

به نام خداوند عادل، قادر و منان



نویسنده: فاطمه سادات واثق

نویسنده و تحلیلگر «قاصدک شرق» و پژوهشگر اندیشگاه روایت ایرانی

عدالت؛ شعار نیست، معیار عمل است

در بیانات حکیم فرزانه انقلاب اسلامی خصوصاً در چند سال اخیر، دغدغه‌ای پر تکرار و مداوم وجود دارد که اگر در فضای اجرایی و قانون‌گذاری کشور تجلی نیابد، هرگز صرفاً با نیت خیر و حضور پروژه‌ای احقاق نخواهد شد: «عدالت اجتماعی» نه نشانه‌ی شعاری که باید معیار سنجش سیاست‌ها و ضریب‌بندی همه‌چیز در ساختار حاکمیت باشد. ایشان در بیانات تابستان ۱۴۰۰ صریحاً خطاب به دولت چهاردهم و بقیه اضلاع حکمرانی فرمودند: «هر مصوبه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید، پیوست عدالت باید داشته باشد.» این جمله، در یک نظر توصیه کاربردی استنباط می‌شود، اما پیش‌فرضی راهبردی و نهادگرا درباره رابطه قانون، نهاد و عدالت را بازتاب می‌دهد: عدالت باید به شکل ساختاری و نهادی، به مثابه ابزاری تحلیلی و نظارتی، در فرایند سیاست‌گذاری جای گیرد.

اما چرا توصیه‌ای که به‌ظاهر انقدر مبرهن و روشن است در عمل مغفول می‌ماند؟ چرا پیوست عدالت، که می‌تواند ضمیمه‌ای مکتوب و الزام‌آور برای هر تصمیم باشد، هنوز به قاعده و رویه‌ای فراگیر تبدیل نشده است؟ پاسخ را باید در از دیدگاه نهادگرایانه جست: نهادها قواعد، رویه‌ها و سازمان‌هایی که سیاست را طراحی، اجرا و نظارت می‌کنند. یا ماهیت خود را بازتولید می‌کنند و یا کارکردشان را به تفصیل تغییر می‌دهند. بدون اصلاح نهادها، هر گونه دستورِ بالا به پایین، در فرایند ترجمه و اجرا، تضعیف یا خنثی خواهد شد.

نهادها و کاستی‌های پیاده‌سازی عدالت

نخست، مسئله «جایگاه عدالت در سری قواعد نهادی» است. در غیاب یک الزام قانونی یا آیینی روشن (مثلاً قید در آیین‌نامه داخلی مجلس یا در عرف دستگاه‌های دولتی) که تدوین و پیگیری «پیوست عدالت» را پیش‌شرط بررسی لایحه قرار دهد، این ضمیمه مستمراً به صورت اختیاری، نمایشی یا در نهایت پسینی درمی‌آید. تجربه نشان داده است که وقتی تحلیل صرفاً توصیه‌ای است، در رقابت با منافع سازمانی، فشارهای بودجه‌ای و الزامات سرعت‌زایی اجرایی کنار گذاشته می‌شود.

دوم، مسئله «قابلیت‌سنجی و شاخص‌گذاری» است. عدالت مفهومی چندبعدی است. توزیع ثروت، توزیع قدرت، فرصت‌ها، شأن و کرامت و عدالت اطلاعاتی و بدون متریک‌های قابل اندازه‌گیری، پیوست عدالت نگارش شده به راحتی به جهان مباحث نظری بازمی‌گردد و قابلیت تبدیل به اقدام عملی را از دست می‌دهد. چارچوب‌هایی که در مطالعات اخیر مرکز پژوهش‌ها و اسناد فنی پیشنهاد شده‌اند، پنج بعد موضوعی را نشان می‌دهند که می‌توانند پایه شاخص‌سازی قرار گیرند؛ اما تبدیل این پنج بعد به شاخص‌های ملی، قابل سنجش و مستمر نیاز به طراحی نهادی و سرمایه‌گذاری داده‌ای دارد.

