



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

پیوست عدالت لایحه صیانت از حقوق عامه



مرداد ۱۴۰۴

MCLS.GOV.IR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

پیوست عدالت لایحه صیانت از حقوق عامه

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
حوزه وزارتی - کارگروه پیوست عدالت

عنوان: پیوست عدالت لایحه صیانت از حقوق عامه
اظهار نظر کننده: فاطمه مقدسی - عطیه حمادی
ناظر علمی: حسین باقری زرین قبایی
تاریخ تدوین: ۲۰ مرداد ۱۴۰۴

مطالب مندرج در این پیوست بر اساس بررسی تدوین کننده و در راستای بهبود آیین نامه پیشنهادی بوده و نظر رسمی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در قالب مکاتبات مربوطه منعکس می شود.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۵
جدول ۱: تشریح اطلاعات سیاست و پیوست عدالت.....	۶
جدول ۲: بررسی کلیات سیاست.....	۷
جدول ۳: تأثیر سیاست بر ذینفعان.....	۱۰
جدول ۴: ارزیابی تأثیرات منفی و مثبت سیاست بر عدالت.....	۱۳
جدول ۵: ارزیابی نهایی.....	۱۷



مقدمه

بر اساس توصیه مقام معظم رهبری در نخستین دیدار با هیئت محترم دولت (مورخ ۱۴۰۳/۶/۶) و در راستای رویکرد رئیس جمهور محترم و دولت چهاردهم، تدوین پیوست‌های عدالت برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان مرتبط با مأموریت‌های وزارتخانه‌ها در دستور کار قرار گرفت.

کارگروه پیوست عدالت با هدف تقویت نگاه عدالت‌محور در فرآیند تصمیم‌سازی، می‌کوشد ارزیابی‌هایی مبتنی بر کاهش نابرابری را در خصوص مصوبات هیئت دولت ارائه دهد. این کارگروه با بهره‌گیری از دانش تخصصی صاحب‌نظران حوزه‌های گوناگون و با الهام از تجارب جهانی در ارزیابی تأثیر سیاست‌ها بر عدالت اجتماعی، در پی آن است که صدای گروه‌های ذی‌نفع را در سیاست‌گذاری‌ها بازتاب دهد و حساسیت نظام تصمیم‌گیری را نسبت به پیامدهای ناعادلانه افزایش دهد. پیوست عدالت ابزاری است برای شناسایی و تحلیل پیامدهای نابرابر ساز پیش از اجرای سیاست و فراهم‌سازی امکان اصلاح یا جبران آن‌ها در مراحل طراحی و تصویب. چنین مداخله‌ای می‌تواند به افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی و مشروعیت اجتماعی سیاست‌ها در نگاه عموم یاری رساند.

جدول ۱: تشریح اطلاعات سیاست و پیوست عدالت

عنوان سیاست	
مرجع ارائه دهندهٔ سیاست	قوه قضائیه (دادستانی کل کشور)
نوع سیاست	تقنینی - نظارتی (قانون‌گذاری با هدف حمایت از حقوق جمعی و عمومی)
مسئول ارزیابی	فاطمه مقدسی، دکتری جامعه‌شناسی توسعه عطیه حمامی، کارشناس ارشد جامعه‌شناسی
ناظر علمی	حسین باقری زرین قبائی، دکتری حقوق و مشاور حقوقی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
تاریخ شروع یا پایان ارزیابی	۱۴۰۴/۳/۲۰ - ۱۴۰۴/۵/۱۸
در حال تدوین، اجرا یا بازنگری بودن سیاست	در حال بررسی و تصویب در فرایند قانون‌گذاری
اهداف و مقاصد سیاست	۱. تقویت سازوکارهای نظارت بر اجرای حقوق عامه ۲. مقابله با تبعیض، فساد، نقض حقوق زیست‌محیطی، سلامت و خدمات عمومی ۳. افزایش پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی در قبال مردم
گروه‌های هدف سیاست	- کل جمعیت کشور - دستگاه‌های اجرایی و خدمت‌رسان - نهادهای نظارتی و قضایی
سایر گروه‌های متأثر از سیاست	- اقشار کم‌درآمد و محروم از خدمات - اقلیت‌ها، حاشیه‌نشین‌ها، گروه‌های آسیب‌پذیر - نهادهای مدنی و رسانه‌ها
گروه‌ها، افراد و ذینفعان مورد مشورت در ارزیابی سیاست	دکتر کامبیز نوروزی، حقوق‌دان دکتر فرزانه عرفانی، دکتری حقوق و وکیل محسن فتاحی، مدیر سابق اداره کل فرهنگی شهرداری تهران
رویکرد و روش‌شناسی ارزیابی	تحلیل ساختاری نابرابری و عدالت اجتماعی
منابع گردآوری داده‌ها	متن لایحه و اسناد پشتیبان



جدول ۲: بررسی کلیات سیاست

آبشار سیاستی اسناد پشتیبان :

