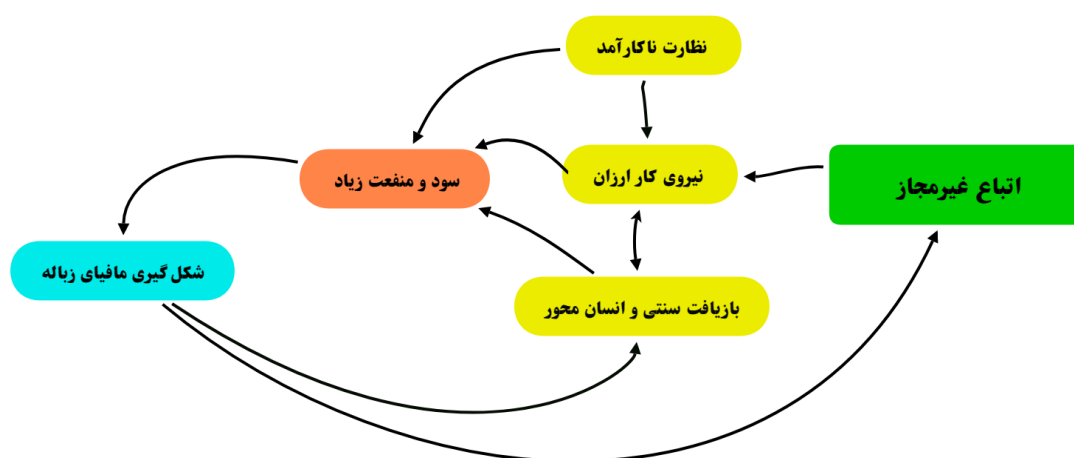
۵. سازمان رفاه، خدمات و مشارکت‌های اجتماعی شهرداری تهران (۱۳۹۹)، وضعیت کودکان زباله‌گرد در شهر تهران.

لکن، سازمان بهزیستی با این توجیه که تکلیف قانونی مشخصی در رابطه با اتباع غیرمجاز ندارد از ارائه خدمات به کودکان زباله‌گرد امتناع می‌کند و موارد را جهت تعیین تکلیف برحسب ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب ۱۴۰۰/۳/۳۰) به وزارت کشور ارجاع می‌دهد. افزون بر این، برحسب بند «۴» ماده (۳۷) آیین‌نامه اجرایی مزبور وظیفه نظارت بر پیمانکاران بازیافت زباله به‌منظور عدم بهره‌گیری از نیروی کار کودکان برعهده شهرداری است. لکن، در سایه عدم هماهنگی، رسیدگی و نظارت مؤثر توسط نهادهای فوق‌الذکر از یک سو و ازسوی دیگر شیوه سنتی مدیریت پسماند شرایط جهت سوءاستفاده از نیروی کار کودکان اتباع در فرایند تفکیک پسماند فراهم شده است. در این ارتباط، گزارش پیش‌رو تلاش نموده است به شکل اجمالی به تبیین این مسئله و راهکارهای برون‌رفت از آن بپردازد.

۱. تبیین مسئله زباله‌گردی کودکان

حل مسئله زباله‌گردی کودکان در گام نخست نیازمند ترسیم و تبیین عوامل و عناصر مؤثر در شکل‌گیری و تداوم این مسئله است. در شکل زیر عمده‌ترین عوامل مؤثر در پیدایش پدیده نابهنجار زباله‌گردی کودکان در کشور بیان شده است. برحسب جلسات کارشناسی برگزار شده با ذی‌مدخلان و گزارش‌های میدانی دریافتی، عنصر اساسی یا به تعبیری بخش اصلی کودکان زباله‌گرد را کودکان اتباع به‌ویژه آن دسته از مهاجرانی شکل می‌دهند که به شکل غیرقانونی و از مبادی غیررسمی وارد کشور شده‌اند. حضور غیررسمی این قشر در کنار سکوت قانون و بی‌تفاوتی نهادهای مسئول، از اتباع خارجی -به‌ویژه کودکان و نوجوانان- نیرویی ارزان، پُرکار و فاقد قدرت چانه‌زنی در مقابل پیمانکاران و سودگران بازیافت پسماند در سطح کشور ساخته است. پیمانکاران نیز به‌واسطه دسترسی به نیروی کار ارزان از میان کودکان اتباع، الگوی موجود و سنتی جمع‌آوری و تفکیک زباله را مناسب و سودآور می‌دانند و در برابر تغییر یا اصلاح آن مقاومت می‌کنند. درواقع، «نیروی کار ارزان اتباع» و «الگوی سنتی بازیافت زباله» در ایران به یک هم‌افزایی دو سویه منجر شده و هر کدام شرایط بقا و بازتولید دیگری را فراهم ساخته و به‌واسطه ضعف نظارت، سود قابل‌توجهی را نصیب پیمانکاران این بخش می‌کند. پیمانکاران نیز به‌منظور حفظ سود و منفعت خود به طرق مختلف درصدد حفظ و بازتولید این چرخه معیوب و آسیب‌زا هستند و از هیچ اقدامی در این زمینه فروگذار نیستند.