سوم، «مشکلات هماهنگی بین دستگاهی و اقتدار ناظر» است. وقتی وزارتخانه‌ای یا سازمانی عریض و طویل به دلایلی ساختاری وظیفه‌ای را واگذار می‌کند یا پُست‌هایی را حذف می‌کند، اثراتش در قلمروهای دیگر پدیدار می‌شود: اشتغال، خدمات محلی، دسترسی اقشار آسیب‌پذیر. بدون مجرای قانونی که مجلس از آن طریق فرایندهای ادغام، واگذاری یا حذف را کنترل کند و بدون ناظر نمایندگی‌شده‌ای که آثار عدالت را در افق زمانی بسنجد تصمیمات صرفاً بر مبنای «عینک کارآمدی کوتاه‌مدت» گرفته می‌شود و عدالت قربانی می‌شود.

تصمیم سیاسی: چرا فراکسیون «پیوست عدالت»؟

از منظر نهادگرا، راه‌حل‌های سیاسی پایدار، مستلزم ایجاد «قابلیت‌های نهادی» در قلب ساختار قانونی و نمایندگی است. پیشنهاد تشکیل یک فراکسیون پارلمانی ویژه فراکسیونی که مأموریتش رصد، ارزیابی و ضابطه‌مند کردن پیوست عدالت در همه لوایح و مصوبات باشد در همین چارچوب متولد می‌شود. یک فراکسیون پیوست عدالت نه صرفاً جمعی از نمایندگان علاقه‌مند، که باید ساختاری نیمه‌مستقل و دارای سه کارکرد روشن داشته باشد:

- ۱) تابعیت سیاسی و فرآیندی: تبدیل قاعده به الزام، یعنی پیگیری الحاق بند یا اصلاحی در آیین‌نامه داخلی مجلس که «عدم ارائه پیوست عدالت» را مانع معرفی و اولویت‌دهی لایحه به کمیسیون نکند؛ به عبارت دیگر، پیوست باید پیش‌نیاز ارجاع باشد.
- ۲) ظرفیت پژوهشی و فنی: ایجاد پیوند رسمی و قراردادی با مراکز پژوهشی (مثل اندیشگاه‌ها و پژوهشکده‌ها) تا بررسی‌های اثباتی و شاخص‌سازی پیوست را انجام دهند؛ فراکسیون باید توان سفارش‌گذاری مطالعات ارزیابی تأثیر عدالت^۱ را داشته باشد.

^۱ Justice Impact Assessment

گزارش تحلیلی پایگاه خبری قاصدک شرق ۲۱

۳) مکانیزم نظارت و پاسخگویی: طراحی سازوکارهای M&E و انتشار «گزارش‌های شفافیت عدالت» سالانه که عملکرد دستگاه‌های اجرایی نسبت به تعهدات پیوست عدالت را می‌سنجد و به مجلس گزارش می‌دهد.

وظایف عملی فراکسیون در چهارچوب برنامه‌های چهارساله توسعه

اگر فراکسیون بخواهد فراتر از وظایف تقنینی ظاهر شود و وارد حوزه برنامه‌ریزی بلندمدت شود، لازم است نقش‌آفرینی در تدوین برنامه‌های چهارساله توسعه را محور قرار دهد. سه اقدام مشخص امکان‌پذیر است:

❖ الزامی کردن «خط‌مشی‌سازی عدالت‌محور» در هر فصل برنامه؛ یعنی هر برنامه عملیاتی و پروژه بزرگ که در برنامه توسعه مصوب می‌شود باید دارای جدول اثرات عدالت، شاخص‌های خروجی و اهداف کمی مرتبط با پنج بُعد کلیدی باشد. این کار ظرفیت پیوند برنامه و بودجه با عدالت را ایجاد می‌کند.

❖ اعمال شرط تخصیص بودجه بر اساس شاخص‌های عدالت: بودجه تخصیصی به دستگاه‌ها در هر چهار سال به تدریج مشروط شود به پیشرفت در شاخص‌های عدالت گزارش‌شده؛ این مکانیسم، یک فشار نهادی واقعی برای تحول فراهم می‌آورد.

❖ پایش جامع و مشارکتی: ایجاد سامانه‌ای که داده‌های مربوط به اثرات عدالت را تجمیع و در دسترس عموم قرار دهد؛ همراه‌سازی نهادهای غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند پایش به ارتقای اعتماد عمومی کمک می‌کند.