قانون اساسی (اصول ۳، ۲۰، ۲۲، ۲۹، ۳۰، ۴۴)
دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۵۳۷۹۸/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ رییس قوه قضاییه)
بخشنامه مصادیق عمده و کلان حقوق عامه (مصوب ۱۴۰۱، دادستانی کل کشور)
منشور حقوق شهروندی جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۹۵ در شورای عالی اداری)
پیشینه اصلی لایحه پیشنهادی، دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه است که از سال ۱۳۹۷ در قوه قضاییه به اجرا در آمده است. این دستورالعمل علی‌رغم اینکه شباهت زیادی به لایحه پیشنهادی دارد اما در عمل، مهم‌ترین کارکرد اجرایی آن در تعیین تکلیف برای انفال، اموال عمومی و بیت‌المال بوده و با اعطای قدرت مضاعف به دادستان برای تعیین تکلیف اموال، عملاً پروسه حقوقی تعیین تکلیف را تسریع کرده است. عملکرد موفق این دستورالعمل، این احتمال را پدید آورده است که همین مکانیسم برای تعیین تکلیف نقض حقوق عامه در سایر حوزه‌ها نیز امکان پذیر است.

۹ نقد اساسی بر کلیات سیاست:

عدم رعایت عدالت بین قوا:
در تعریف حقوق عامه و مصادیق نقض آن، عدالت بین قوا رعایت نشده است. این قانون صرفاً با تمرکز بر نقش قوه اجرایی در تحقق حقوق عامه نوشته شده است، در حالی که نقش قوه قضاییه و قوه مقننه به عنوان دو نهادی که سیاست‌گذاری و اجرا در آن می‌تواند حقوق عامه را متأثر سازد دیده نشده است.
به عبارتی قوه قضاییه باید در درجه نخست، به مصادیق رعایت حقوق عامه در این نهاد تمرکز کند، مصادیقی همچون علنی بودن رسیدگی محاکم، جلوگیری از اطاله دادرسی، کاهش هزینه‌های دادرسی، دسترسی به محاکم و حقوق عامه مربوط به زندانیان از جمله مهمترین موارد مرتبط با حقوق عامه در این دستگاه است اما در متن لایحه مورد اشاره قرار نگرفته است.
علاوه بر قوه قضاییه، قوه مقننه و سایر نهادهای قانون‌گذار اعم از شوراهای عالی، مرجع سیاست‌گذاری‌هایی هستند که می‌توانند حقوق عامه را متأثر سازند.
علاوه بر این در رسیدگی به حقوق عامه، تمرکز بسیار زیادی بر اختیارات دادستانی است و تناسب اختیارات و مسئولیت‌های مقامات دولتی و قضایی و در نتیجه عدالت بین مقامات رعایت نشده است. دادستان واجد اختیاراتی در مطالبه موارد نقض حقوق عامه است که وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌ها فاقد این اختیار هستند.
علاوه بر این، اعمال اختیارات دادستان باید بر اساس پیوست عدالت و تأمین اجتماعی و تأیید مراجع قانونی ذیربط صورت پذیرد. به عنوان نمونه، نمی‌توان دستور قضایی برای توقف فعالیت یک بنگاه اقتصادی را بدون لحاظ تأثیرات این دستورات در مسائلی نظیر بیکاری کارکنان، بیمه بیکاری، کاهش سطح اشتغال، کاهش سطح درآمد کارکنان، فقر و... صادر نمود و از این جهت لازم است ملاحظات مربوطه در تدوین این لایحه پیش‌بینی گردد.

تمرکز نگاه فرد محور به حقوق عامه به جای نگاه حاکمیت محور؛

به طور کلی افراد ناقض حقوق عامه نیستند مگر در مواردی مانند تروریسم، جاسوسی یا تصرف اموال عمومی. در حقیقت موارد محدودی از نقض حقوق عامه، نقض توسط افراد است. بخش مهم‌تر و بزرگتری از نقض حقوق، به نظام حکمرانی باز می‌گردد و اجرا یا عدم اجرای حقوق عامه اساساً در چارچوب نظام حکمرانی معنا دارد. حق مسکن، حق انتخاب آزاد، حق برخورداری از محیط زیست سالم، حق آموزش رایگان، حق برخورداری از دادرسی عادلانه، حق انتخاب وکیل در هر دعوا، تابع رفتار نظام حکمرانی است و در آن افراد دخالت زیادی ندارند و کیفیت دستگاه اجرایی، قضایی و مقننه است که تحقق این حقوق را ممکن می‌کند. اگر از این منظر نگاه کنیم، لایحه اساساً باید نگاهش را عوض کند و ناظر به ملزم کردن نظام حکمرانی به پذیرش و اجرای حقوق عامه، طراحی شود و تمرکز قانون باید بر این باشد که از عدم اجرای حقوق عامه توسط دستگاه‌های مختلف، جلوگیری کند و ضمن احیای حقوق مکتسبه اشخاص، نقض حقوق عامه در این دستگاه‌ها را با تنبیه مواجه کند.