شکل ۱. عوامل مؤثر در شکل‌گیری و تداوم پدیده زباله‌گردی کودکان در ایران



بنابراین، برای حل مسئله زباله‌گردی کودکان، نیازمند قطع ارتباط میان عناصر و اجزای اصلی زنجیره منتهی به پدیده زباله‌گردی در کشور هستیم. در این راستا، در ادامه گزارش عمده‌ترین چالش‌های موجود در سیستم مدیریت پسماند کشور که عملاً مانع از حل مسئله زباله‌گردی می‌شود، احصا گردیده و متناسب با آن راهکارهای حل مسئله پیشنهاد شده است.

۲. چالش‌ها و مشکلات مدیریت پسماند معطوف به پدیده زباله‌گردی

- یکی از عمده‌ترین موانع و چالش‌های موجود در برابر تغییر الگو و بهبود شیوه‌های تفکیک و بازیافت زباله در کشور سود و منافع سرشار حاصل از شیوه سنتی و انسان‌محور و مقاومت پیمانکاران بازیافت در برابر تغییر و استفاده از ابزار و فنون جدید در این حوزه است. پیمانکاران در راستای حفاظت و حراست از منافع خود با تشکیل ائتلاف، ایجاد انحصار و اعمال نفوذ و قدرت بر مراجع مرتبط با مدیریت پسماند مانع از ساماندهی و به‌روزرسانی فرایند جمع‌آوری و تفکیک زباله می‌شوند.

- برحسب اظهارات مسئولان سازمان بهزیستی کشور و شهرداری تهران بخش عمده‌ای از جمعیت زباله‌گردها در کشور را اتباع و مهاجرانی تشکیل می‌دهند که به‌صورت غیررسمی وارد کشور شده و به‌واسطه عدم دسترسی و برخورداری از چتر حمایت قانون، به نیرویی ارزان، بی‌دفاع و فاقد قدرت چانه‌زنی در دست پیمانکاران تفکیک زباله بدل شده‌اند. عامل اساسی که سبب حفظ و استمرار الگوی سنتی تفکیک زباله و مقاومت در برابر اصلاح آن شده است.

- طبق ماده (۷۹) قانون کار (مصوب، ۱۳۶۹)، کار کودکان زیر ۱۵ سال به‌صراحت ممنوع اعلام شده و شرایط کار نوجوانان ۱۵-۱۸ سال نیز در مواد (۸۰) تا (۸۴) به‌گونه‌ای تنظیم شده که امکان فعالیت در بخش زباله‌گردی را به کودکان نمی‌دهد. افزون بر این، برحسب بند «۴» ماده (۳۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب ۱۴۰۰/۳/۳۰) وظیفه نظارت بر پیمانکاران بازیافت زباله به‌منظور عدم بهره‌گیری از کودکان برعهده شهرداری است. همچنین، برحسب ماده (۶) نظامنامه^۱ تفکیک در مبدأ و جمع‌آوری پسماند خشک شهرداری به‌عنوان نمونه پیمانکاران مکلف به تأمین نیروی انسانی ساده و متخصص با تابعیت ایرانی و خودداری از به‌کارگیری اتباع غیرایرانی است. لکن، عملکرد ضعیف مراجع مرتبط با این ماده از جمله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و شهرداری‌ها موجب شده تا پیمانکاران بازیافت در سایه نبود نظارت مؤثر و کارآمد با کمترین هزینه، بیشترین بهره‌کشی را از نیروی کار کودکان و نوجوانان در فرایند جمع‌آوری و تفکیک زباله داشته باشند.