پیوند گفتمان و سیاست: استفاده از مرجعیت دینی و انقلابی

یکی از مزایای استراتژیک این پیشنهاد، امکان استفاده از مشروعیت گفتمانی رهبر انقلاب است. ایشان عدالت را هم ارزش الهی و هم یک معیار انقلابی می‌دانند؛ این مرجعیت، در فضای سیاست داخلی می‌تواند هزینه مخالفت با فراکسیون عدالت‌محور را بالا ببرد و از سوی دیگر، اهرم‌های انگیزشی برای مدیران اجرا فراهم کند. اما مرجعیت گفتمانی باید به قواعد و فرایندهای نهادی ترجمه شود؛ یعنی «نگاه عدالت‌محور» باید از سطح تحلیل ارزشی به مجموعه‌ای از الزامات قانونی، شاخص‌ها و رویه‌های نظارتی تبدیل شود تا تحقق‌پذیر گردد.

چالش‌ها و مقاومت‌های محتمل

طبیعی است که تشکیل چنین فراکسیونی و پیشبرد الگوی پیوست عدالت با مقاومت‌هایی مواجه خواهد شد: مقاومت دستگاه‌های دولتی در برابر گزارش‌دهی اضافی، مقاومت بوروکراتیک نسبت به الزام‌پذیری، فشار لابی‌های اقتصادی نسبت به محدودیت‌های واگذاری و خصوصی‌سازی نامنظم. بنابراین راهبرد سیاسی باید تلفیقی باشد: شروع با پروژه‌های نمادین و موفق (pilot) که نشان‌دهنده اثرات مثبت پیوست عدالت در بهبود تخصیص منابع و پاسخگویی باشند؛ سپس گسترش تدریجی و قانون‌گذاری برای الزام‌سازی.

پیشنهاد‌های عملی کوتاه‌مدت برای آغاز کار فراکسیون

گزارش تحلیلی پایگاه خبری قاصدک شرق ۳۱

۱. تهیه پیش‌نویس پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه مجلس که ثبت کند: «هر لایحه/پیشنهاد برنامه‌ای بدون پیوست عدالت قابل ارجاع به کمیسیون نیست.»

۲. تعریف یک «نقشه شاخص عدالت» متشکل از شاخص‌های قابل سنجش در پنج بُعد (ثروت، قدرت، فرصت، شأن، دانش) به‌عنوان مرجع فنی.

۳. طراحی پروتکل ارزیابی اولیه و پایش پسین با همکاری پژوهشکده مجلس و اندیشه‌گاه‌های مستقل؛ این پروتکل باید شامل سنجه‌های کمی و سازوکارهای مشارکت مردمی باشد.

۴. تعیین سقف زمانی برای اجرای آزمایشی در سه لایحه اول و انتشار گزارش عمومی از نتایج.

عدالت، کار نهادی است

آنچه رهبری با پافشاری بر ضرورت «پیوست عدالت» خواسته‌اند، بیش از توصیه اخلاقی است؛ آنها خواهان «نهادینه‌سازی» عدالت به‌عنوان ابزار قاعده‌ای و تکنیکی در فرایند سیاست‌گذاری‌اند. اگر بخواهیم ادعای پایبندی به آرمان‌های انقلاب را عملیاتی کنیم، باید از سطح سخن به سطح ساختارها و قواعد برویم. تشکیل فراکسیونی مستقل و توانمند در مجلس که پیوست عدالت را نه به‌صورت شعاری که به‌صورت الزام‌آور، فنی و نظارتی دنبال کند، می‌تواند همان گامی باشد که این ایده را از بیانی‌ها به متن قوانین و از آنجا به زندگی مردم منتقل کند.