ابهام در تعریف حقوق عامه و مصادیق آن:

ابهام موجود در تعریف حقوق عامه و مصادیق نقض حقوق عامه (مواد ۱ و ۲)، می‌تواند روح قانون را از محتوا تهی کند و به تولید حجم عظیمی از پرونده‌های قضایی پیچیده منجر شود. ادعای لایحهٔ حقوق عامه در تعریف این مفهوم، به کلیت ادعایی است که در قانون اساسی، مورد اشاره است، به عبارتی این لایحه به واسطهٔ کلی بودن می‌خواهد به جامعیت قانون اساسی، در تمامی حوزه‌ها به دادستانی اختیاراتی اعطا کند. بنابراین تصویب لایحه، بدون تعیین تکلیف بر سر مصادیق حقوق عامه، هیچ امکان اثری بر وضعیت تحقق یا عدم تحقق حقوق مردم نخواهد گذاشت و صرفاً بر حجم شکایات و تعدد پرونده‌های قضایی خواهد افزود. برای حل این مسئله لازم است مصادیق حقوق عامه در هر سه قوهٔ قضاییه، مقننه و اجرایی، به تفکیک مشخص شود تا اساساً صیانت از آن معنایی داشته باشد و تا جای ممکن این مصادیق باید دارای ویژگی عینی بودن باشند. بنابراین پیشنهاد می‌شود نهادها مصادیق حقوق عامه را بر مبنای قوانین کلان بالادستی، ارائه کنند و در متن لایحه ذکر شوند.

برای مثال، در حوزهٔ رفاه و تأمین اجتماعی، بر اساس بند (۱۲) اصل سوم و اصل (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصادیق حقوق عامه عبارتند از:

ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه، حقوق مربوط به بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت، بیکاری، پیری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی، بیمه خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی، حمایت از مادران به خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست، ایجاد بیه خاص بیوگان، زنان سالخورده و خودسرپرست، کاهش نابرابری و فقر، امداد و نجات.

نادیده گرفتن حق نمایندگی عامه:

در حوزه حقوق عامه، مردم یا نمایندگان جامعه باید بتوانند شکایت کنند. منطقاً فرد نمی تواند نماینده عامه باشد اما در نظام حقوقی بسیاری از دیگر کشورها، نهادهای مدنی مدافع حقوق عامه اند. عامه در نهادهای مدنی جلوه و بروز دارد و این نهادهای مدنی هستند که صدای عامه اند. نهادهای مدنی سلول های حیاتی حراست از حقوق عامه اند. نهادهای مدنی در ایران، اجازه دارند اعلام جرم کنند ولی در این لایحه نیازمند حمایت بیشتر می باشند. نظام حکمرانی نمی تواند قیّم عامه باشد، عامه برای اعلام نقض حق خویش باید نمایندگان خود را داشته باشند و ساز و کار روشنی برای طرح شکایت از نقض حقوق عامه تعریف شود. در لایحه پیشنهادی هیچ مکانیسم روشنی برای طرح شکایت مشخص نشده است. بدون طراحی سازوکاری روشن برای اعلام نظر عامه، در عمل تعیین تکلیف برای مصداق عینی نقض حقوق عامه امکان پذیر نیست. علاوه بر این، یکی دیگر از ساز و کارهای دادن حق نمایندگی برای عامه در شناسایی مصادیق نقض حقوق عامه، به رسمیت شناختن حق شرکت در اجتماعات اعتراضی است. افراد باید بتوانند در اعتراض به نقض حقوق عامه، اعتراض کنند و نظام سیاسی و دستگاه امنیتی، باید امنیت آنها را تضمین کند. بنابراین به طور کلی، تمرکزگرایی در نهادهای قضایی، بدون مشارکت کافی نهادهای اجتماعی و مدنی بر روح لایحه حاکم است.

یکسان پنداشتن ناظر و مجری:

نگارش سند ملی رعایت حقوق عامه که در ماده (۵) به عنوان تکلیف برای دستگاه های اجرا در نظر گرفته شده است، بدین معنی است ناظر و مجری را یکی فرض کرده است. مجری، مسلماً با نگاهی باز مصادیق نقض حقوق عامه را تعریف نمی کند و موافق شفاف سازی برای ساز و کارهای نقض حقوق عامه نیست. بنابراین نگارش سند ملی توسط خود دستگاه ها اقدامی بی ثمر است. برای پیش گیری از تعارض منافع ناظر و مجری نباید یکی باشند.

تعارض با نگارش پیوست عدالت:

تکلیف برای نگارش سند ملی حقوق عامه، در عمل با نگارش پیوست عدالت محقق خواهد شد و این دو مکمل و همپوشان هستند. بنابر دستور مقام معظم رهبری، هر طرح و برنامه ای باید با در نظر گرفتن پیامدهای آن بر عدالت نگاشته شود.

نقد بر فرایند نگارش و تصویب لایحه:

تصویب لایحه حقوق عامه، باید در فرایند و طراحی نیز با نظرسنجی عمومی انجام گیرد و اخذ نظر عموم در باب عموم عامه، نیازمند روشن شدن مصادیق حقوق عامه است.

بی توجهی لایحه به دسترسی آزاد به اطلاعات:

دسترسی آزاد به اطلاعات، پیش نیاز تحقق حقوق عامه است. نهادهای مدنی برای فهم نقض حقوق عامه توسط دستگاه های مجری، باید به اطلاعات عمومی دستگاه ها دسترسی داشته باشند. اجرای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، پیش نیاز تحقق حقوق عامه است. روشن کردن و نورافشانی فضای تاریک، به عامه امکان فهم موارد نقض حقوق عامه را می دهد. برای مثال، در حوزه مسئله آب، باید معلوم شود چه شرکت هایی مشاور و تصمیم گیرند و مجری طرح ها چه گروه هایی هستند، چه شرکت هایی در خشکاندن حوزه آبخیز دریاچه ارومیه نقش داشتند، کدام شرکت ها مشاوره دادند و کدام افراد تصمیم گیر بودند؟ آزادی بیان و انتشار اطلاعات، در حوزه نقض حقوق عامه خاصیت پیش گیرانه دارد و اساساً مانع از نقض حقوق از سوی دستگاه های اجرایی می شود.