- سازوکار تفکیک از مبدأ عنصری اساسی در فرایند مناسب و کارآمد مدیریت پسماند است که با کاهش نیاز به نیروی کار تفکیک‌کننده می‌تواند بخش قابل‌توجهی از آسیب‌های موجود در فرایند جمع‌آوری و تفکیک را کاهش دهد؛ با وجود این، اگرچه الزام به تفکیک از مبدأ در برخی از دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی وجود دارد، اما در قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳) ماده یا تبصره‌ای به تصریح در این خصوص گنجانده نشده و تکلیفی در این خصوص برعهده مدیریت اجرایی گذارده نشده است (اگرچه، در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون فوق مصوب ۱۳۸۴/۵/۵ به موضوع تفکیک پسماندهای عادی به‌صورت کلی اشاره شده است).

- عدم تفکیک زباله و خروج بی‌ضابطه آن از داخل منزل توسط شهروندان زمینه را برای زباله‌گردی کودکان و نوجوانان در طول شبانه‌روز و با مخاطرات زیاد فراهم می‌کند؛ مسئله‌ای که از آن به‌عنوان یک چالش فرهنگی نیز یاد می‌شود. این در حالی است که در طول سال‌های گذشته تلاش‌های مختلفی مبنی بر آموزش شهروندان در زمینه تفکیک زباله توسط مراجع و نهادهای ذی‌ربط صورت گرفته است؛ لکن، به واسطه فراهم نبودن زیرساخت‌های مناسب این آموزش‌ها تبدیل به یک فرهنگ عمومی نشده است.

۳. راهکارهای ساماندهی مدیریت پسماند در کشور

- اصلاح قانون مدیریت پسماند

خلأهای تقنینی، ضمانت اجرایی ناکارآمد و همچنین نظارت اندک و غیرمؤثر ساختار مدیریت پسماند، این حوزه را به بستری برای آسیب‌های اجتماعی گوناگون بدل کرده و چنانچه بخواهیم زمینه‌ها و عوامل آسیب‌زای فرایند مدیریت پسماند اصلاح شود، نیاز به اصلاح قانون مدیریت پسماند و مقررات ذیل آن داریم. «الزام به تفکیک زباله از مبدأ»، «ضرورت استفاده از فناوری‌های جدید و دانش‌بنیان»، «پیش‌بینی سازوکارهای قانونی رفع انحصار از شرکت‌های پیمانکار»، «تدارک سازوکارهای نظارت مؤثر بر عملکرد عوامل دخیل در فرایند مدیریت پسماند» از مهم‌ترین الزاماتی است که در اصلاح قوانین و مقررات مرتبط با مدیریت پسماند باید مد نظر قرار گیرد.

- ساماندهی اتباع غیرمجاز

همان‌گونه که بیان شد در سایه خلأ یک سیاست جامع در رابطه با ساماندهی اتباع، شرایط جهت حضور غیرمجاز اتباع در کشور و سوءاستفاده از این قشر توسط سوداگرانِ عرصه زباله فراهم شده است. بنابراین، نخستین گام در راستای حل مسئله زباله‌گردی کودکان، «ساماندهی مطلوب اتباع در کشور» است. در این رابطه، اگرچه در قوانین مختلف^۱ و به‌صورت پراکنده تکالیفی برای اتباع تعیین شده است؛ لکن، خلأ یک قانون جامع و منسجم در این حوزه احساس می‌شود. گفتنی است طرح ساماندهی اتباع خارجی غیرمجاز پس از اعلام وصول و بلا تکلیفی در مجالس نهم و دهم بار دیگر در مجلس یازدهم اعلام وصول شده و هم‌اکنون در دستور کار کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی قرار دارد. انتظار می‌رود با ساماندهی اتباع غیرمجاز و سخت شدن شرایط جهت سوءاستفاده از کودکان اتباع در موضوع جمع‌آوری زباله، شرایط جهت تغییر الگوی بازیافت و تفکیک زباله در کشور تسهیل گردد.