ضرورت‌ها و کارکردهای «پیوست عدالت»

بُعد	مسئله‌ی موجود	لزوم پیوست عدالت	کارکرد نهادی	پیامد مورد انتظار
شرعی - ارزشی	عدالت به‌عنوان هدف بعثت انبیا و اساس حکومت اسلامی غالباً به سطح شعار تقلیل یافته است.	پیوست عدالت ترجمه‌ی عملی یک تکلیف الهی و انقلابی است.	نهادینه‌سازی ارزش عدالت در سیاست‌گذاری روزمره.	مشروعیت دینی و مردمی تصمیمات تقویت می‌شود.
حقوقی - قانونی	قوانین و لوایح بدون ارزیابی عدالت، تبعیض‌آمیز و نابرابر می‌شوند.	الزام قانونی به پیوست عدالت مثل پیوست زیست‌محیطی.	گنجاندن قاعده در آیین‌نامه داخلی مجلس.	کاهش مغایرت قوانین با اصل سوم قانون اساسی (گسترش عدالت).
اقتصادی	یارانه‌ها، بودجه‌ها و خصوصی‌سازی‌ها معمولاً به نفع طبقات بالاتر تمام می‌شود.	پیوست عدالت آثار توزیعی تصمیمات اقتصادی را آشکار می‌سازد.	شاخص‌گذاری عدالت اقتصادی در لوایح بودجه و برنامه.	کاهش فاصله طبقاتی، افزایش کارآمدی هزینه‌ها.

آموزشی و اجتماعی	مدارس دولتی و خدمات اجتماعی برای اقشار ضعیف ناکافی اند.	پیوست عدالت تضمین می کند که سیاست ها به بازتولید فقر دامن نزنند.	ایجاد شاخص دسترسی و کیفیت خدمات عمومی. فرصت های برابر آموزشی و رفاهی برای همگان.
سیاسی و حکمرانی	بسیاری از تصمیمات در خلأ پاسخگویی اتخاذ می شوند.	پیوست عدالت ابزار شفافیت و پاسخگویی است.	انتشار عمومی «گزارش عدالت» برای هر لایحه. افزایش اعتماد عمومی به مجلس و دولت.
توسعه ای	برنامه های چهارساله توسعه بیشتر کمی گرا هستند و عدالت در آن ها حاشیه ای است.	پیوست عدالت به عنوان پیش شرط درج در برنامه های توسعه.	الزام نهادهای اجرایی به شاخص های عدالت. تحقق توسعه متوازن و پایدار.
بین المللی و تمدنی	غرب دچار بحران عدالت است (غزه، نابرابری های ساختاری).	پیوست عدالت الگوی بومی حکمرانی عادلانه را ارائه می دهد.	ارتقای جایگاه گفتمانی ایران در عدالت خواهی. افزایش قدرت نرم جمهوری اسلامی در سطح جهانی.

ساختار و ترکیب پیشنهادی فراکسیون

تشکیل فراکسیون «پیوست عدالت» نیازمند طراحی ساختاری دقیق و نوآورانه است تا از روز اول گرفتار کلی گویی و شعارزدگی نشود. پیشنهاد می کنم ساختار اولیه فراکسیون شامل سه رکن موازی اما به هم پیوسته باشد:

۱. هسته ی پارلمانی: ۱۵-۲۵ نماینده از طیف های مختلف سیاسی و استانی که تعهد شفاهی و کتبی به اولویت های عدالت داشته باشند؛ ترجیحاً رئیس یا نایب رئیس کمیسیون های مرتبط (برنامه و بودجه، اجتماعی، اقتصادی، آموزش) از میان حامیان باشند تا دسترسی و ارتباط موثر نهادی فراهم شود.

۲. دبیرخانه ی تخصصی پژوهشی: یک تیم حرفه ای (۵-۱۰ نفر) متشکل از پژوهشگران مرکز پژوهش ها و مرکز نوآوری قوه مقننه و اندیشکده ها، از رشته های اقتصاد سیاسی، حقوق عمومی، سیاست گذاری اجتماعی، مطالعات تحول و علم داده که به صورت مستمر/پیوسته با فراکسیون کار می کنند. این دبیرخانه هم پیوست های فنی را تدوین می کند، هم ارزیابی های M&E را اجرا می نماید و هم نقش رابط بین فراکسیون و مراکز پژوهشی را ایفا می کند.