نادیده گرفتن حق علنی بودن دادگاه های مرتبط با حقوق عامه:

رسیدگی به نقض حقوق عامه باید علنی صورت گیرد. پنهان بودن رفتارهای نظام سیاسی، خود از مهمترین مثال های نقض حقوق عامه است. بنابراین دادگاه های مرتبط با نقض حقوق عامه باید علنی تشکیل شود. نهادهای مدنی شاکی باید در دادگاه حضور داشته باشند و کیفرخواست و دفاعیات باید در منظر و مرعای عامه قرار گیرد. اگر در سلسله مراتب رسیدگی به جرم به اثبات رسید، مجازات تعیین شود

جدول ۳: تأثیر سیاست بر ذینفعان

عنوان گروه	اثرپذیری از سیاست	مثبت / منفی / خنثی	مثال‌هایی از داده‌ها و شواهد گردآوری شده این تأثیرات	پیشنهاد اصلاح برای جلوگیری از تبعیض
سن	بله	مثبت نسبی	اگر سازوکارهای نظارتی پیش‌بینی شده در لایحه به درستی اجرا شوند، می‌توان انتظار داشت که کیفیت و دسترسی به خدمات عمومی مانند سلامت، آموزش و بهداشت برای گروه‌های سنی وابسته‌تر به‌ویژه کودکان و سالمندان بهبود یابد. با این حال، لایحه هیچ تعهد مشخصی برای تأمین حقوق سنی در قالب سیاست‌های رفاه اجتماعی قائل نشده است.	اصلاح ماده (۶) به نحوی که شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها بر اساس چرخه عمر و با در نظر گرفتن تعهدات تأمین اجتماعی مرتبط با کودکان (مانند حمایت در بارداری، مراقبت‌های بهداشتی) و سالمندان (بازنشستگی، درمان رایگان و مراقبت‌های حمایتی) طراحی شود.
معلولیت	بله	خنثی / منفی	لایحه فاقد زبان و تعهد روشن نسبت به حقوق خاص افراد دارای معلولیت است. نه در تعریف حقوق عامه، نه در مصادیق نقض این حقوق و نه در الزامات سند ملی حقوق عامه، نشانه‌ای از توجه به نیازها و آسیب‌پذیری‌های خاص این گروه دیده نمی‌شود. در نتیجه، بیم آن می‌رود که افراد دارای معلولیت در اولویت‌بندی نظارت‌ها و طراحی شاخص‌ها نادیده گرفته شوند.	در ماده (۵) تصریح شود که سند ملی حقوق عامه باید شامل برنامه‌های ناظر بر تحقق حقوق افراد دارای معلولیت و تعهدات دستگاه‌ها در قبال آنان باشد؛ همچنین در ماده (۶)، شاخص‌های نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی باید به گونه‌ای طراحی شود که تحقق دسترسی‌پذیری و شمول اجتماعی برای این گروه قابل پایش باشد.
جنسیت	بله	خنثی / منفی	سیاست فاقد نگاه جنسیتی به تبعیض در آموزش، اشتغال، سلامت و خدمات عمومی است.	در ماده (۵) تصریح شود که سند ملی حقوق عامه باید شامل تعهدات دستگاه‌ها برای تحقق عدالت جنسیتی باشد؛ از جمله طراحی شاخص‌های تفکیکی و گزارش‌دهی مبتنی بر جنسیت.
گروه درآمدی	بله	مثبت بالقوه / منفی بالفعل	لایحه هیچ اشاره‌ای به حقوق یا تعهدات نهادهای تأمین اجتماعی ندارد؛ در حالی که بیمه بیکاری، بازنشستگی، درمان و حمایت از خانواده‌های فاقد درآمد پایدار، از ابزارهای جبران فقر و نابرابری هستند.	در ماده (۵) الزام شود که سند ملی حقوق عامه شامل تعهد دستگاه‌ها به تأمین حداقلی حقوق رفاهی اقشار کم‌درآمد (در حوزه‌هایی مانند بیمه بیکاری، درمان رایگان و حمایت‌های معیشتی) باشد و گزارش‌های عملکرد بر مبنای شاخص‌های نابرابری طبقاتی تنظیم شود.
محل سکونت	بله	خنثی / منفی	تفاوت‌های مناطق محروم و برخوردار نادیده گرفته شده؛ لایحه بی‌تفاوت به عدالت فضایی است.	در ماده ۵ تصریح شود که سند ملی حقوق عامه باید شامل شاخص‌های ناظر بر عدالت فضایی باشد. همچنین در ماده (۶)، شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها باید با تفکیک منطقه‌ای (شهر، روستا، مناطق حاشیه‌ای و محروم) طراحی شود.