- نظارت مؤثر بر اجرای قانون حمایت از اطفال و نوجوانان

اگرچه قوانین مختلفی^۲ برای حمایت از حقوق کودکان و نوجوانان در کشور وجود دارد، اما آخرین قانونی که ظرفیت قانونی لازم و ضروری^۳ جهت ممانعت از کار کودکان را در اختیار دستگاه‌های اجرایی و نظارتی قرار داده قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب ۱۳۹۹) است. آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در خردادماه ۱۴۰۰ تصویب و ابلاغ شده است. از این‌رو، استفاده درست و بموقع از ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی^۴ در راستای نظارت بر حسن اجرای این قانون توصیه می‌شود.

جمع‌بندی

پدیده زباله‌گردی کودکان در حال حاضر یکی از جدی‌ترین و مهم‌ترین مشکلات اجتماعی در کشور است. به‌منظور حل این مسئله نیز تاکنون تلاش‌های متعددی نظیر استفاده از روش‌های نوین مدیریت پسماند و نظارت بر پیمانکاران توسط مراجع ذی‌ربط صورت

۱. قانون تذکره (مصوب ۱۳۱۱)، قانون تابعیت، (مصوب ۱۳۰۸)، قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران (مصوب ۱۳۱۰)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶)، قانون برنامه سوم تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹)، قانون کار (مصوب ۱۳۶۹) و قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (اردیبهشت ۱۳۹۹).

۲. بنگرید به قانون کار (مصوب ۱۳۶۹)، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۲)، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست (مصوب ۱۳۹۶)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶) و قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۶).

۳. براساس ماده (۲) این قانون مواردی چون وضعیت زیانبار ناشی از فقر شدید، آوارگی، پناهندگی، مهاجرت یا بی‌تابعیتی، سوءرفتار نسبت به طفل و نوجوان و یا بهره‌کشی از او که طفل یا نوجوان را در معرض بهره‌دیدگی قرار می‌دهد یا منجر به آسیب جسمی، روانی، اجتماعی، اخلاقی، امنیت و آموزشی وی گردد، وضعیت مخاطره‌آمیز محسوب شده و موجب مداخله و حمایت قانونی از طفل و نوجوان می‌شود. براساس ماده (۶) این قانون نیروی انتظامی وظیفه شناسایی اطفال و نوجوانان در وضعیت مخاطره‌آمیز و معرفی به سازمان بهزیستی کشور یا مراجع قضایی؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی وظیفه نظارت مؤثر بر امکان کار جهت پیشگیری و مقابله با آزار یا بهره‌کشی اقتصادی از اطفال یا نوجوانان و معرفی اطفال و نوجوانان بزه‌دیده یا در معرض خطر به نهادهای حمایتی و قضایی و همچنین پوشش بیمه‌ای موضوع ماده (۱۴۸) قانون کار مصوب ۱۳۶۹ برای نوجوانان بین پانزده تا هجده سال شاغل را برعهده دارند.

۴. مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان: ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی، شمار مسلسل ۱۳۰۸۹.

گرفته است. لکن، به سبب سود قابل توجه و منافع حاصل از الگو و فرایند موجود بازیافت و به تبع آن مقاومت و کارشکنی ذی‌نفعان این فرایند، مداخلات و اقدامات صورت گرفته نتوانسته، تغییر و بهبودی در روند بازیافت زباله در کشور رقم بزند. بر این اساس، گزارش حاضر مدعی است رفع مسائل نظام مدیریت پسماند در گام نخست نیازمند قطع و بریده شدن زنجیره منافع حاصل و حامی فرایند موجود بازیافت زباله است و برای این کار نیازمند اصلاحات ساختاری و ساماندهی اتباع با رویکرد ادغام اجتماعی¹ در کشور هستیم. زیرا با ساماندهی اتباع و پرهزینه شدن استفاده از این قشر در الگوی ناکارآمد مدیریت پسماند، شرایط جهت تغییر الگوی بازیافت و استفاده از روش‌های نوین و کم هزینه در این حوزه فراهم خواهد شد.

1. Social Inclusion

ادغام اجتماعی فرایندی است که به موجب آن گروه‌های کنار گذاشته شده در اجتماع نهایی یک جامعه، با آن همبستگی پیدا می‌کنند. J.C. Alexander, (1990) "Core Solidarity, Ethnic out Groups and Social Differentiation", J.S. Alexander and P. Colomy (eds), Differentiation Theory and Social Change; Comparative and Historical Perspectives, New York, Colombia University Press.