۳. شبکه ی مشورتی و نظارتی: شامل سه گروه مشاوران مستقل؛ (الف) دانشگاهیان و اندیشکده ها، (ب) نمایندگان جامعه مدنی و NGO ها (خصوصاً فعالان حوزه عدالت اجتماعی و کار)، (ج) نمایندگان بخش های تخصصی دولت (با نقش مشورتی و بدون حق رأی). این شبکه تضمین می کند که پیوست ها هم علمی باشند و هم از مسیر مشارکت اجتماعی عبور کنند.

ویژگی های عملیاتی فراکسیون

گزارش تحلیلی پایگاه خبری قاصدک شرق | ۵

- اختیار سفارش گذاری پژوهش: فراکسیون باید توان اعتباری برای سفارش گذاری پژوهش های سریع (policy briefs) و مطالعات موردی را داشته باشد؛ این امر از طریق بودجه کمیسیون ها یا با حمایت اهداگران و نهادهای پژوهشی قابل تحقق است.
- مداخله در آیین نامه داخلی: پیشنهاد یک بند اصلاحی برای آیین نامه مجلس تا «دستور توقف» در صورت عدم ارائه پیوست عدالت در زمان معرفی لایحه پیش بینی شود. این بند می تواند مسیر اجباری سازی تدریجی را هموار کند.
- انتشار گزارش های دوره ای: هر ۶ ماه یک «گزارش شفافیت عدالت» منتشر شود که شاخص های کلان عدالت ملی و عملکرد دستگاه ها را نشان می دهد؛ این گزارش ابزار فشار عمومی و رسانه ای خواهد بود.

نمونه های پایلوت و موضوعات اولویت دار

برای ایجاد باور و تولید شواهد، فراکسیون باید سه تا چهار پروژه ی پایلوت انتخاب کند که اثر گذاری پیوست عدالت را در عمل نشان دهد:

- عدالت آموزشی: بررسی پایلوت در تخصیص اعتبارات به مدارس دولتی در سه استان متفاوت؛ شاخص ها: نسبت دانش آموز به معلم، کیفیت فضا و عملکرد تحصیلی.
- عدالت در سیاست انرژی/یارانه ها: ارزیابی تأثیر سیاست های یارانه ای (مثلاً توزیع یارانه انرژی) بر طبقات دهک های پایین؛ خروجی: پیشنهاد تغییرات هدفمند در تخصیص یارانه ها.
- عدالت کار و بازار کار: بررسی یک برنامه اشتغال زایی با پیوست عدالت برای بخش غیررسمی؛ شاخص ها: افزایش درآمد، دسترسی به بیمه، ثبات اشتغال.
- عدالت در بازساختار اداری (بندهای ساختاری در برنامه توسعه): پیش نویس پیوست برای هر پیشنهاد ادغام/واگذاری ساختاری و تحلیل اثر آن بر خدمات محلی.

قالب فنی «پیوست عدالت» — یک شابلون عملی

برای جلوگیری از پراکندگی، فراکسیون باید یک شابلون فنی چندصفحه ای پیشنهاد دهد که هر لایحه/پیشنهاد موظف به تکمیل آن است. اجزای کلیدی شابلون:

۱. خلاصه اجرایی (۲۰۰ کلمه) — تأثیر کلی بر عدالت در سه سطح: ملی، منطقه ای، گروه های محروم.
۲. شاخص های کمی و کیفی مرتبط با پنج بعد: ثروت، قدرت، فرصت، شأن، دانش (هر بعد ۲-۳ شاخص قابل اندازه گیری).
۳. تحلیل برش جمعیتی: اثر بر زنان، کودکان، سالمندان، اقوام، مناطق محروم، کارگران غیررسمی.

۴. سناریوهای بدیل: حداقل سه گزینه سیاستی و مقایسه اثرات عدالتی آن‌ها.

۵. برنامه رصد و M&E: شاخص‌های خروجی، مسئول اجرا، پایگاه داده و بازه زمانی گزارش‌دهی.

۶. تمهیدات ترمیمی: اگر سیاست منفی باشد، چه مکانیسم‌هایی برای جبران یا تعدیل وجود دارد.

۷. مرور حقوقی و سازگاری با قانون اساسی و مقررات بالادستی.