عنوان گروه	اثربخشی از سیاست	مثبت / منفی / خنثی	مثال‌هایی از داده‌ها و شواهد گردآوری شده این تأثیرات	پیشنهاد اصلاح برای جلوگیری از تبعیض
نوع سکونت	بله	خنثی	لایحه اشاره‌ای به نابرابری در دسترسی به خدمات عمومی براساس نوع سکونت ندارد. درحالی‌که گروه‌هایی مانند مستأجران، ساکنان مناطق غیررسمی یا بی‌خانمان‌ها به طور ساختاری با تبعیض مواجه‌اند.	در ماده (۵) پیش‌بینی شود که سند ملی حقوق عامه شامل تعهدات دستگاه‌ها برای رفع تبعیض مبتنی بر نوع سکونت باشد، از جمله طراحی برنامه‌های حمایتی ویژه برای مستأجران کم‌درآمد، بی‌خانمان‌ها و ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی. همچنین در ماده (۶)، شاخص‌های ارزیابی عملکرد باید به تفکیک نوع سکونت طراحی شوند.
مذهب	بله	خنثی	در برخی موارد، برخی اقلیت‌ها در بهره‌مندی از خدمات عمومی، از جمله در حوزه‌هایی مانند تأمین اجتماعی، با تبعیض مواجه بوده‌اند. برای نمونه، در گذشته برخی نظرات فقهی درباره قطع مستمری برخی اقلیت‌ها صادر شد که نقض صریح حقوق آنان بود و تنها با مداخله مقام معظم رهبری حل و فصل شد. این نشان می‌دهد که فقدان تصریح بر لزوم بی‌طرفی مذهبی در اجرای حقوق عامه، می‌تواند به تفسیرهای تبعیض‌آمیز منجر شود. تأمین حقوق عامه باید برای همه شهروندان، فارغ از گرایش‌های مذهبی آنان، تضمین شود.	در ماده (۲)، بند مستثلی افزوده شود که تصریح کند حقوق عامه باید فارغ از دین، مذهب یا گرایش اعتقادی افراد، به صورت برابر تأمین شود؛ همچنین مصادیق تبعیض مذهبی در دسترسی به خدمات عمومی به طور مشخص مورد شناسایی و ممنوعیت قرار گیرد.
قومیت	بله	خنثی	سیاست پیشنهادی به تفاوت‌های قومی در بهره‌مندی از خدمات عمومی توجه ندارد. نابرابری‌های زبانی، فرهنگی و منطقه‌ای میان اقوام مختلف (کرد، بلوچ، عرب، ترکمن، ترک، لر و...) می‌تواند منجر به تبعیض ساختاری در دسترسی به آموزش، اشتغال، سلامت و مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری شود. برای مثال، محدودیت در آموزش به زبان مادری، یا عدم تخصیص منابع متوازن به مناطق دارای اکثریت قومی خاص، مصادیقی از بی‌توجهی به عدالت قومی است. فقدان شاخص‌های تفکیکی و فقدان تعهدات روشن برای رفع تبعیض‌های قومی، زمینه‌ساز تعمیق نابرابری است.	در ماده (۵) تصریح شود که سند ملی حقوق عامه باید شامل تعهدات دستگاه‌ها برای رفع نابرابری‌های قومی در دسترسی به حقوق اجتماعی و خدمات عمومی باشد.

عنوان گروه	اثرپذیری از سیاست	مثبت / منفی / خنثی	مثال‌هایی از داده‌ها و شواهد گردآوری شده این تأثیرات	پیشنهاد اصلاح برای جلوگیری از تبعیض
گروه‌های در حاشیه (زنان سرپرست خانوار، مهاجران، بی‌خانمان‌ها، زندانیان، کودکان فاقد حمایت، سالمندان فاقد درآمد و...)	بله	خنثی / منفی	لایحه فاقد سازوکار مشخصی برای شناسایی و جبران نابرابری‌های نهادی علیه گروه‌های در حاشیه است. این گروه‌ها معمولاً دسترسی محدودی به منابع، اطلاعات، و حمایت‌های قانونی دارند. به‌طور خاص، در مورد زندانیان و افراد درگیر با نظام قضایی، توجهی به شاخص‌های کرامت انسانی، دسترسی به وکیل، رسیدگی علنی و هزینه‌های دادرسی نشده است. همچنین حقوق رفاهی اقل‌تعداد کم‌درآمد مانند بی‌خانمان‌ها یا سالمندان فاقد درآمد نادیده گرفته شده و در اسناد نظارتی یا شاخص‌های پایش نیز بازتاب نیافته است.	در ماده (۵) تأکید شود که سند ملی حقوق عامه باید دارای پیوست تأمین اجتماعی برای شناسایی و جبران نابرابری نهادی علیه گروه‌های در حاشیه باشد (زنان سرپرست خانوار، بی‌خانمان‌ها، کودکان بدون حمایت، سالمندان فاقد درآمد، زندانیان و...). همچنین باید تعهدات حمایتی با ارجاع به اصل (۲۹) قانون اساسی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به‌صورت صریح در سند ذکر شود. در ماده (۶) نیز شاخص‌های عملکرد باید میزان تحقق دسترسی‌پذیری، کرامت و حمایت اجتماعی برای این گروه‌ها را قابل سنجش کند.