نمونه‌ی ماده‌ی پیشنهادی برای آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس

برای الزام‌سازی گام‌به‌گام، متن پیشنهادی و فشرده زیر می‌تواند به عنوان الحاقیه به آیین‌نامه مطرح شود:

«هر لایحه‌ی ارائه‌شده به مجلس جمهوری اسلامی ایران، باید حاوی یک پیوست عدالت^۲ براساس شابلون مصوب هیئت‌رئیس باشد. در صورت عدم ارائه‌ی پیوست یا ارائه‌ی پیوست ناقص، هیئت‌رئیس موظف است ارجاع لایحه به کمیسیون را معلق نماید تا تکمیل گردد. رؤسای کمیسیون‌ها موظفند گزارش تطابق لایحه با پیوست عدالت را در موعد مقرر منتشر نمایند.»

نکاتی راهبردی برای مواجهه با مقاومت‌ها

- ابزار دلایل اقتصادی: علاوه بر استدلال ارزشی، باید نشان داد پیوست عدالت می‌تواند از هزینه‌های رفاهی غیرمستقیم جلوگیری کند (مثلاً کاهش هزینه‌های درمان یا جرایم ناشی از فقر مزمن).
- تدریج و پیوند با پیروزی‌های زودبازده: اجرای موفقیت‌آمیز سه پایلوت اثبات‌پذیر و انتشار اثرات مثبت آن‌ها.
- ارتقای شفافیت و بهره‌گیری از رسانه‌ها: افشای گزارش‌های شفافیت و استفاده از روایت‌های انسانی (داستان‌های واقعی افراد متأثر) برای خلق پذیرش اجتماعی.
- تضمین عدم سیاسی‌سازی: تعیین ناظرانی مستقل (از دانشگاه و جامعه مدنی) برای بازبینی گزارش‌ها تا ابزار تبدیل به سلاح جناحی نشود.

عدالت از منظر رهبر انقلاب یک تکلیف شرعی بر ضمه تمام مسئولان نظام است، عیار انقلابی و آزمایش ملی است. اما تبدیل این ترسیم ارزشی به واقعیت اجتماعی، امری فناوری سیاسی و نوآوری حکمرانی است: نیازمند شگردهای نهادی، الزامات قانونی، ظرفیت علمی و اراده‌ی سیاسی. فراکسیون «پیوست عدالت» می‌تواند نقطه‌ی تلاقی این عناصر باشد؛ ابزاری که ترجمه‌ی لحن رهبری را به زبان نهادها و قوانین ممکن می‌سازد. اگر مجلس به‌عنوان دایه‌ی انقلاب، خود را متعهد به این مأموریت کند و از مهندسی نهادها نهراسد، می‌توان به عبور از شعارها و ورود به مرحله‌ی نهادسازی امیدوار بود.

^۲ Justice Impact Assessment

این مسیر دشوار است اما غیرممکن نیست. کافی است ابتدا قاطع و فنی شروع کنیم؛ سه پروژه‌ی پایلوت خوب تولید کنیم؛ سپس با انتشار شواهد، الزام را عمومی سازیم. در آن صورت است که «پیوست عدالت» نه یک پیروزی نمادین، که ابزار دائمی دولت و جامعه برای تحقق عدالت اجتماعی خواهد شد.

نویسنده: فاطمه سادات واثق

نویسنده و تحلیلگر «صبح مجلس» و پژوهشگر اندیشگاه روایت ایرانی

منابع

منابع داخلی

۱. بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی (۱۳۹۹-۱۴۰۳) در موضوع عدالت اجتماعی و پیوست عدالت.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل سوم و اصل ۴۳.
۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش عدالت اجتماعی و اصل ۴۴ اقتصاد.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - گزارش درباره «ارزیابی تأثیرات اجتماعی و عدالت‌محور» (۱۳۹۸-۱۴۰۱).
۵. اسناد منتشر شده از شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه عدالت آموزشی.
۶. سند «چارچوب تدوین پیوست عدالت» (فایلی که شما فرستادید).

منابع خارجی (برای استناد تطبیقی)

۱. UK Equality Act 2010
۲. European Union Social Impact Assessment Guidelines
۳. OECD Policy Framework on Inclusive Growth
۴. UNDP Human Development Report (2019, 2021)
۵. World Bank, Equity and Development Report (2006)