جدول ۴: ارزیابی تأثیرات منفی و مثبت سیاست بر عدالت

تأثیرات منفی	ارجاع به مواد قانون	توضیح
نوع نگاه به «حقوق عامه»، ابهام در مصادیق و نسبت آن با نابرابری	ماده ۱	علی‌رغم آنکه در ماده (۱) به صورت کلی از حقوق اجتماعی (مانند سلامت، آموزش، مسکن...) نام برده شده لیکن هیچ اشاره‌ای حتی در سطح کلیات به مصادیق نهادینه شده و تثبیت شده‌ای از حقوق عامه، نظیر حقوق تأمین اجتماعی نشده است. این در حالی است که حقوقی مانند بازنشستگی، ازکارافتادگی، بیکاری، درمان، حمایت از بی‌سرپرستان، مادران و کودکان، زنان خودسرپرست و کاهش فقر و نابرابری، از روشن‌ترین مصادیق حقوق عامه هستند. نبود این موارد در تعریف یا مصادیق، باعث می‌شود ظرفیت‌های کلیدی برای شناسایی و صیانت از این حقوق، از مسیر این لایحه به حاشیه رانده شوند و در عمل هیچ الزام بودجه‌ای، تعهد زمانی یا نظام پایش برای اجرای این حقوق در سطوح مختلف تعیین نشود.
		بند (الف) ماده (۱) این لایحه، حقوق عامه را به طور مشخص تعریف نکرده بلکه به قانون اساسی یا دیگر قوانین و مقررات ارجاع داده است. در بخشنامه، مصادیق حقوق عامه ابلاغی سازمان بازرسی، (۱۰۳) مورد مصداق شناسایی شده است لیکن در قانون یا دستورالعملی صراحتاً به این مصادیق اشاره نشده مثلاً در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه ماده (۱) تعریف حقوق عامه دقیقاً عین عبارات به کار رفته در ماده (۱) این لایحه است. بنابراین تعاریف کلی و مبهم، معرف هیچ است و گاهاً حتی به نقض غرض می‌انجامد؛ زیرا با عدم ذکر مصادیق به طور متعین، سبب گسترش نظام اتفاقی- سلیقه‌ای قضایی می‌گردد.
	ماده ۲	تشخیص مصادیق حقوق عامه پیچیدگی‌هایی دارد که در این ماده نادیده گرفته شده است. به عنوان مثال، در بند «ت» این ماده به تحمیل شرایط غیرعادلانه در متن قراردادهای مربوط به عموم مردم اشاره شده است اما عبارت «تحمیل شرایط غیرعادلانه» جای تفسیر دارد یا بند (ج) مبنی بر عدم انجام وظایف قانونی، نیاز به تعریف دارد. در واقع، می‌توان گفت موارد نقض حقوق عامه اگر معطوف به وظایف معمول دستگاه‌های اجرایی باشد، قابل تعریف و تشخیص است اما موارد پیچیده‌ای وجود دارد که به راحتی قابل تشخیص و اثبات نیست. به عنوان مثال، شرایطی را در نظر بگیرید که به خاطر عدم اطلاع رسانی صحیح راجع به یک سیاست، اعتماد عمومی جریحه دار شده است. مانند موضوع افزایش قیمت بنزین در چند سال قبل... اما اثبات این موضوع که حقوق عامه به خطر افتاده نیاز به مطالبه عمومی دارد و در متن این لایحه سازوکاری برای این موضوع وجود ندارد.
		تعریف «نقض» این حقوق، به «سلب یا محدودیت برای عموم یا بخش قابل توجهی از جامعه» مشروط شده است. این یعنی لایحه بیشتر به خطرات فراگیر توجه دارد نه نابرابری‌های ساختاری و گروه‌محور (مثلاً محرومیت‌های طبقات پایین یا اقلیت‌ها) و در نتیجه لایحه در مقام تعریف، به مسئله نابرابری‌های اجتماعی اشاره دارد اما آن را به عنوان یک اولویت مستقل و ساختارمند درک نمی‌کند و نابرابری‌هایی که مختص اقلیت‌ها و گروه‌های اجتماعی‌اند، در اولویت این سند قرار ندارد.

تأثیرات منفی	ارجاع به مواد قانون	توضیح
ماهیت واکنشی لایحه و تمرکز شدید اختیارات در نهاد قضایی بدون مکانیسم‌های کنترلی	مواد ۳، ۱۰، ۱۱، ۱۵، ۱۸	ستون فقرات اجرایی این لایحه «دادستان کل کشور» است و اختیارات گسترده‌ای در شناسایی، پیگیری و حتی توقف فعالیت‌ها برای این مقام پیش‌بینی شده است. بر اساس بند (۲) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، احیای حقوق عامه وظیفهٔ قوه قضاییه است اما این بدان معنا نیست که تمام کار برعهدهٔ قوه قضائیه است. در این متن دادستان کل را به عنوان کسی که می‌تواند شکایت کند، در نظر گرفته است. این درحالی است که موضوع شکایت نباید منحصر به دادستان کل باشد. این تمرکز شدید نه تنها عدالت بین قوا را مخدوش می‌کند، بلکه عدالت بین مقامات را نیز نقض می‌نماید؛ چرا که اختیارات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و سایر نهادهای تخصصی را که دارای مسئولیت سیاست‌گذاری و اجراء هستند، عملاً به حاشیه می‌برد. در چنین ساختاری، نهادهایی مانند وزارت رفاه، وزارت بهداشت یا سازمان برنامه و بودجه کشور امکان ایفای نقش فعال در تحقق حقوق عامه را از دست می‌دهند. این درحالی است که تحقق مؤثر حقوق عامه مستلزم همکاری ساختاری و هم‌افزایی سیاستی میان نهادهای اجرایی، قضایی و قانون‌گذار است. از سوی دیگر، ابزارهای پیش‌بینی‌شده برای پیگیری نقض حقوق عامه در این لایحه عمدتاً ماهیتی واکنشی و قضایی دارند، نه ساختاری و سیاست‌گذارانه. تمرکز اختیارات در نهاد قضایی، بدون حضور نهادهای ناظر مستقل، سازوکارهای شفاف پاسخ‌گویی و امکان اعتراض عمومی، می‌تواند به اجرای گزینشی، سلیقه‌ای یا حتی سیاسی احکام منجر شود. این خطر زمانی دوچندان می‌شود که تصمیمات مهمی مانند توقف فعالیت‌های اقتصادی یا خدمات عمومی بدون ملاحظات رفاهی و اجتماعی اتخاذ شوند. با وجود آنکه این نوع تصمیمات می‌توانند تبعات گسترده‌ای برای اقشار آسیب‌پذیر داشته باشند، در لایحه هیچ سازوکار الزام‌آوری برای ارزیابی تخصصی و چندبُعدی آن‌ها پیش‌بینی نشده است. برای مثال، لزوم بهره‌گیری از نظر کارشناسان حوزه سیاست‌گذاری اشتغال و اقتصاد در صدور دستور توقف فعالیت اقتصادی دیده نشده است؛ درحالی که دادستان، پیش از صدور چنین دستوری، باید ملزم به پیوست کارشناسی مستند از سوی متخصصان مربوطه باشد.
فقدان سازوکار برای مداخله نهادهای اجتماعی و مدنی و محدود دیدن مشارکت تشکلهای ذی‌ربط	کل لایحه و به طور خاص ماده ۴	مشارکت نهادهای اجتماعی، مدنی و تشکلهای در تعریف مصادیق حقوق عامه، نظارت و اجرای آن بسیار محدود دیده شده است. لایحه به شدت قضایی‌محور است. بر اساس ماده (۴) این موضوع که پیش‌نویس مقررات باید در اختیار تشکلهای ذی‌ربط قرار گیرد اگر اجرایی شود، می‌تواند نوعی مشارکت اجتماعی در سیاست‌گذاری باشد اما در بند (پ) ماده (۴) پاسخگویی به درخواست شهروندان است و با توجه به سایر گزاره‌ها می‌توان استنباط کرد که دغدغهٔ سیاست‌گذار در واقع همان مکاتبات اداری است که ظرف یک ماه باید جواب دریافت کنند یا در بند «ت» به اخذ نظر تشکلهای غیردولتی اقتصادی در زمینه کسب و کار اشاره شده است اما جایی برای تشکلهای غیراقتصادی در نظر گرفته نشده است.



تأثیرات منفی	ارجاع به مواد قانون	توضیح
سکوت کامل در برابر نابرابری‌های ساختاری (طبقاتی، جنسیتی، منطقه‌ای)	ماده ۲ و ماده ۵	با وجود اشاره به تبعیض در اجرای قانون، هیچ‌گونه شاخص یا سازوکار عملیاتی برای شناسایی و رفع تبعیض ساختاری در حوزه‌هایی مانند اشتغال یا آموزش دیده نمی‌شود.
بی‌توجهی به حقوق گروه‌های در حاشیه یا آسیب‌پذیر	کل لایحه	هیچ ماده‌ای به‌طور مشخص از حقوق زنان، افراد دارای معلولیت، اقلیت‌های مذهبی یا قومی، مهاجران، یا ساکنان مناطق حاشیه‌ای نام نبرده است.
عدم پیش‌بینی سازوکار شکایت و مشارکت مردمی	ماده ۱۵ (بند ح)	دریافت گزارش‌های مردمی صرفاً به ابتکار دادستان کل موكول شده است. نظام گزارش‌گیری مردمی فعال و شفاف برای حمایت از شهروندان در برابر نهادها پیش‌بینی نشده است.
ریسک تفسیر سلیقه‌ای و سیاسی از مصادیق نقض حقوق عامه	ماده ۱۸	تشخیص نهایی در تعارض‌ها، ابهام‌ها و اختلافات با دادستان کل است؛ نبود مرجع ناظر مستقل ممکن است سبب برخورد گزینشی یا سیاسی با مفاهیم «حقوق عامه» شود.
امکان صدور دستور توقف فعالیت‌های اقتصادی بدون ملاحظات اجتماعی	ماده ۱۱ و تبصره‌های آن	دادستان می‌تواند دستور توقف فعالیت بدهد، اما تبعات اجتماعی آن (مانند بیکاری، اختلال در خدمات عمومی) لحاظ نشده‌اند.

تأثیرات مثبت	ارجاع به مواد قانون	توضیح
ایجاد ظرفیت سیاست‌گذاری ساختارمند برای عدالت اجتماعی از طریق سند ملی	ماده ۵	ماده (۵) لایحه دولت را موظف می‌کند "سند ملی رعایت حقوق عامه" را با مشارکت نهادهای کلیدی تنظیم کند. اگر این سند با داده‌های نابرابری، شاخص‌های عدالت اجتماعی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای همراه شود، می‌تواند به ابزاری مؤثر برای اصلاح تدریجی تبعیض‌های ساختاری در سطوح مختلف اجرایی (ملی، استانی، شهرستانی) تبدیل شود.

تأثیرات مثبت	ارجاع به مواد قانون	توضیح
الزام دستگاه‌ها به پاسخ‌گویی و شفافیت بیشتر	ماده ۴	دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند قوانین و دستورالعمل‌ها را منتشر کنند، به درخواست‌های مردمی پاسخ دهند، و پیش‌نویس مقررات را در اختیار تشکل‌ها بگذارند که گامی در جهت شفاف‌سازی است.
ایجاد امکان ابطال مقررات و رویه‌های خلاف حقوق عامه	ماده ۱۹	دادستان کل کشور می‌تواند درخواست ابطال آیین‌نامه‌ها و تصمیمات مغایر با حقوق عامه را از مراجع صالح بخواهد؛ ابزاری مهم برای اصلاح رویه‌های تبعیض‌آمیز.
پیش‌بینی شاخص‌های نظارتی در ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها	ماده ۶	برای اولین بار اجرای حقوق عامه به شاخص‌های ارزیابی عملکرد کارکنان و دستگاه‌ها پیوند خورده است که در صورت تکمیل، می‌تواند به پاسخ‌گویی نهادها در برابر مردم منجر شود.
امکان پیگیری دعاوی بین‌المللی در حوزه حقوق عامه	مواد ۷ و ۸	دولت موظف به پیگیری قضایی آسیبی به حقوق عمومی در سطح بین‌المللی است که می‌تواند از حقوق اتباع یا منافع ملی در برابر تخلفات فراملی صیانت کند.



جدول ۵: ارزیابی نهایی

توضیحات	بله / خیر	تصمیم نهایی
	خیر	تأیید سیاست
بررسی لایحه نشان می‌دهد که اگرچه در برخی مواد لایحه (مانند ۲، ۵ و ۶) اشاراتی به مصادیق نابرابری دیده می‌شود اما این اشارات پراکنده‌اند و فاقد انسجام مفهومی و اولویت‌بندی هستند. ابهام در تعریف حقوق عامه و عدم شفافیت در تعیین مصادیق آن، به‌ویژه در حوزه مهم تأمین اجتماعی، می‌تواند اثربخشی لایحه را محدود کرده و زمینه نقض حقوق تضمین‌شده در قوانین بالادستی را فراهم آورد. به علاوه، تمرکز نامتناسب لایحه بر نقش قوه اجرایی، باعث غفلت از نقش حیاتی قوه قضاییه و قوه مقننه در حفاظت و سیاست‌گذاری حقوق عامه شده است. علاوه بر این، تمرکز اصلی لایحه بر ابزارهای واکنشی و قضایی است و نه بر شناسایی و اصلاح سازوکارهای بازتولید نابرابری در حوزه‌هایی مانند آموزش، سلامت، محیط‌زیست و عدالت قضایی. در این حیطه ماده (۵) ظرفیت آن را دارد که در صورت بازطراحی و تعریف شاخص‌های روشن، به ابزاری ساختاری برای پایش و کاهش نابرابری تبدیل شود. بنابراین لازم است مواد (۵) و (۶) لایحه به‌صورت کامل بازنویسی شود تا سند ملی حقوق عامه به‌روشنی شامل تعهدات دستگاه‌ها برای پاسخگویی به نیازها و حقوق گروه‌های متنوع اجتماعی باشد؛ از جمله: زنان، سالمندان، کودکان، افراد دارای معلولیت، اقوام، اقلیت‌های دینی، گروه‌های کم‌درآمد، ساکنان مناطق محروم و سایر گروه‌های در حاشیه. این تعهدات باید با شاخص‌های تفکیکی و نظام پایش مبتنی بر عدالت اجتماعی همراه باشند. در حوزه اجراء، تمرکز اختیارات در دادستانی و فقدان سازوکارهای مشارکت اجتماعی و پاسخگویی، مخاطرات تفسیرهای سلیقه‌ای و اجرای گزینشی را افزایش می‌دهد. بنابراین در شکل فعلی، لایحه پیشنهادی از منظر عدالت اجتماعی ناقص است و حتی می‌تواند به تشدید نابرابری منجر شود، مگر آنکه با اصلاحاتی در زمینه شاخص‌های نابرابری، مشارکت اجتماعی، تحدید قدرت متمرکز قضایی و شفاف‌سازی مصادیق حقوق عامه به‌ویژه در حوزه تأمین اجتماعی بازنگری شود.	بله	تعدیل و اصلاح سیاست
	خیر	حفظ و تداوم سیاست
	خیر	توقف و حذف سیاست



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

M C L S . G O V . I R